RETTENS DOM (Anden Udvidede Afdeling)

19. oktober 1995 *

I sag T-194/94,

John Carvel, Bruxelles,

Guardian Newspapers Ltd, Manchester (Det Forenede Kongerige),

ved advokaterne Onno W. Brouwer og Frédéric P. Louis, Bruxelles, bistået af Deirdre Curtin, Utrecht Universitet, og med valgt adresse i Luxembourg hos advokat Marc Loesch, 11, rue Goethe,

sagsøgere,

støttet af

Kongeriget Danmark ved kontorchef Peter Biering, Udenrigsministeriet, og med valgt adresse i Luxembourg på Kongelig Dansk Ambassade, 4, boulevard Royal,

* Processprog: engelsk.

Kongeriget Nederlandene ved juridisch adviseur A. Bos og plaatsvervangend juridisch adviseur J.W. de Zwaan, begge Udenrigsministeriet, som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg på Den Nederlandske Ambassade, 5, rue C. M. Spoo,

og

Europa-Parlamentet ved juridisk konsulent Gregorio Garzon Clariana og François Vainker, Parlamentets Juridiske Tjeneste, som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg på Europa-Parlamentets Generalsekretariat, Kirchberg,

intervenienter,

mod

Rådet for Den Europæiske Union ved de juridiske konsulenter Jill Aussant og Giorgio Maganza, som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg hos direktør Bruno Eynard, Direktoratet for Juridiske Anliggender, Den Europæiske Investeringsbank, 100, boulevard Konrad Adenauer,

sagsøgt,

angående en påstand om annullation af afgørelser truffet af Rådet i medfør af Rådets afgørelse 93/731/EF af 20. december 1993 om aktindsigt i Rådets dokumenter (EFT L 340, s. 43),

har

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

sammensat af afdelingsformanden, B. Vesterdorf, og dommerne D.P.M. Barrington, A. Saggio, H. Kirschner og A. Kalogeropoulos,

justitssekretær: H. Jung,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter mundtlig forhandling den 5. juli 1995,

afsagt følgende

Dom

De relevante retsregler

1 Slutakten til traktaten om Den Europæiske Union, som blev undertegnet i Maastricht den 7. februar 1992, indeholder en erklæring (nr. 17) om retten til adgang til oplysninger, der har følgende ordlyd: »Konferencen mener, at gennemsigtighed i beslutningsprocessen styrker institutionernes demokratiske karakter

samt offentlighedens tillid til myndighederne. Konferencen anbefaler derfor, at Kommissionen senest i 1993 forelægger Rådet en rapport om foranstaltninger, der kan øge offentlighedens adgang til de oplysninger, som institutionerne råder over.«

2 Ved afslutningen af Det Europæiske Råds møde i Birmingham den 16. oktober 1992 afgav stats- og regeringscheferne en erklæring med titlen »Et Fællesskab, der er tættere på dets borgere« (EF-Bull. 10-1992, s. 9), hvori de understregede, at Fællesskabet må gøres mere åbent. Forpligtelsen blev bekræftet på Det Europæiske Råds møde i Edinburgh den 12. december 1992, og Kommissionen blev på ny anmodet om at fortsætte bestræbelserne på at forbedre adgangen til de oplysninger, som Fællesskabets institutioner råder over (EF-Bull. 12-1992, s. 7).

3 Den 5. maj 1993 vedtog Kommissionen meddelelse 93/C 156/05 om offentlig adgang til institutionernes dokumenter (EFT C 156, s. 5). Meddelelsen indeholder resultaterne af en undersøgelse om offentlighedens adgang til dokumenter i de forskellige medlemsstater, og det konkluderes, at der syntes at være et stærkt ønske om at udvide adgangen til aktindsigt yderligere på fællesskabsniveau.

4 Den 2. juni 1993 vedtog Kommissionen meddelelse 93/C 166/04 om åbenhed i Fællesskabet (EFT C 166, s. 4). Kommissionen har i meddelelsen fastlagt de grundlæggende principper for adgang til aktindsigt.

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

6 Adfærdskodeksen bestemmer bl.a., at

»offentligheden skal have størst mulig adgang til de dokumenter, som Kommissionen og Rådet ligger inde med. Ved dokument forstås enhver skreven tekst, uanset medium, der indeholder oplysninger, som Rådet eller Kommissionen ligger inde med«.

7 Adfærdskodeksen indeholder endvidere regler om, at institutionerne skal afslå at give indsigt i dokumenter, hvis offentliggørelse kunne skade nærmere angivne interesser, herunder offentlige interesser, beskyttelsen af enkeltpersoner og af privatlivets fred, og at de kan afslå at give adgang til dokumenter for at sikre beskyttelsen af institutionens interesser for så vidt angår tavshedspligten om forhandlingerne. I adfærdskodeksen er det også fastsat, at »Kommissionen og Rådet ... hver især [træffer] de nødvendige foranstaltninger med henblik på at gennemføre disse principper inden den 1. januar 1994«.

8 Samme dag, dvs. den 6. december 1993, traf Rådet afgørelse 93/662/EF om vedtagelse af Rådets forretningsorden (EFT L 304, s. 1). Ifølge forretningsordenens artikel 4 er Rådets samlinger ikke offentlige, undtagen i de tilfælde, der er nævnt i artikel 6. Artikel 5 bestemmer:

»1. Med forbehold af artikel 7, stk. 5, og andre gældende bestemmelser gælder der tavshedspligt om Rådets forhandlinger, medmindre Rådet træffer anden bestemmelse ...

2. Rådet kan tillade, at der under retssager fremlægges genparter eller uddrag af dets protokoller.«

9 Forretningsordenens artikel 9 bestemmer bl.a., at de protokoller, der udfærdiges for Rådets samlinger, i almindelighed for hvert punkt på dagsordenen skal indeholde en angivelse af de dokumenter, der er blevet forelagt for Rådet, de afgørelser, der er truffet, eller de konklusioner, som Rådet er nået frem til, samt de erklæringer, som Rådet har fremsat, og dem, som et medlem af Rådet eller Kommissionen har begæret optaget. Artikel 22 bestemmer, at »de nærmere bestemmelser om offentlighedens adgang til rådsdokumenter, hvis offentliggørelse ikke har alvorlige eller skadelige følger, vedtages af Rådet«.

