DOMSTOLENS DOM

6. december 2001 *

I sag C-353/99 P,

Rådet for Den Europæiske Union ved J. Aussant, G. Maganza og M. Bauer, som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg,

appellant,

støttet af

Kongeriget Spanien ved R. Silva de Lapuerta, som befuldmægtiget, og med valgt adresse i Luxembourg,

intervenient i appelsagen,

* Processprog: engelsk.

angående appel af dom afsagt den 19. juli 1999 af De Europæiske Fællesskabers Ret i Første Instans (Første Afdeling) i sag T-14/98, Hautala mod Rådet (Sml. II, s. 2489), hvori der er nedlagt påstand om ophævelse af denne dom,

de andre parter i appelsagen:

Heidi Hautala, medlem af Europa-Parlamentet, ved avocats O.W. Brouwer og T. Janssens, og med valgt adresse i Luxembourg,

sagsøger i første instans,

støttet af

Kongeriget Danmark ved J. Molde, som befuldmægtiget, og med valgt adresse i Luxembourg,

og af

Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirland ved J.E. Collins, som befuldmægtiget, bistået af barrister H. Davies, og med valgt adresse i Luxembourg,

intervenienter i appelsagen,

Republikken Finland først ved H. Rotkirch, derefter ved T. Pynnä, som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg,

Kongeriget Sverige ved A. Kruse, som befuldmægtiget, og med valgt adresse i Luxembourg,

og

Den Franske Republik,

intervenienter i første instans,

har

DOMSTOLEN

sammensat af præsidenten, G.C. Rodríguez Iglesias, afdelingsformændene P. Jann, F. Macken, N. Colneric og S. von Bahr samt dommerne C. Gulmann, D.A.O. Edward, A. La Pergola, J.-P. Puissochet, M. Wathelet, V. Skouris, J.N. Cunha Rodrigues (refererende dommer) og C.W.A. Timmermans,

generaladvokat: P. Léger
justitssekretær: afdelingschef D. Louterman-Hubeau,

på grundlag af retsmøderapporten,

efter at parterne har afgivet mundtlige indlæg i retsmødet den 13. marts 2001,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 10. juli 2001,

afsagt følgende

Dom

1 Ved appelskrift indleveret til Domstolens Justitskontor den 22. september 1999 har Rådet for Den Europæiske Union i medfør af artikel 49 i EF-statutten for Domstolen iværksat appel til prøvelse af dom afsagt den 19. juli 1999 af Retten i Første Instans i sag T-14/98, Hautala mod Rådet (Sml. II, s. 2489, herefter »den appellerede dom«), hvorved Retten annullerede Rådets afgørelse af 4. november 1997 om ikke at give Heidi Hautala aktindsigt i rapporten fra arbejdsgruppen »Eksport af Konventionelle Våben« (herefter »den anfægtede afgørelse«).

2 Ved kendelse afsagt af Domstolens præsident den 10. februar 2000 fik Kongeriget Spanien tilladelse til at indtræde i sagen til støtte for Rådets påstande, mens Kongeriget Danmark og Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirland fik tilladelse til at indtræde i sagen til støtte for Heidi Hautala's påstande.

De relevante retsregler

3 For så vidt angår de relevante retsregler fastslog Retten:

»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 (herefter 'erklæring nr. 17'), 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 (EF-Bull. 12-1992, s. 7).

3 Den 5. maj 1993 forelagde Kommissionen meddelelse 93/C 156/5 om offentlig adgang til institutionernes dokumenter (EFT C 156, s. 5) for Rådet, Parlamentet og Det Økonomiske og Sociale Udvalg. Meddelelsen indeholdt resultaterne af en sammenlignende undersøgelse af offentlighedens adgang til dokumenter i medlemsstaterne og i visse tredjelande, og det konkluderedes, at der syntes at være et stærkt ønske om at udvide adgangen til dokumenter yderligere på fællesskabsniveau.

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

5 På Det Europæiske Råds møde i København den 22. juni 1993 opfordredes Rådet og Kommissionen 'til at fortsætte deres arbejde ud fra princippet om, at borgerne skal have størst mulig adgang til information' (EF-Bull. 6-1993, s. 15, punkt I.22).

