# RETTENS DOM (Første Afdeling)

19. juli 1999 *

I sag T-14/98,

**Heidi Hautala,** medlem af Europa-Parlamentet, med bopæl i Helsinki, ved advokaterne Onno W. Brouwer og Thomas Janssens, Bruxelles, og med valgt adresse i Luxembourg hos advokat Marc Loesch, 11, rue Goethe,

sagsøger,

støttet af

**Republikken Finland** ved Holger Rotkirch, chef for Juridisk Tjeneste, og juridisk konsulent Tuula Pynnä, begge Udenrigsministeriet, som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg på Finlands Ambassade, 2, rue Heinrich Heine,

og

**Kongeriget Sverige** ved generaldirektør Lotty Nordling, Juridisk Tjeneste, og de juridiske konsulenter Karin Kussak, Kristina Svahn Starrsjö og Anders Kruse, alle Udenrigsministeriet, som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg på Sveriges Ambassade, 2, rue Heinrich Heine,

intervenienter,

* Processprog: engelsk.

mod

**Rådet for Den Europæiske Union** ved direktør Jill Aussant og de juridiske konsulenter Giorgio Maganza og Martin Bauer, Rådets Juridiske Tjeneste, som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg hos generaldirektør Alessandro Morbilli, Den Europæiske Investeringsbanks Direktorat for Juridiske Anliggender, 100, boulevard Konrad Adenauer,

sagsøgt,

støttet af

**Den Franske Republik** ved kontorchef Kareen Rispal-Bellanger og fuldmægtig Denys Wibaux, begge Juridisk Tjeneste, Udenrigsministeriet, som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg på Frankrigs Ambassade, 8 B, boulevard Joseph II,

intervenient,

angående en påstand om annullation af Rådets afgørelse af 4. november 1997 om ikke at give sagsøgeren aktindsigt i et dokument,

har

DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABERS RET I FØRSTE INSTANS
(Første Afdeling)

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

justitssekretær: H. Jung,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter mundtlig forhandling den 4. marts 1999,

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 (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

13 Sagsøgeren 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 Den 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 sagsøgeren 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 sagsøgeren 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.

## Retsforhandlinger og parternes påstande

23 Ved stævning indleveret til Rettens Justitskontor den 13. januar 1998 har sagsøgeren anlagt nærværende sag.

24 Ved telefax modtaget på Justitskontoret den 7. maj 1998 har sagsøgeren meddelt, at hun frafaldt replik.

25 Ved processkrift indleveret til Justitskontoret den 5. juni 1998 har Den Franske Republik anmodet om at måtte indtræde i sagen til støtte for Rådets påstande.

26 Ved processkrifter indleveret til Justitskontoret den 15. juni 1998 har Republikken Finland og Kongeriget Sverige anmodet om at måtte indtræde i sagen til støtte for sagsøgerens påstande.

27 Ved kendelse af 6. juli 1998 har formanden for Rettens Første Afdeling taget interventionsbegæringerne til følge.

28 Den Franske Republik, Kongeriget Sverige og Republikken Finland har indgivet deres interventionsindlæg til Rettens Justitskontor henholdsvis den 19. august 1998, den 15. og den 16. september 1998.

29 Ved processkrifter indleveret til Justitskontoret den 18. november 1998 har sagsøgeren og sagsøgte fremsat bemærkninger til interventionsindlæggene.

30 På grundlag af den refererende dommers rapport har Retten (Første Afdeling) besluttet at indlede den mundtlige forhandling uden forudgående bevisoptagelse.

31 Retsmødet har fundet sted den 4. marts 1999. Parterne har afgivet mundtlige indlæg og besvaret Rettens mundtlige spørgsmål.

32 Sagsøgeren har nedlagt følgende påstande:

— Den anfægtede afgørelse annulleres.

— Rådet tilpligtes at betale sagens omkostninger, herunder eventuelle intervenienters omkostninger.

33 Rådet har nedlagt følgende påstande.

— Frifindelse.

— Sagsøgeren tilpligtes at betale sagens omkostninger.

34 Intervenienterne Republikken Finland og Kongeriget Sverige har nedlagt påstand om, at den anfægtede afgørelse annulleres.

35 Intervenienten Den Franske Republik har nedlagt følgende påstande:

— Frifindelse.

— Sagsøgeren tilpligtes at betale sagens omkostninger.

## Rettens kompetence

*Parternes argumenter*

36 Rådet har anført, at den foreliggende sag rejser de samme spørgsmål med hensyn til Rettens kompetence som i den sag, hvor Retten afsagde dom den 17. juni 1998 (sag T-174/95, Svenska Journalistförbundet mod Rådet, Sml. II, s. 2289, herefter »Journalistförbundet-dommen«). Den omtvistede rapport omhandler således udelukkende spørgsmål, der henhører under EU-traktatens afsnit V, hvis bestemmelser i henhold til traktatens artikel L (efter ændring nu artikel 46 EU) udtrykkeligt er unddraget Domstolens kompetence. I retsmødet understregede Rådet imidlertid, at det ikke nedlægger en sådan afvisningspåstand, og at det overlader det til Retten at undersøge, om den er kompetent i den foreliggende sag.

37 Den franske regering har anført, at sagen ikke henhører under Rettens kompetence. Med henvisning til EU-traktatens artikel L har regeringen påpeget, at selv om Rådet har besluttet at anvende afgørelse 93/731 på dokumenter henhørende under afsnit V, må dets afgørelser om aktindsigt i sådanne dokumenter fortsat henføres under afsnit V, og de kan derfor ikke som sådanne være genstand for søgsmål anlagt i henhold til EF-traktatens artikel 173 (efter ændring nu artikel 230 EF).