10 Den 20. december 1993 vedtog Rådet afgørelse 93/731/EF om aktindsigt i Rådets dokumenter (EFT L 340, s. 43), hvorved tilsigtedes en gennemførelse af de principper, der var fastsat i adfærdskodeksen. Artikel 1 i afgørelse 93/731 bestemmer, at »offentligheden har aktindsigt i Rådets dokumenter på de betingelser, der er fastsat i denne afgørelse ... Ved Rådets dokumenter forstås ethvert skriftligt materiale, der indeholder eksisterende oplysninger, og som er i Rådets besiddelse, uanset på hvilket medium det foreligger, jf. dog artikel 2, stk. 2«.

11 Artikel 4, stk. 1, i afgørelse 93/731 har følgende ordlyd:

»Aktindsigt i Rådets dokumenter må ikke bevilges, hvis offentliggørelse vil kunne skade

— beskyttelsen af offentlighedens interesser (den offentlige sikkerhed, internationale forbindelser, monetær stabilitet, retlige procedurer, inspektioner og undersøgelser)

— beskyttelsen af enkeltpersoner og af privatlivets fred

— beskyttelsen af drifts- og forretningshemmeligheder

— beskyttelsen af Fællesskabets finansielle interesser

— beskyttelsen af klassificerede oplysninger på anmodning af den fysiske eller juridiske person, som har givet oplysninger, der er indeholdt i dokumenterne, eller i henhold til gældende lov i den medlemsstat, som har givet oplysningerne.«

12 Artikel 4, stk. 2, bestemmer, at »aktindsigt i Rådets dokumenter kan nægtes af hensyn til tavshedspligten om Rådets drøftelser«.

13 I afgørelsens artikel 7 hedder det:

»1. Den, der begærer aktindsigt, underrettes skriftligt inden en måned af vedkommende tjenestegrene i Generalsekretariatet om, hvorvidt begæringen er imødekommet eller ikke kan forventes imødekommet. I sidstnævnte tilfælde meddeles det tillige den, der har begæret aktindsigt, hvorfor begæringen ikke kan forventes imødekommet, samt at vedkommende inden en måned kan bekræfte sin begæring og derved forsøge at ændre indstillingen; bekræftes begæringen ikke inden en måned, betragtes den oprindelige begæring som bortfaldet.

2. Begæringer, der ikke er besvaret i løbet af den måned, der følger efter den måned, i hvilken begæringen er fremsat, anses for at være afslået, bortset fra det tilfælde, hvor den, der har begæret aktindsigt, i den følgende måned bekræfter sin begæring som anført ovenfor.

3. Afgørelser om afslag på en bekræftet begæring, der skal træffes inden en måned efter indgivelsen af denne begæring, skal begrundes behørigt. Afgørelsen meddeles snarest og skriftligt den, der har begæret aktindsigt; vedkommende underrettes samtidig om indholdet af artikel 138 E og 173 i traktaten om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab for så vidt angår betingelserne for fysiske personers indbringelse af klager for ombudsmanden og Domstolens prøvelse af lovligheden af retsakter vedtaget af Rådet.

4. Er der ikke afgivet svar i løbet af den måned, der følger efter den måned, i hvilken den bekræftende begæring er fremsat, anses dette som afslag.«

Faktiske omstændigheder

14 Sagsøgeren, John Carvel, er European Affairs Editor (redaktør for europæiske anliggender) ved dagbladet The Guardian, der udgives af det også sagsøgende Guardian Newspapers Ltd, der er et engelsk »company limited by shares«, og i denne egenskab anmodede han ved skrivelse af 2. februar 1994 til Rådets generalsekretær om indsigt i en række dokumenter, herunder De Faste Repræsentanters Komité's forberedende rapporter til, protokollerne, deltagerlisten og afstemningsresultaterne fra samt de afgørelser, der blev truffet på samlingerne i Rådet (socialministrene) (herefter »Rådet (socialministrene)«) den 12. oktober 1993 og den 23. november 1993, på samlingen i Rådet (retlige og indre anliggender) (herefter »Rådet (retlige anliggender)«) den 29. og 30. november 1993 samt protokollen for samlingen i Rådet (landbrug) (herefter »Rådet (landbrug)«) den 24. og 25. januar 1994.

15 Generalsekretariatet for Rådet svarede ved skrivelse af 28. februar 1994 og tilsendte sagsøgerne kopier af de forberedende rapporter til, protokollerne, deltagerlisten og afstemningsresultaterne fra Rådet (socialministrene) den 12. oktober 1993 og den 23. november 1993. Med hensyn til de afgørelser, Rådet traf på de nævnte datoer, henvistes de til de relevante numre af *De Europæiske Fællesskabers Tidende*, hvor afgørelserne var blevet offentliggjort.

16 Derimod blev der meddelt sagsøgerne afslag på indsigt i protokollen, deltagerlisten og afstemningsresultaterne fra, samt de afgørelser, der blev truffet i Rådet (retlige anliggender) den 29. og 30. november 1993, idet det anførtes, at de pågældende dokumenter »direkte vedrører forhandlingerne i Rådet og derfor i medfør af forretningsordenen for Rådet ikke må offentliggøres«. Rådet meddelte også afslag på indsigt i de forberedende rapporter til Rådet (retlige anliggender) den 29. og 30. november 1993 om det fremtidige arbejdsprogram, idet det anførtes, at der i det konkrete tilfælde var tale om »forberedende tekster til samlingen i Rådet (retlige og indre anliggender) med henblik på at anbefale Det Europæiske Råds vedtagelse den 10. og 11. december 1993 af den handlingsplan, der skulle fastlægges inden for områderne retlige og indre anliggender«. I stedet for de nævnte dokumenter fremsendte Rådet de endelige tekster, der var blevet vedtaget.