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

7 Adfærdskodeksen indeholder følgende generelle princip:

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

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

9 De forhold, en institution kan påberåbe sig som begrundelse for ikke at give aktindsigt i dokumenter, er i adfærdskodeksen opregnet som følger:

'Institutionerne afslår at give aktindsigt i dokumenter, hvis offentliggørelse kunne skade

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

— [...]

Institutionerne kan også afslå at give adgang for at sikre beskyttelsen af institutionens interesser for så vidt angår tavshedspligten om forhandlingerne.'

10 I øvrigt hedder det i adfærdskodeksen:

'Kommissionen og Rådet træffer hver især de nødvendige foranstaltninger med henblik på at gennemføre disse principper inden den 1. januar 1994.'

11 For at overholde denne forpligtelse traf Rådet den 20. december 1993 afgørelse 93/731/EF om aktindsigt i Rådets dokumenter (EFT L 340, s. 43, herefter 'afgørelse 93/731').

12 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)

— [...]'«

Sagens faktiske omstændigheder

4 For så vidt angår sagens faktiske omstændigheder fastslog Retten:

»13 [Heidi Hautala] er medlem af Europa-Parlamentet.

14 Den 14. november 1996 stillede hun en skriftlig forespørgsel til Rådet (skriftlig forespørgsel P-3219/96, EFT 1997 C 186, s. 48) med henblik på at opnå nærmere oplysninger vedrørende de otte kriterier for våbeneksport, der var opstillet på Det Europæiske Råds møder i Luxembourg i juni 1991 og i Lissabon i juni 1992. Hun rejste navnlig følgende spørgsmål:

'Hvad agter Rådet at gøre for at bringe denne krænkelse af menneskerettighederne i forbindelse med medlemsstaternes våbeneksport til ophør? Hvorfor er de planer med hensyn til præcisering af kriterierne, som Rådets arbejdsgruppe om "Eksport af Konventionelle Våben" har forelagt det politiske udvalg, hemmelige?'

15 I sit svar af 10. marts 1997 anførte Rådet bl.a.:

'Et af de otte kriterier vedrører overholdelse af menneskerettighederne fra det endelige bestemmelseslands side, et spørgsmål, som ligger alle medlemsstater på sinde. Medlemsstaterne drøfter dette og andre aspekter af våbeneksportpolitik i Gruppen vedrørende "Eksport af Konventionelle Våben" under den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik (FUSP). Denne gruppe har fået til opgave at være særlig opmærksom på gennemførelsen af de otte kriterier med henblik på at nå frem til en fælles fortolkning heraf.

På mødet den 14.-15. november 1996 godkendte [Rådets...] Politiske Komité en rapport fra Gruppen vedrørende "Eksport af Konventionelle Våben" med henblik på yderligere at forstærke en konsekvent gennemførelse af de fælles kriterier. Den Politiske Komité besluttede også, at gruppen nøje skal følge denne sag.

De faktiske afgørelser om eksporttilladelser ligger imidlertid fortsat hos de nationale myndigheder. Rådet er derfor ikke i stand til at udtale sig om enkelte eksporttilladelser eller om nationale politikker om underretning af offentligheden på dette område.'

16 Ved skrivelse af 17. juni 1997 til Rådets generalsekretær anmodede [Heidi Hautala] om at få udleveret den rapport, der er omtalt i Rådets svar (herefter 'den omtvistede rapport').

17 Den omtvistede rapport var blevet godkendt af Den Politiske Komité, men ikke af Rådet. Den var udarbejdet inden for rammerne af det særlige telexnet af de europæiske korrespondenter COREU, som medlemsstaterne og Kommissionen vedtog i 1995 som led i FUSP i medfør af bestemmelserne i afsnit V i traktaten om Den Europæiske Union (herefter 'EU-traktaten'), og blev ikke udbredt via de sædvanlige kanaler for udbredelse af Rådets dokumenter. Efter Rådets praksis er COREU-nettet forbeholdt spørgsmål, der henhører under ovennævnte afsnit V. De dokumenter, der udsendes via COREU-nettet, sendes kun til et begrænset antal godkendte adressater i medlemsstaterne samt til Kommissionen og til Rådets Generalsekretariat.

18 Ved skrivelse af 25. juli 1997 afslog Rådets Generalsekretariat med henvisning til artikel 4, stk. 1, i afgørelse 93/731 at give aktindsigt i den omtvistede rapport, idet det anførtes, at rapporten indeholdt 'særdeles følsomme oplysninger, hvis offentliggørelse vil kunne skade beskyttelsen af offentlighedens interesse for så vidt angår den offentlige sikkerhed'.

19 Ved skrivelse af 1. september 1997 fremsatte [Heidi Hautala] en bekræftende begæring, jf. artikel 7, stk. 1, i afgørelse 93/731.

20 Den bekræftende begæring blev behandlet af 'Informationsgruppen' under De Faste Repræsentanters Komité på et møde den 24. oktober 1997 og af Rådets medlemmer på samlingen den 3. november 1997, hvor det med det nødvendige simple flertal blev vedtaget ikke at imødekomme begæringen. Fire delegationer stemte for, at rapporten skulle udleveres.

21 Ved skrivelse af 4. november 1997 (herefter 'den anfægtede afgørelse') afslog Rådet den bekræftende begæring på følgende måde:

'Jeg anerkender modtagelsen af Deres skrivelse af 1. september 1997, hvori De i medfør af artikel 7, stk. 1, i afgørelse 93/731/EF fremsatte en bekræftende begæring om aktindsigt i [den omtvistede] rapport [...]

Rådet har taget Deres begæring op til fornyet overvejelse og i den forbindelse gennemgået det pågældende dokument.

Rådet finder, at en offentliggørelse af [den omtvistede] rapport vil kunne skade forholdet mellem Den Europæiske Union og tredjelande.

Ud fra hensynet til beskyttelse af offentlighedens interesser for så vidt angår internationale forbindelser kan Deres begæring om aktindsigt i det pågældende dokument derfor ikke imødekommes, jf. artikel 4, stk. 1, i afgørelse 93/731/EF.'

22 Den omtvistede rapport gav anledning til, at Rådet den 8. juni 1998 vedtog en adfærdskodeks for våbeneksport. Denne kodeks er blevet offentliggjort.«

Den appellerede dom

5 Ved stævning indleveret til Rettens Justitskontor den 13. januar 1998 nedlagde Heidi Hautala påstand om annullation af den anfægtede afgørelse.

6 Til støtte for søgsmålet fremførte hun tre anbringender, nemlig at artikel 4, stk. 1, i afgørelse 93/731 var tilsidesat (det første anbringende), at EF-traktatens artikel 190 (nu artikel 253 EF) var tilsidesat (det andet anbringende), og at der var tale om tilsidesættelse af det grundlæggende fællesskabsretlige princip, hvorefter borgerne i Den Europæiske Union skal have størst og videst mulig adgang til EF-institutionernes dokumenter, samt af princippet om beskyttelse af den berettigede forventning (det tredje anbringende).

7 Retten fastslog først, at den havde kompetence til at træffe afgørelse i sagen. Retten bemærkede hertil følgende:

»40 Indledningsvis bemærkes, at i henhold til procesreglementets artikel 113 kan Retten til enhver tid af egen drift efterprøve, om en sag skal afvises, fordi ufravigelige procesforudsætninger ikke er opfyldt.

41 Den omstændighed, at den omtvistede rapport henhører under EU-traktatens afsnit V, er uden betydning for spørgsmålet om Rettens kompetence. I [dom af 17.6.1998, sag T-174/95, Svenska Journalistförbundet mod Rådet, Sml. II, s. 2289] (præmis 81 og 82) har Retten allerede fastslået, at afgørelse 93/731 omfatter ethvert rådsdokument, uanset dets indhold. Retten har også udtalt, at i henhold til EU-traktatens artikel J.11, stk. 1 (EU-traktatens artikel J-J.17 er blevet erstattet af artikel 11 EU-28

EU) finder retsakter udstedt i medfør af EF-traktatens artikel 151, stk. 3 (efter ændring nu artikel 207, stk. 3, EF), som er hjemmel for afgørelse 93/731, anvendelse på bestemmelserne vedrørende de områder, der er nævnt i EU-traktatens afsnit V.