17 Med hensyn til protokollerne fra Rådet (landbrug) den 24. og 25. januar 1994 fik sagsøgerne meddelelse om, at disse endnu ikke forelå.

18 I ovennævnte skrivelse af 28. februar 1994 meddelte Rådet sagsøgerne, at de inden en måned kunne fremsætte en bekræftende begæring som svar på Rådets afslag på at tilstille dem de dokumenter, de havde anmodet om.

19 Den 14. marts 1994 fremsatte sagsøgerne en bekræftende begæring, hvori de bl.a. på ny anmodede om indsigt i dokumenterne vedrørende Rådet (retlige anliggender) den 29. og 30. november 1993, og understregede, at de fra Rådet allerede havde modtaget tilsvarende dokumenter vedrørende Rådet (socialministrene) den 12. oktober 1993 og den 23. november 1993. De begærede også på ny indsigt i protokollerne fra Rådet (landbrug) den 24. og 25. januar 1994.

20 Sagsøgerne modtog ikke svar inden for den frist på en måned, der er fastsat i artikel 7, stk. 3, i afgørelse 93/731.

21 Ved skrivelse af 29. april 1994 til Rådets generalsekretær anmodede sagsøgerne om en belysning af, hvilken praksis Rådet følger med hensyn til aktindsigt i dets protokoller og afstemningsresultaterne i forbindelse med Rådets forhandlinger. I samme skrivelse fremsatte sagsøgerne i medfør af artikel 7, stk. 2, i afgørelse 93/731 en bekræftende begæring med hensyn til protokollerne fra Rådet (landbrug) den 24. og 25. januar 1994.

22 Ved skrivelse af 17. maj 1994 svarede Rådet sagsøgerne som følger:

»1. Hvad angår dokumenterne vedrørende forberedelsen af samlingen i Rådet (retlige og indre anliggender) den 29. og 30. november 1993 og vedrørende selve samlingen (punkt 6-11 i Deres brev af 2. februar) er Rådet af den opfattelse, at der ikke kan gives aktindsigt, da dokumenterne direkte vedrører forhandlingerne i Rådet og dets forberedende instanser. Hvis Rådet tillod en sådan aktindsigt, ville det ikke kunne bevare fortroligheden omkring sine forhandlinger. De pågældende dokumenter indeholder fortrolige oplysninger om de holdninger, som Rådets medlemmer indtog under forhandlingerne.

Ikke desto mindre findes en stor del af oplysningerne fra disse dokumenter i pressemeddelelsen og i de andre dokumenter, De har fået tilsendt. F.eks. afspejlede de forberedende dokumenter (punkt 6 og 7 i Deres brev af 2. februar) kun en foreløbig situation, som stod til at blive ændret, hvorimod De har fået tilsendt de endelige tekster om Rådets arbejdsprogram. Pressemeddelelsen indeholder tillige oplysninger om de vigtigste af de afgørelser, der blev truffet på samlingen i Rådet (retlige og indre anliggender) den 29. og 30. november 1993, samt en oversigt over de ministre og kommissionsmedlemmer, der deltog i samlingen (henholdsvis punkt 10 og 11 i Deres brev af 2. februar).

2. De samme overvejelser angående forhandlingernes fortrolighed gælder også de forberedende rapporter til Rådet (socialministrene) på samlingerne den 12. oktober

og 23. november 1993 samt protokollerne og afstemningsresultaterne fra disse samlinger (punkt 1, 2 og 3 i Deres brev af 2. februar), som De rent faktisk ikke skulle have haft tilsendt. Da proceduren i forbindelse med aktindsigt i Rådets dokumenter og den praktiske gennemførelse imidlertid er helt ny, blev disse oplysninger tilsendt Dem på grund af en administrativ fejl.

3. Af samme grund må aktindsigt i protokollen for samlingen i Rådet (landbrug) den 24. januar 1994 (punkt 13 i Deres brev af 2. februar) også afslås.«

Retsforhandlingerne og parternes påstande

23 Sagsøgerne har herefter anlagt nærværende sag den 19. maj 1994.

24 Ved kendelser afsagt den 14. december 1994 har formanden for Rettens Anden Udvidede Afdeling tilladt den danske regering, den nederlandske regering og Europa-Parlamentet at indtræde i sagen til støtte for sagsøgernes påstande.

25 Den skriftlige forhandling er afsluttet den 19. april 1995. På grundlag af den refererende dommers rapport har Retten besluttet at indlede den mundtlige forhandling uden forudgående bevisoptagelse. Retten har dog anmodet Rådet om at besvare et spørgsmål og, om fornødent, at fremlægge nærmere angivne dokumenter. Rådet har efterkommet denne anmodning.

26 Den mundtlige forhandling fandt sted den 5. juli 1995. Parterne afgav indlæg og besvarede Rettens spørgsmål.

27 Sagsøgerne har nedlagt følgende påstande:

— Rådets afgørelse om ikke at give sagsøgerne indsigt i de forberedende rapporter til, protokollen, deltagerlisten og afstemningsresultaterne fra Rådet (retlige anliggender) den 29. og 30. november 1993 annulleres.

— Rådets afgørelse af 17. maj 1994 om ikke at give sagsøgerne indsigt i protokollen fra Rådet (landbrug) den 24. og 25. januar 1994 annulleres.

— Rådets afgørelse af 17. maj 1994 om ikke at give sagsøgerne indsigt i de forberedende rapporter til, protokollerne og afstemningsresultaterne fra Rådet (socialministrene) den 12. oktober 1993 og den 23. november 1993 annulleres.

— Rådet tilpligtes at betale sagsøgernes omkostninger, jf. artikel 87 i Rettens procesreglement.

Sagsøgerne har også nedlagt påstand om, at Rådet for Retten fremlægger dels båndoptagelser eller fuldstændige stenografiske referater af alle de møder i Rådet og dettes hjælpeorganer, hvor sagsøgernes begæringer er blevet drøftet, dels rapporten

fra Rådets Juridiske Tjeneste til De Faste Repræsentanters Komité /Rådet (dok. 6853/94 JUR 110 af 5.5.1994, herefter »rapporten af 5. maj 1994 fra Den Juridiske Tjeneste«).

28 Rådet har nedlagt følgende påstande:

— Frifindelse.

— Sagsøgerne tilpligtes at betale sagens omkostninger.

29 Den danske regering har nedlagt følgende påstande:

— Rådets afgørelser om ikke at give aktindsigt annulleres.

— Rådet tilpligtes at betale sagens omkostninger.

Den danske regering har også nedlagt påstand om, at Rådet for Retten fremlægger rapporten af 5. maj 1994 fra Den Juridiske Tjeneste.

30 Den nederlandske regering har nedlagt følgende påstand:

— Sagsøgernes påstande tages til følge.

31 Europa-Parlamentet har nedlagt følgende påstand:

— Der gives sagsøgerne medhold, og Rådets afgørelser om ikke at give aktindsigt annulleres.

Formaliteten

32 Sagsøgerne har anfægtet den afgørelse, der efter deres opfattelse er indeholdt i skrivelsen af 17. maj 1994, og hvorved Rådet ifølge sagsøgerne bl.a. har nægtet dem aktindsigt i de forberedende rapporter til og protokollerne samt afstemningsresultaterne fra Rådet (socialministrene) den 12. oktober 1993 og den 23. november 1993.

33 Retten skal bemærke, at sagsøgerne den 28. februar 1994 fra Rådets Generalsekretariat havde modtaget en kopi af de forberedende rapporter til, protokollerne, deltagerlisten og afstemningsresultaterne fra Rådet (socialministrene).

34 Efterfølgende, nemlig i skrivelsen af 17. maj 1994, meddelte Rådet, at dokumenterne vedrørende Rådet (socialministrene) var blevet fremsendt på grund af en administrativ fejl. Denne oplysning var imidlertid kun en forklaring på, hvorfor

Rådet havde fremsendt dokumenterne og ikke en anmodning om at sende dem tilbage.

35 Retten finder herefter, at skrivelsen af 17. maj 1994 ikke indeholder en afgørelse, hvorved Rådet skulle have nægtet sagsøgerne indsigt i de pågældende dokumenter. Sagsøgernes påstand om annullation af afgørelsen af 17. maj 1994 må således afvises i det omfang, den omhandler dokumenterne vedrørende samlingerne i Rådet (socialministrene), idet Rådet ikke på noget tidspunkt har truffet en afgørelse om ikke at give sagsøgerne indsigt i de pågældende dokumenter.

Realiteten

36 Til støtte for søgsmålet har sagsøgerne fremført følgende fem anbringender: At der er sket tilsidesættelse af det grundlæggende fællesskabsretlige princip om adgang til EU-institutionernes dokumenter, tilsidesættelse af princippet om beskyttelse af den berettigede forventning, tilsidesættelse af artikel 4, stk. 2, i afgørelse 93/731 derved, at de omtvistede afgørelser er udtryk for et afslag af principiel karakter på at give adgang til visse typer af dokumenter, tilsidesættelse af artikel 7, stk. 3, i afgørelse 93/731 og af EF-traktatens artikel 190 derved, at de omtvistede afgørelser er behæftet med en begrundelsesmangel, og endelig magtfordrejning.

37 Inden der tages stilling til sagsøgernes anbringender, må datoen for de afgørelser, hvis lovlighed sagsøgerne har anfægtet, fastlægges nøjagtigt. Sagsøgerne har nedlagt påstand dels om annullation af Rådets afgørelse om ikke at give dem aktindsigt i de forberedende rapporter til, protokollerne, deltagerlisten og afstemningsresultaterne fra Rådet (retlige anliggender) den 29. og 30. november 1993, dels om annullation af Rådets afgørelse af 17. maj 1994 om ikke at give dem aktindsigt i protokollerne fra Rådet (landbrug) den 24. og 25. januar 1994. Sagsøgerne har imidlertid ikke angivet den dato, hvor afgørelsen om ikke at give dem aktindsigt i dokumenterne vedrørende Rådet (retlige anliggender), blev truffet.

38 For så vidt angår datoen for Rådets afgørelse om ikke at give sagsøgerne aktindsigt i protokollerne fra Rådet (landbrug), bemærkes, at sagsøgerne den 2. februar 1994 anmodede om at få tilsendt de nævnte dokumenter, og at de fik meddelelse om, at disse endnu ikke forelå (jf. ovenfor i præmis 17). Den 14. marts 1994 gentog sagsøgerne anmodningen. Den blev ikke besvaret inden for fristen på en måned. Den 29. april 1994 fremsatte sagsøgerne en bekræftende begæring vedrørende de samme dokumenter. Den 17. maj 1994, dvs. inden for den frist på en måned, der er fastsat i artikel 7, stk. 3, i afgørelse 93/731, gav Rådet sagsøgerne en nærmere redegørelse for grundene til, at der ikke var givet aktindsigt i protokollerne fra Rådet (landbrug).

39 Under disse omstændigheder finder Retten, at skrivelsen af 17. maj 1994 udgør afgørelsen om ikke at give sagsøgerne aktindsigt i protokollerne fra Rådet (landbrug).

40 Med hensyn til datoen for Rådets afgørelse om ikke at give sagsøgerne aktindsigt i de forberedende rapporter til, protokollerne, deltagerlisten og afstemningsresultaterne fra Rådet (retlige anliggender), skal Retten bemærke, at artikel 7, stk. 3, i afgørelse 93/731 bestemmer, at afgørelsen om afslag på en bekræftet begæring skal træffes inden en måned efter indgivelsen af begæringen, og at det i artikel 7, stk. 4, hedder, at såfremt der ikke er afgivet svar i løbet af den måned, der følger efter den måned, i hvilken den bekræftende begæring er fremsat, anses dette som afslag.