42 I overensstemmelse med, hvad Retten fastslog i [Svenska] Journalistförbundet-dommen (præmis 85), er dokumenter henhørende under EU-traktatens afsnit V således omfattet af afgørelse 93/731, idet der ikke findes bestemmelser om det modsatte. Den omstændighed, at Retten i henhold til EU-traktatens artikel L [efter ændring nu artikel 46 EF] ikke har kompetence til at prøve lovligheden af retsakter, der henhører under traktatens afsnit V, er derfor ikke til hinder for, at Retten har kompetence til at træffe afgørelse i sager vedrørende aktindsigt i sådanne retsakter.«

8 Retten annullerede herefter den anfægtede afgørelse, idet den tiltrådte Heidi Hautala's første anbringende, for så vidt som hun havde anfægtet, at Rådet fandt, at det ikke var forpligtet til at undersøge, om det kunne give delvis aktindsigt og således offentliggøre de dele af den omtvistede rapport, der ikke var omfattet af undtagelsen med hensyn til beskyttelse af offentlighedens interesser. Retten bemærkede nærmere:

»75 For så vidt angår det tredje argument [under det første anbringende], som den svenske regering har støttet, og hvorefter Rådet ved at afslå at give aktindsigt i de dele af den omtvistede rapport, der ikke er omfattet af undtagelsen med hensyn til beskyttelsen af offentlighedens interesser, har tilsidesat artikel 4, stk. 1, i afgørelse 93/731, skal det bemærkes, at Rådet er af den opfattelse, at princippet om aktindsigt i dokumenter kun finder anvendelse på dokumenterne som sådanne og ikke på de oplysninger, de indeholder.

76 Retten skal herefter tage stilling til, om Rådet var forpligtet til at undersøge, om der kunne gives delvis aktindsigt. Dette spørgsmål er et retsspørgsmål, og Rettens prøvelsesret er derfor ikke begrænset.

77 I den forbindelse bemærkes, at afgørelse 93/731 er en intern forholdsregel, som Rådet har truffet med hjemmel i EF-traktatens artikel 151, stk. 3. Da der ikke foreligger specifikke fællesskabsretlige bestemmelser, fastsætter Rådet de betingelser, der gælder med hensyn til behandlingen af begæringer om aktindsigt i dets dokumenter (jf. i samme retning Domstolens dom af 30.4.1996, sag C-58/94, Nederlandene mod Rådet, Sml. I, s. 2169, præmis 37 og 38). Såfremt Rådet ønskede det, kunne det derfor som led i en ny politik beslutte at give delvis aktindsigt i sine dokumenter.

78 I henhold til afgørelse 93/731 er Rådet ikke udtrykkeligt forpligtet til at undersøge, om der kan gives delvis aktindsigt i dokumenter. Som Rådet indrømmede i retsmødet, er afgørelsen heller ikke direkte til hinder for en sådan mulighed.

79 Med henblik på fortolkningen af artikel 4 i afgørelse 93/731 må det herefter fremhæves, på hvilken baggrund Rådet har truffet den nævnte afgørelse.

80 Det må herved fastslås, at det i erklæring nr. 17 blev anbefalet, at Kommissionen senest i 1993 forelagde Rådet en rapport om foranstaltninger, der kunne øge offentlighedens adgang til de oplysninger, som institutionerne råder over. Denne forpligtelse blev på ny bekræftet på Det Europæiske Råds møde i København den 22. juni 1993, hvor Rådet og Kommissionen blev opfordret 'til at fortsætte deres arbejde ud fra princippet om, at borgerne skal have størst mulig adgang til information'.

81 I betragtningerne til adfærdskodeksen nævner Rådet og Kommissionen udtrykkeligt erklæring nr. 17 og konklusionerne fra Det Europæiske Råds møde i København som grundlag for deres initiativ. I adfærdskodeksen opstilles det generelle princip, at offentligheden skal have størst mulig adgang til dokumenter.

82 Hertil kommer, at Domstolen i den ovenfor nævnte dom i sagen Nederlandene mod Rådet (præmis 35) har understreget betydningen af offentlighedens ret til aktindsigt i de dokumenter, som myndighederne er i besiddelse af. Domstolen påpegede således, at denne rettighed i erklæring nr. 17 knyttes sammen med 'institutionernes demokratiske karakter'. I sit forslag til afgørelse (Sml. s. 2171, punkt 19) understregede generaladvokaten med hensyn til den subjektive ret til oplysninger følgende:

'En sådan ret er snarere hjemlet i det demokratiske princip, som er et af de grundlæggende elementer i opbygningen af Fællesskabet, således som det nu er fastslået i præamblen til Maastricht-traktaten og ved [EU-traktatens] artikel F [efter ændring nu artikel 6 EU] i de fælles bestemmelser.'

83 Med henvisning til dommen i sagen Nederlandene mod Rådet har Retten i [Svenska] Journalistförbundet-dommen (præmis 66) fastslået følgende:

'Formålet med afgørelse 93/731 er at gennemføre princippet om, at offentligheden skal have størst mulig adgang til oplysninger med henblik på, at institutionernes demokratiske karakter samt offentlighedens tillid til myndighederne styrkes.'

84 Endvidere bemærkes, at når der er indført et almindeligt princip og fastsat undtagelser herfra, skal undtagelserne fortolkes og anvendes indskrænkende, således at anvendelsen af det almindelige princip ikke bringes i fare (jf. i samme retning [Rettens dom af 5.3.1997, sag T-105/95,] WWF UK mod Kommissionen, præmis 56, og [af 6.2.1998, sag T-124/96,] Interporc mod Kommissionen [Sml. II, s. 231], præmis 49). I den foreliggende sag skal der foretages en fortolkning af artikel 4, stk. 1, i afgørelse 93/731, som opregner undtagelserne fra ovennævnte generelle princip.

85 Endvidere tilsiger proportionalitetsprincippet, 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). I den foreliggende sag er det mål, Rådet forfølger med sit afslag på aktindsigt i den omtvistede rapport, ifølge den anfægtede afgørelses begrundelse 'at beskytte offentlighedens interesser for så vidt angår internationale forbindelser'. Et sådant mål ville imidlertid også kunne nås, såfremt Rådet efter en undersøgelse blot tilbageholdt de dele af den omtvistede rapport, hvis offentliggørelse vil kunne skade internationale forbindelser.

86 Herved bemærkes nærmere, at i de særlige tilfælde, hvor omfanget af dokumentet eller af de dele af dokumentet, der skal tilbageholdes, ville påføre Rådet en uforholdsmæssig administrativ byrde, kan Rådet på grundlag af proportionalitetsprincippet afveje interessen i at få aktindsigt i de pågældende dele af dokumentet mod den hermed forbundne arbejdsbyrde. I sådanne særlige tilfælde vil Rådet således kunne varetage hensynet til god forvaltningsskik.

87 Artikel 4, stk. 1, i afgørelse 93/731 må herefter fortolkes i lyset af princippet om ret til oplysninger og proportionalitetsprincippet. Heraf følger, at Rådet er forpligtet til at undersøge, om der skal gives delvis aktindsigt i oplysninger, der ikke er omfattet af undtagelserne.

88 Som det fremgår af nærværende doms præmis 75, har Rådet ikke foretaget en sådan undersøgelse, idet princippet om aktindsigt i dokumenter efter Rådets opfattelse kun finder anvendelse på dokumenterne som sådanne og ikke på de oplysninger, de indeholder. Den anfægtede afgørelse hviler følgelig på en retsvildfarelse og må derfor annulleres.

89 Det er herefter ufornødent, at Retten tager stilling til de to øvrige anbringender, [Heidi Hautala] har fremført til støtte for søgsmålet.«

Appellen

Parternes anbringender og argumenter

9 Rådet, støttet af Kongeriget Spanien, har nedlagt påstand om ophævelse af den appellerede dom, om frifindelse for de for Retten nedlagte påstande, om, at Heidi Hautala tilpligtes at betale sagens omkostninger for Retten, og om, at der træffes afgørelse om appelsagens omkostninger efter gældende regler.

10 Rådet og den spanske regering har nærmere anført, at Retten har foretaget en urigtig retsanvendelse ved at fortolke afgørelse 93/731 således, at Rådet i henhold til afgørelsen er forpligtet til at undersøge, om der skal gives aktindsigt i oplysninger, der er indeholdt i et dokument, som ikke er omfattet af de undtagelser, der er opregnet i afgørelsens artikel 4.