41 Det bemærkes, at sagsøgerne har fremsat en bekræftende begæring den 14. marts 1994, og at Rådet først besvarede den den 17. maj 1994. Rådet har således ikke besvaret den bekræftende begæring inden for den frist, der er fastsat i artikel 7, stk. 3, i afgørelse 93/731, og afgørelsen om ikke at give aktindsigt i de pågældende dokumenter må betragtes som et stiltiende afslag, der fik retsvirkning en måned efter den 14. marts 1994.

42 Efter at have fastlagt den nøjagtige dato for de afslag Rådet meddelte, finder Retten det mest hensigtsmæssigt først at behandle sagsøgernes tredje anbringende.

Parternes argumenter

43 Sagsøgerne har anført, at Rådet har givet udtryk for, at det principielt ikke giver aktindsigt i dokumenter vedrørende dets forhandlinger, og de har herved gjort gældende, at et sådant afslag er i strid med artikel 4, stk. 2, i afgørelse 93/731, hvorefter aktindsigt i Rådets dokumenter »kan« nægtes af hensyn til tavshedspligten om dets drøftelser. Ifølge sagsøgerne forudsætter bestemmelsen, at Rådet skal foretage en nøje afvejning af de foreliggende interesser, inden det træffer afgørelse om at give eller ikke give indsigt i et dokument. Sagsøgerne har bemærket, at det forhold, at der her er tale om et afslag, der er meddelt som et princip, underbygges af de erklæringer, den danske og den nederlandske regering afgav i forbindelse med samlingen i Rådet den 16. og 17. maj 1994, og som efter deres opfattelse bekræfter, at Rådet ikke har foretaget nogen interesseafvejning, inden det traf afgørelse om at meddele afslag på deres bekræftende begæring.

44 Med henvisning til den adfærdskodeks, Rådet og Kommissionen har vedtaget, har sagsøgerne anført, at det fremgår af kodeksen, at tavshedspligten om forhandlingerne kun er et af de hensyn, der skal tages i betragtning ved anvendelsen af det generelle princip om adgang til institutionernes dokumenter. Sagsøgerne har understreget, at det er i lyset af dette hensyn, artikel 4, stk. 2, i afgørelse 93/731 skal fortolkes, og anført, at et automatisk afslag på at give indsigt i visse dokumenter, fordi de vedrører Rådets forhandlinger, hvor tavshedspligten skal beskyttes — således som Rådet anførte i sin skrivelse af 17. maj 1994 — er i strid med artikel 4, stk. 2.

45 Som svar på Rådets argument om, at aktindsigt i protokollerne er til skade for Fællesskabets beslutningsproces, har sagsøgerne erklæret, at de ikke hævder, at afgørelse 93/731 tillægger dem en ret til automatisk adgang til Rådets dokumenter.

Efter sagsøgernes opfattelse er denne argumentation fra Rådets side i øvrigt lidet overbevisende, eftersom Rådets protokoller blot indeholder en sammenfatning af de konklusioner, man er nået frem til, samt de formelle erklæringer, der afgives af en delegation, som efterfølgende anmoder om, at de optages i protokollen. Det er derfor ikke særlig sandsynligt, at aktindsigt i Rådets protokoller vil føre til, at nationale standpunkter bliver kendt for offentligheden.

46 Rådet har anført, at sagsøgerne ikke har ført bevis for deres påstand om, at Rådet ikke har foretaget en afvejning af de foreliggende interesser, og at det påhviler sagsøgerne, der har bevisbyrden, at underbygge deres påstand.

47 For så vidt angår afgørelse 93/731 har Rådet anført, at den må fortolkes i overensstemmelse med Rådets forretningsorden. Rådet har understreget, at da afgørelse 93/731 er truffet under henvisning til forretningsordenen, har dens bestemmelser ikke forrang frem for forretningsordenens bestemmelser, men skal fortolkes i sammenhæng med dem. Ifølge Rådet er dets forhandlinger i henhold til forretningsordenens artikel 5, stk. 1, principielt beskyttet mod enhver form for offentliggørelse, selv om Rådet kan træffe anden bestemmelse.

48 Rådet har afvist sagsøgernes bemærkninger om, at det på grundlag af artikel 4, stk. 2, i afgørelse 93/731 skulle have anset sig for bemyndiget til at meddele afslag som et princip, og Rådet har erklæret, at det altid kan anvende undtagelsesbestemmelsen i forretningsordenen og træffe bestemmelse om at offentliggøre dokumenterne vedrørende sine forhandlinger. Den blotte omstændighed, at Rådet har truffet afgørelse om ikke at anvende bestemmelsen i den foreliggende sag, kan ikke danne grundlag for en formodning for, at det heller ikke vil anvende bestemmelsen i fremtiden.

49 For så vidt angår det foreliggende afslag har Rådet anført, at det har foretaget en korrekt vurdering af de involverede interesser. Rådet har afvist sagsøgernes bemærkninger om, at det har tilsidesat artikel 4, stk. 2, i afgørelse 93/731 ved at

begrunde afslaget på at give indsigt i et nærmere angivet dokument med, at dokumentet henhørte under en kategori af dokumenter, der vedrører forhandlingerne i Rådet, for hvilke der gælder tavshedspligt.