11 Rådet har først gjort gældende, at i henhold til selve ordlyden af afgørelse 93/731, hvorefter der skal gives aktindsigt i »dokumenter« og ikke i »oplysninger«, omhandler afgørelsen kun Rådets dokumenter som sådanne og ikke de oplysninger, de indeholder. Rådet skal således udelukkende undersøge, om det dokument, der begæres aktindsigt i, kan udleveres, som det er, og uden ændringer. Retten har derfor foretaget en urigtig retsanvendelse ved at fastslå, at der af afgørelse 93/731 kan udledes en forpligtelse for Rådet, ikke til at tage en begæring om aktindsigt i et dokument til følge, men til at ændre det pågældende dokument og følgelig tilvejebringe et nyt dokument, som kun indeholder de oplysninger, som kan offentliggøres, og med det ene formål at give offentligheden »oplysninger«. I øvrigt er en sådan forpligtelse vanskelig at gennemføre, og den medfører en betydelig administrativ byrde for Rådet.

12 Rådet har dernæst anført, at i modsætning til, hvad Retten har fastslået, er det formål, der forfølges med afgørelse 93/731, ikke at knæsætte en ret til »oplysninger«, men kun en specifik ret til at få aktindsigt i Rådets eksisterende »dokumenter«, der er de samme som dem, der var til rådighed for institutionens medlemmer, og på grundlag af hvilke institutionen har truffet afgørelse. Det er følgelig med urette, at Retten har fortolket afgørelse 93/731 »i lyset af princippet om ret til oplysninger«.

13 Endelig har Rådet fastholdt, at da der ikke findes et generelt fællesskabsretligt princip, som tillægger borgerne en ubetinget ret til aktindsigt i Rådets dokumenter, har Retten foretaget en fejlagtig anvendelse af proportionalitetsprincippet. Proportionalitetsprincippet er ifølge Rådet kommet til udtryk gennem den opregning, der findes i artikel 4 i afgørelse 93/731, og som omhandler de forhold, som kan begrunde undtagelser fra retten til aktindsigt. Den pågældende opregning, som skal fortolkes indskrænkende og i lyset af det formål, der forfølges med afgørelsen, og som består i at fastsætte bestemmelser vedrørende aktindsigt i Rådets »dokumenter«, giver mulighed for fuldt ud at sikre, at ovennævnte princip overholdes. Derimod kan der ifølge Rådet ikke af proportionalitetsprincippet udledes nogen ret til delvis aktindsigt i Rådets dokumenter.

14 Den spanske regering har ligeledes anført, at der på fællesskabsrettens nuværende udviklingstrin ikke findes et »princip om ret til oplysninger«, således som det er

opstillet i den appellerede dom. Endvidere kan proportionalitetsprincippet ikke indebære en forpligtelse for Rådet til at undersøge muligheden for at give delvis aktindsigt i et dokument, hvis offentliggørelse kunne skade en af de interesser, der er beskyttet i henhold til artikel 4, stk. 1, i afgørelse 93/731, en bestemmelse, der i så fald klart ville forpligte Rådet til at nægte at give aktindsigt i det pågældende dokument.

15 Heroverfor har Heidi Hautala nedlagt påstand om, at appellen forkastes, og om, at Rådet tilpligtes at betale sagens omkostninger. Kongeriget Danmark, Det Forenede Kongerige, Republikken Finland og Kongeriget Sverige har nedlagt tilsvarende påstande.

16 Heidi Hautala og de sidstnævnte landes regeringer har nærmere anført, at den appellerede dom er udtryk for en korrekt fortolkning af afgørelse 93/731, for så vidt som det fastslås, at Rådet er forpligtet til at undersøge, om der skal gives delvis aktindsigt i dokumenter, der indeholder oplysninger, som er omfattet af undtagelserne i artikel 4, stk. 1, i afgørelse 93/731.

17 En sådan forpligtelse for Rådet fremgår såvel af selve ordlyden af afgørelse 93/731 som af det formål, der forfølges med afgørelsen, som er at sikre borgerne størst mulig adgang til information med henblik på at styrke EF-institutionernes demokratiske karakter samt offentlighedens tillid til myndighederne.

18 Heidi Hautala har endvidere fastholdt, at det samme resultat følger af forpligtelsen til at fortolke fællesskabsretten i lyset af de generelle fællesskabsretlige principper, herunder princippet om ret til information. Med henblik på at sikre offentligheden størst mulig adgang til information skal Rådet således give delvis aktindsigt i dokumenterne, såfremt de ikke kan udleveres i deres helhed.

19 Heidi Hautala og den danske, finske og svenske regering samt Det Forenede Kongeriges regering har tilføjet, at forpligtelsen for Rådet til at give delvis aktindsigt også følger af princippet om, at undtagelser fra en hovedregel skal fortolkes indskrænkende, samt af proportionalitetsprincippet.

20 Heidi Hautala har endelig anført, at selv om det antages, at afgørelse 93/731 ikke indebærer en forpligtelse for Rådet til at undersøge, om der kan gives delvis aktindsigt, følger en sådan forpligtelse umiddelbart af det grundlæggende fællesskabsretlige princip, hvorefter borgerne i Den Europæiske Union skal have størst og videst mulig adgang til EU-institutionernes dokumenter. Bestemmelsen i artikel 255, stk. 1, EF, der blev indført ved Amsterdam-traktaten, bekræfter borgernes grundlæggende ret til aktindsigt i institutionernes dokumenter.

Domstolens bemærkninger

21 Som Retten har bemærket i den appellerede doms præmis 78, er Rådet ganske vist i henhold til afgørelse 93/731 ikke udtrykkeligt forpligtet til at undersøge, om der kan gives delvis aktindsigt i dokumenter, men afgørelsen er heller ikke direkte til hinder for en sådan mulighed.

22 Retten har som led i sin fortolkning af afgørelse 93/731 med rette først redegjort for afgørelsens tilblivelseshistorie, nemlig i den appellerede doms præmis 80 og 81. Således mente konferencen mellem repræsentanterne for medlemsstaternes regeringer i erklæring nr. 17, »Erklæring om retten til adgang til oplysninger«, at »gennemsigtighed i beslutningsprocessen styrker institutionernes demokratiske karakter samt offentlighedens tillid til myndighederne«, og anbefalede, at Kommissionen senest i 1993 forelagde Rådet en rapport om foranstaltninger, der kunne øge »offentlighedens adgang til de oplysninger«, som institutionerne råder over. Denne forpligtelse blev på ny bekræftet på Det Europæiske Råds møde i København den 22. juni 1993, hvor Rådet og Kommissionen blev

opfordret »til at fortsætte deres arbejde ud fra princippet om, at borgerne skal have størst mulig adgang til information«. I øvrigt henviser Rådet og Kommissionen i betragtningerne til adfærdskodeksen udtrykkeligt til erklæring nr. 17 og til konklusionerne fra Det Europæiske Råds møde i København som grundlag for deres initiativ. Endelig opstilles der i adfærdskodeksen følgende generelle princip: »Offentligheden skal have størst mulig adgang til de dokumenter, som Kommissionen og Rådet ligger inde med.«

23 Det fremgår således af selve den sammenhæng, som afgørelse 93/731 er blevet truffet i, at Rådet og den spanske regering ikke med føje kan hævde, at afgørelsen kun omhandler aktindsigt i »dokumenter« som sådanne, men ikke adgang til de oplysninger, de indeholder.

24 Endvidere bemærkes, at som Retten korrekt har fremhævet i den appellerede doms præmis 82, har Domstolen i præmis 35 dommen i sagen Nederlandene mod Rådet understreget betydningen af offentlighedens ret til aktindsigt i de dokumenter, som myndighederne er i besiddelse af, og påpeget, at denne rettighed i erklæring nr. 17 knyttes sammen med »institutionernes demokratiske karakter«.

25 Det formål, der forfølges med afgørelse 93/731, er ikke alene at sikre Rådets interne funktion med henblik på at opnå en hensigtsmæssig forretningsgang (jf. dommen i sagen Nederlandene mod Rådet, præmis 37), men også at fastsætte bestemmelser, hvorefter offentligheden skal have størst mulig adgang til de dokumenter, som Rådet ligger inde med, hvorfor undtagelser fra denne ret skal fortolkes og anvendes indskrænkende (jf. i samme retning for så vidt angår Kommissionens afgørelse 94/90/EKSF, EF, Euratom af 8.2.1994 om aktindsigt i Kommissionens dokumenter (EFT L 46, s. 58) dom af 11.1.2000, forenede sager C-174/98 P og C-189/98 P, Nederlandene og Van der Wal mod Kommissionen, Sml. I, s. 1, præmis 27).

26 Den fortolkning, som Rådet og den spanske regering har anlagt, ville imidlertid bevirke, at offentlighedens ret til adgang til oplysninger, der findes i et dokument, og som ikke er omfattet af en af de undtagelser, der er opregnet i artikel 4, stk. 1, i afgørelse 93/731, ville blive undergravet, uden at der er nogen begrundelse herfor. Den effektive virkning af denne ret ville herved blive væsentligt forringet.