50 Rådet er fremkommet med nærmere oplysninger om forløbet af den procedure, der førte til det omtvistede afslag. Det har bemærket, at en orienterende note af 25. marts 1994, der indeholdt et udkast til afslag på sagsøgernes begæring, bl.a. blev behandlet af De Faste Repræsentanters Komité den 30. marts 1994, men at spørgsmålet ikke blev forelagt for Rådet. Det har dernæst forklaret, at under et senere møde i De Faste Repræsentanters Komité, nemlig den 13. april 1994, blev spørgsmålet optaget på dagsordenen for samlingen i Rådet den 18. og 19. april 1994, men at en delegation i Rådet havde anmodet om, at punktet blev slettet af dagsordenen. Ifølge Rådet bevirkede denne anmodning, at det ikke kunne overholde den frist på en måned, der er fastsat i afgørelse 93/731. Den 22. april 1994 bekræftede De Faste Repræsentanters Komité sin tidligere afgørelse om at foreslå Rådet at afslå sagsøgernes begæring. Spørgsmålet blev på ny optaget som A-punkt på dagsordenen for samlingen i Rådet den 16. og 17. maj 1994. Det er på denne baggrund, at Rådet den 16. maj 1994 traf afgørelse om at afslå sagsøgernes begæring. På Kongeriget Danmarks anmodning blev afstemningens resultat offentliggjort.

51 Rådet har understreget, at udkastet til svaret på sagsøgernes begæring blev forelagt for den gruppe, der forbereder arbejdet i De Faste Repræsentanters Komité (1. afdeling), inden det blev forelagt for komitéen selv, uanset at Rådet kan træffe visse afgørelser, uden at de forinden er blevet behandlet af en arbejdsgruppe. Rådet har endvidere bemærket, at det ikke kan antages, at afgørelser, der er blevet vedtaget som A-punkter på dagsordenen for en samling i Rådet, ikke er blevet behandlet fuldt ud på samme måde som alle Rådets øvrige afgørelser. Rådet har tilføjet, at bekræftende begæringer fremover altid behandles af gruppen »information«.

52 Til nærmere belysning af de hensyn, der ligger bag princippet om, at der gælder tavshedspligt med hensyn til Rådets arbejde, har Rådet understreget, at der er tale om en beslutningsproces med drøftelser og kompromiser, hvorunder medlemmerne frit giver udtryk for deres overvejelser og nationale standpunkter. Det er

vigtigt, at disse standpunkter forbliver fortrolige, navnlig hvis medlemmerne med henblik på, at der kan opnås enighed, tvinges til at fravige dem, undertiden i en sådan grad, at de ikke følger de instrukser, de på nationalt plan har fået på et særligt punkt. En sådan proces med drøftelser og kompromiser er vital for vedtagelsen af fællesskabslovgivningen, og den ville være truet, såfremt delegationerne hele tiden skulle tage hensyn til, at deres standpunkter, således som de optages i Rådets protokoller, når som helst kunne blive kendt for offentligheden i kraft af muligheden for at få adgang til de pågældende dokumenter, uanset om Rådet meddeler tilladelse hertil eller ej.

53 Rådet har erklæret, at såvel med hensyn til dokumenterne vedrørende Rådet (retlige anliggender) den 29. og 30. november 1993, der præciserer de standpunkter, visse medlemmer af Rådet indtog, og som indeholder en erklæring fra et medlem, som med hensyn til protokollen fra Rådet (landbrug) af 24. januar 1994, hvori der omtales præcise standpunkter, som et flertal af Rådets medlemmer indtog, fandt Rådet det ikke hensigtsmæssigt at anvende den bestemmelse i forretningsordenen, hvorefter det kan fravige princippet om tavshedspligt med hensyn til sit arbejde ved at offentliggøre de pågældende dokumenter.

54 Rådet har understreget, at den erklæring, den danske regering og den nederlandske regering afgav ved afslutningen af samlingen i Rådet den 16. og 17. maj 1994, og hvori det anføres, at der ikke har været foretaget en afvejning af de foreliggende interesser, ikke er et bevis på, at en sådan afvejning ikke har fundet sted, men kun på, at der var et mindretalssynspunkt, som udtrykkes i erklæringen.

55 Den danske regering har bemærket, at Rådet begrundede sit afslag i den konkrete sag med, at de ønskede dokumenter direkte vedrørte forhandlingerne i Rådet og derfor måtte betragtes som hemmelige. Ifølge den danske regering er der ikke foretaget en konkret afvejning af interesserne, uanset den berettigede forventning, sagsøgerne kunne have om, at der ville blive foretaget en sådan afvejning.

56 Til støtte for sin argumentation har den danske regering henvist til den erklæring, den afgav ved afslutningen af samlingen i Rådet den 16. og 17. maj 1994, og hvori det hedder »that no comparative analysis has taken place of, on the one hand, the interests of the citizens seeking information, and on the other hand, the criterion of confidentiality of Council deliberations, as is required in the opinion of the Danish [and Dutch] government where the Council bases its rejection on this specific criterion«. Regeringen har understreget, at den på linje med den nederlandske regering stemte imod afslaget.

57 Den danske regering har endvidere anført, at i relation til artikel 4, stk. 2, i afgørelse 93/731 er det fakultativt, om en anmodning om aktindsigt skal afslås. Efter regeringens opfattelse ligger der heri, at Rådet for hver enkelt begæring skal foretage en konkret interesseafvejning, dvs. at det skal anvende den såkaldt subjektive synsvinkel.

58 Ifølge den nederlandske regering har Rådet i medfør af artikel 4, stk. 2, et skøn, således at det i givet fald kan afslå en begæring om aktindsigt i sine dokumenter. Ved anvendelsen af denne skønsbeføjelse skal Rådet foretage en afvejning af borgerens interesse i at få adgang til Rådets dokumenter mod Rådets interesse i at beskytte tavshedspligten med hensyn til sine drøftelser.

59 I den foreliggende sag har Rådet efter den nederlandske regerings opfattelse imidlertid ikke foretaget en afvejning af interesserne, således som det var forpligtet til. Regeringen har i den forbindelse henvist til de drøftelser, der fandt sted i Rådet, efter at sagsøgerne havde indgivet deres begæring, og til ordlyden af Rådets skrivelse af 17. maj 1994.