27 Endelig bemærkes, at i modsætning til, hvad Rådet og den spanske regering har gjort gældende, findes Retten ikke at have foretaget en urigtig retsanvendelse ved at fastslå, at Rådet ud fra proportionalitetsprincippet også er forpligtet til at undersøge, om der kan gives delvis aktindsigt i et dokument, der i øvrigt indeholder oplysninger, hvis offentliggørelse kunne skade en af de interesser, der er beskyttet i henhold til artikel 4, stk. 1, i afgørelse 93/731.

28 Retten har på det punkt i den appellerede doms præmis 85 med rette henvist til Domstolens praksis, hvorefter proportionalitetsprincippet tilsiger, at undtagelserne ikke må gå videre end rimeligt og nødvendigt for at nå det tilsigtede mål.

29 Ud over, at der ikke er fremført nogen omstændigheder til støtte for, at en institution kan tilbageholde oplysninger, der er indeholdt i et dokument, og som ikke er omfattet af undtagelserne i artikel 4, stk. 1, i afgørelse 93/731, ville et afslag på at give delvis aktindsigt udgøre en foranstaltning, der er åbenbart uforholdsmæssig med henblik på at sikre fortroligheden af oplysninger, der er omfattet af en af de nævnte undtagelser. Som Retten har bemærket i den appellerede doms præmis 85, kunne det formål, Rådet forfulgte med sit afslag på aktindsigt i den omtvistede rapport, også nås, såfremt Rådet efter en undersøgelse blot tilbageholdt de dele af den omtvistede rapport, hvis offentliggørelse ville kunne skade internationale forbindelser.

30 Retten findes også at have foretaget en korrekt anvendelse af proportionalitetsprincippet, når den med hensyn til sin vurdering af Rådets argument, hvorefter

forpligtelsen til at sikre, at der kan gives delvis aktindsigt i de dokumenter, det ligger inde med, ville påføre Rådet en uforholdsmæssig administrativ byrde, i den appellerede doms præmis 86 har bemærket, at Rådet i særlige tilfælde kan varetage hensynet til god forvaltningsskik.

31 Det følger af ovennævnte bemærkninger, og uden at det er fornødent at tage stilling til, om Retten som hævdet af Rådet og den spanske regering med urette har lagt til grund, at der findes et »princip om ret til oplysninger«, at Retten i den appellerede doms præmis 87 med rette har fastslået, at artikel 4, stk. 1, i afgørelse 93/731 skal fortolkes således, at Rådet er forpligtet til at undersøge, om der skal gives delvis aktindsigt i oplysninger, der ikke er omfattet af undtagelserne, og har annulleret den anfægtede afgørelse efter at have fastslået, at Rådet ikke havde foretaget en sådan undersøgelse med den begrundelse, at princippet om aktindsigt i dokumenter efter Rådets opfattelse kun finder anvendelse på dokumenterne som sådanne og ikke på de oplysninger, de indeholder.

32 Appellen må herefter forkastes.

Sagens omkostninger

33 I henhold til procesreglementets artikel 69, stk. 2, som ifølge artikel 118 finder anvendelse i appelsager, pålægges det den tabende part at betale sagens omkostninger, hvis der er nedlagt påstand herom. Da Heidi Hautala har nedlagt påstand om, at Rådet tilpligtes at betale sagens omkostninger, og Rådet har tabt sagen, bør det pålægges Rådet at betale sagens omkostninger. I medfør af procesreglementets artikel 69, stk. 4, første afsnit, bærer Kongeriget Spanien, Kongeriget Danmark, Det Forenede Kongerige, Republikken Finland og Kongeriget Sverige deres egne omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

DOMSTOLEN

1) **Appellen forkastes.**

2) **Rådet for Den Europæiske Union betaler sagens omkostninger.**

3) **Kongeriget Spanien, Kongeriget Danmark, Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirland, Republikken Finland og Kongeriget Sverige bærer deres egne omkostninger.**

Rodríguez Iglesias Jann Macken

Colneric von Bahr Gulmann Edward

La Pergola Puissochet Wathelet

Skouris Cunha Rodrigues Timmermans

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 6. december 2001.

R. Grass G.C. Rodríguez Iglesias

Justitssekretær Præsident