60 For så vidt nærmere angår drøftelserne i Rådet har den nederlandske regering henvist til den erklæring, den sammen med den danske regering afgav ved afslutningen af samlingen i Rådet den 16. og 17. maj 1994 (jf. ovenfor i præmis 56).

61 Europa-Parlamentet har gjort gældende, at skrivelsen af 17. maj 1994 ikke giver holdepunkter for at antage, at Rådet har foretaget en afvejning af interesserne hos de borgere, som har begæret aktindsigt, og Rådets interesse i at opretholde tavshedspligten med hensyn til sine forhandlinger. Ifølge Parlamentet er den erklæring, den danske og den nederlandske regering afgav ved afslutningen af samlingen i Rådet den 16. og 17. maj 1994, en bekræftelse af dette synspunkt.

Rettens bemærkninger

62 Med hensyn til fortolkningen af artikel 4, stk. 2, i afgørelse 93/731 må det først understreges, at afgørelse 93/731 er den sidste af tre retsakter, der blev udstedt i december 1993, og som indeholder bestemmelser, der vedrører gennemførelsen af princippet om åbenhed (jf. ovenfor, præmis 5-13). Blandt de nævnte retsakter er den den eneste med lovrang, der omhandler spørgsmålet om adgang til indsigt i dokumenter. Afgørelse 93/731 er således den eneste retsakt, der indeholder bestemmelser om borgernes ret til aktindsigt, mens forretningsordenen regulerer de interne forretningsgange i Rådet.

63 Det bemærkes, at artikel 1 i afgørelse 93/731 bestemmer, at offentligheden har aktindsigt i Rådets dokumenter på de betingelser, der er fastsat i afgørelsen, og at afgørelsens artikel 4 fastlægger undtagelserne fra den principielle regel. I henhold til artikel 4, stk. 1, må aktindsigt i Rådets dokumenter ikke bevilges, hvis offentliggørelse vil kunne skade nærmere angivne interesser (jf. ovenfor i præmis 11). I medfør af afgørelsens artikel 4, stk. 2, »kan« aktindsigt i Rådets dokumenter nægtes af hensyn til tavshedspligten om Rådets drøftelser.

64 Heraf følger, at i henhold til artikel 4, stk. 1, er Rådet således forpligtet til ikke at give aktindsigt, såfremt nærmere angivne betingelser er opfyldt. I henhold til

artikel 4, stk. 2, har Rådet derimod en skønsbeføjelse, som indebærer, at det i givet fald kan afslå en begæring om indsigt i dokumenter, der vedrører dets drøftelser.

65 Retten finder, at det fremgår såvel af ordlyden af artikel 4 i afgørelse 93/731 som af det formål, der forfølges med afgørelsen, og som er at give offentligheden en vid adgang til Rådets dokumenter, at når Rådet udøver sin skønsbeføjelse i henhold til artikel 4, stk. 2, skal det foretage en egentlig afvejning af borgerens interesse i at få indsigt i dets dokumenter mod Rådets eventuelle interesse i at opretholde tavshedspligten om sine drøftelser.

66 Det må tilføjes, at en sådan fortolkning af artikel 4, stk. 2, er i overensstemmelse med bestemmelserne i adfærdskodeksen (jf. ovenfor, præmis 6 og 7), som afgørelse 93/731 skulle gennemføre.

67 Hver gang der begæres aktindsigt i dokumenter, skal Rådet således foretage en afvejning af de ovenfor angivne interesser og træffe afgørelse efter den herom gældende fremgangsmåde.

68 Også i henhold til forretningsordenen har Rådet en skønsbeføjelse, som det i givet fald skal udøve for at sikre, at de afgørelser, det træffer i medfør af artikel 4, stk. 2, i afgørelse 93/731, får retsvirkninger efter deres indhold. Rådet kan ikke ved at undlade at udøve det skøn, det er tillagt i henhold til forretningsordenens artikel 5, stk. 1, fratage borgerne rettigheder, de har i henhold til artikel 4, stk. 2, i afgørelse 93/731.

69 Efter således at have præciseret rækkevidden af artikel 4, stk. 2, i afgørelse 93/731 skal Retten herefter tage stilling til, om Rådet i den foreliggende sag har udøvet sin skønsbeføjelse som fastsat i bestemmelserne i ovennævnte artikel.

70 Sagsøgerne, den danske regering, den nederlandske regering og Europa-Parlamentet har anført, at Rådet har givet automatisk afslag på sagsøgernes begæringer, idet Rådet ikke på noget tidspunkt har foretaget en afvejning af de foreliggende interesser, inden det nåede frem til, at der ikke skulle gives indsigt i de omtvistede dokumenter. Til støtte for deres synspunkt har de bl.a. påberåbt sig Rådets skrivelser af 28. februar 1994 og 17. maj 1994 (jf. ovenfor, præmis 15-18 og 22) og den erklæring, den danske og den nederlandske regering afgav ved afslutningen af samlingen i Rådet den 16. og 17. maj 1994 (jf. ovenfor i præmis 56).

71 Med hensyn til skrivelsen af 28. februar 1994 bemærkes, at Rådet i skrivelsens femte afsnit afslog at give indsigt i dokumenterne vedrørende Rådet (retlige anliggender) den 29. og 30. november 1993 med henvisning til, at de pågældende dokumenter »direkte vedrører Rådets drøftelser og derfor i medfør af Rådets forretningsorden ikke kan offentliggøres«.

72 For så vidt angår skrivelsen af 17. maj 1994 bemærkes, at Rådet bekræftede sit afslag på at give sagsøgerne indsigt i de ønskede dokumenter med henvisning til, at de »direkte vedrører forhandlingerne i Rådet og dets forberedende instanser. Hvis Rådet tillod en sådan aktindsigt, ville det ikke kunne bevare fortroligheden omkring sine forhandlinger. De pågældende dokumenter indeholder fortrolige oplysninger om de holdninger, som Rådets medlemmer indtog under forhandlingerne« (se den fulde ordlyd af skrivelsen af 17.5.1994 ovenfor i præmis 22).

73 Retten finder, at det fremgår af disse to skrivelser, at Rådet ved besvarelsen af sagsøgernes begæringer ikke har iagttaget den forpligtelse til at foretage en afvejning af de foreliggende interesser, der er fastsat i artikel 4, stk. 2, i afgørelse 93/731. Som skrivelserne er formuleret, peger de i retning af, at Rådet var af den opfattelse dels, at det var forpligtet til ikke at give aktindsigt i de pågældende dokumenter, allerede fordi de vedrørte dets drøftelser, dels at forretningsordenen, navnlig artikel 5, ville blive tilsidesat, såfremt de dokumenter, sagsøgerne havde begæret indsigt i, blev offentliggjort. Rådets forkerte fortolkning af de omtvistede bestemmelser belyses i øvrigt af følgende formuleringer, først i skrivelsen af 28. februar 1994, »... I am unable to send you these documents, since they ... cannot ... be disclosed«, og siden i skrivelsen af 17. maj 1994, »... at der ikke kan gives aktindsigt ...«, som viser, at Rådet var af den opfattelse, at det ikke kunne offentliggøre de ønskede dokumenter.

74 Denne bedømmelse af ovennævnte faktiske forhold underbygges af den erklæring, den danske og den nederlandske regering afgav ved afslutningen af samlingen i Rådet den 16. og 17. maj 1994, hvor afgørelsen om ikke at give sagsøgerne aktindsigt i de ønskede dokumenter blev truffet, og hvorefter der ikke i Rådet er foretaget en afvejning af interesserne for de borgere, der ønsker oplysninger, mod hensynet til fortrolighed omkring drøftelserne i Rådet (jf. ovenfor i præmis 56).

75 Som svar på et spørgsmål fra Retten under den mundtlige forhandling præciserede den danske regering i øvrigt, at den drøftelse, der fandt sted i arbejdsgruppen og i De Faste Repræsentanters Komité, ikke havde omfattet en konkret afvejning af de foreliggende interesser, men udelukkende vedrørte proceduremæssige spørgsmål, muligheden for at meddele automatisk afslag og for at vedtage en subjektiv metode.

76 Ifølge Rådet beviser den erklæring, den danske og den nederlandske regering afgav ved afslutningen af samlingen i Rådet den 16. og 17. maj 1994, kun, at der var et mindretalssynspunkt. Retten er ikke enig i denne opfattelse. Det er korrekt, at det synspunkt, erklæringen udtrykker, var et mindretalssynspunkt. Det må imidlertid

fastlås, at erklæringen indeholder nærmere oplysninger om de forhandlinger, der blev ført forud for vedtagelsen af de omtvistede afgørelser. Oplysningerne har ikke noget at gøre med flertals- eller mindretalssynspunkter; de belyser derimod det faktiske spørgsmål, Retten skal afgøre.

77 Det bemærkes, at Rådet som svar på disse oplysninger ikke har fremført konkrete omstændigheder, der kan afkræfte dem, eller som kan bevise, at Rådet faktisk har foretaget en afvejning af de konkret foreliggende interesser. Rådet er blot fremkommet med visse bemærkninger om det forløb, der førte til de omtvistede afslag og har kun anført, at sagsøgernes begæringer var blevet drøftet i forskellige instanser i Rådet.

78 For så vidt angår begæringerne om indsigt i dokumenterne vedrørende Rådet (retlige anliggender) og Rådet (landbrug) findes Rådet herefter ikke at have udøvet sin skønsbeføjelse i overensstemmelse med de omtvistede bestemmelser, således som Retten har fortolket dem (jf. ovenfor i præmis 65).

79 Det tredje anbringende må således tiltrædes.

80 De omtvistede afgørelser må derfor annulleres, uden at det findes fornødent at tage stilling til sagsøgernes øvrige anbringender eller at påkende sagsøgernes påstand om, at Rådet tilpligtes at fremlægge båndoptagelser eller fuldstændige stenografiske referater af alle de møder i Råder og dets hjælpeorganer, hvor sagen har været drøftet, og til sagsøgernes og den danske regerings påstand om, at Rådet tilpligtes at fremlægge rapporten af 5. maj 1994 fra Den Juridiske Tjeneste for Retten.

Sagens omkostninger

81 I henhold til procesreglementets artikel 87, stk. 2, pålægges det den tabende part at betale sagens omkostninger, såfremt der er nedlagt påstand herom. Da sagsøgerne har nedlagt en sådan påstand, og Rådet i det væsentlige har tabt sagen, pålægges det derfor Rådet at betale sagens omkostninger. Ifølge procesreglementets artikel 87, stk. 4, bærer medlemsstater og institutioner, der er indtrådt i en sag, deres egne omkostninger. Kongeriget Danmark, Kongeriget Nederlandene og Europa-Parlamentet, der er indtrådt i sagen til støtte for sagsøgernes påstande, bør derfor bære deres egne omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

RETTEN (Anden Udvidede Afdeling)

1) Rådets stiltiende afgørelse om ikke at give sagsøgerne aktindsigt i de forberedende rapporter til, protokollerne, deltagerlisterne og afstemningsresultaterne fra samlingen i Rådet (retlige anliggender) den 29. og 30. november 1993 og afgørelsen i Rådets skrivelse af 17. maj 1994 om ikke at give aktindsigt i protokollerne fra samlingen i Rådet (landbrug) den 24. og 25. januar 1994 annulleres.

2) I øvrigt frifindes Rådet.

3) Rådet betaler sagens omkostninger.

4) Kongeriget Danmark, Kongeriget Nederlandene og Europa-Parlamentet bærer deres egne omkostninger.

Vesterdorf Barrington Saggio

Kirschner Kalogeropoulos

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 19. oktober 1995.

H. Jung B. Vesterdorf

Justitssekretær Afdelingsformand