38 Ifølge sagsøgeren har Retten kompetence til at træffe afgørelse i en sag anlagt til prøvelse af en afgørelse om aktindsigt i et dokument, der er vedtaget i henhold til EU-traktatens afsnit V.

39 Den finske og svenske regering har støttet sagsøgerens argumentation.

*Rettens bemærkninger*

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 Journalistförbundet-dommen (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 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 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.

## Realiteten

43 Sagsøgeren har fremført tre anbringender til støtte for søgsmålet. Med det første anbringende gøres det gældende, at artikel 4, stk. 1, i afgørelse 93/731 er tilsidesat, med det andet at EF-traktatens artikel 190 (nu artikel 253 EF) er tilsidesat, og med det tredje at der er 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.

44 Den svenske regering er indtrådt i sagen til støtte for de to første anbringender, den finske regering kun til støtte for det andet anbringende, mens den franske regering er indtrådt til støtte for Rådet med henblik på at bestride sagsøgerens to første anbringender.

*Det første anbringende: tilsidesættelse af artikel 4, stk. 1, i afgørelse 93/731*

Parternes argumenter

45 Sagsøgeren har for det første gjort gældende, at Rådet har fortolket og anvendt undtagelsen vedrørende beskyttelsen af offentlighedens interesser for så vidt angår internationale forbindelse for vidt og dermed retsstridigt.

46 Med henvisning til Rettens dom af 5. marts 1997 (sag T-105/95, WWF UK mod Kommissionen, Sml. II, s. 313) har sagsøgeren anført, at der må sikres den størst mulige aktindsigt. Undtagelsen med hensyn til beskyttelsen af internationale forbindelser må fortolkes og anvendes indskrænkende (jf. Rettens dom af 6.2.1998, sag T-124/96, Interporc mod Kommissionen, Sml. II, s. 231, af 19.3.1998, sag T-83/96, Van der Wal mod Kommissionen, Sml. II, s. 545, som er appelleret til Domstolen (sag C-189/98 P), og Journalistförbundet-dommen).

47 Ifølge sagsøgeren har Rådet ikke foretaget en konkret eller i det mindste passende vurdering af, hvilken betydning aktindsigt i den omtvistede rapport kunne have for offentlighedens interesser i almindelighed og internationale forbindelser i særdeleshed. Rådets behandling af den bekræftende begæring viser efter sagsøgerens opfattelse også, at den anfægtede afgørelse er truffet, uden at den har været genstand for egentlige drøftelser og nærmere vurderinger.

48 Sagsøgeren har for det andet bestridt, at en offentliggørelse af den omtvistede rapport vil kunne skade beskyttelsen af offentlighedens interesser for så vidt angår internationale forbindelser. Rapporten omhandler således kun iværksættelsen og fortolkningen af de offentligt kendte kriterier for våbeneksport.

49 Sagsøgeren har for det tredje anført, at Rådet har tilsidesat artikel 4, stk. 1, i afgørelse 93/731 ved ikke at give aktindsigt i de dele af den omtvistede rapport, som ikke er omfattet af undtagelsen med hensyn til beskyttelsen af offentlighedens interesser.

50 Den svenske regering har anført, at det påhviler Rådet i hvert enkelt tilfælde at undersøge, om et dokument indeholder oplysninger, hvis offentliggørelse vil kunne skade beskyttelsen af offentlighedens interesser. Kun såfremt undersøgelsen viser, at dette er tilfældet, er Rådet forpligtet til ikke at give adgang til oplysningerne, jf. artikel 4, stk. 1 (Journalistförbundet-dommen, præmis 112).

51 I den foreliggende sag har hverken »Informationsgruppen« eller Rådet undersøgt den bekræftende begæring i overensstemmelse med disse principper.

52 Regeringen har tilføjet, at en fortolkning af den i artikel 4, stk. 1, omhandlede undtagelsesordning, hvorefter den omstændighed, at offentliggørelsen af en del af det dokument, der begæres aktindsigt i, vil kunne skade internationale forbindelser, er tilstrækkelig til, at de øvrige dele af dokumentet, som offentligheden ellers kunne have fået kendskab til, ikke må offentliggøres, går ud over, hvad der er nødvendigt med henblik på at beskytte offentlighedens interesser (jf. i samme retning Domstolens dom af 17.6.1998, sag C-321/96, Mecklenburg, Sml. I, s. 3809, præmis 25, der vedrører fortolkningen af visse undtagelser i Rådets direktiv 90/313/EØF af 7.6.1990 om fri adgang til miljøoplysninger (EFT L 158, s. 56)). I henhold til dette direktivs artikel 3, stk. 2, sidste afsnit, kan oplysninger, som myndighederne ligger inde med, meddeles i uddrag, når det er muligt at udelade de fortrolige afsnit.

53 I den forbindelse har den svenske regering påpeget, at Rådet allerede har givet delvis aktindsigt i et dokument (jf. generalsekretærens rapport om gennemførelsen af afgørelse 93/731 i 1994 og 1995, dokument 8330/96, s. 12).

54 Endelig har den svenske regering med hensyn til Rådets argument om, at udtrykket »adgang til [...] dokumenter« i afgørelse 93/731 er til hinder for, at Rådet giver delvis aktindsigt i et dokument, anført, at det ikke er hovedreglen i afgørelsens artikel 1, der skal fortolkes snævert, men undtagelsen i artikel 4, stk. 1.

55 Rådet har anført, at det i medfør af artikel 4, stk. 1, i afgørelse 93/731 har pligt til at afslå at give aktindsigt i dokumenter, hvis offentliggørelse vil kunne skade bl.a. beskyttelsen af offentlighedens interesser, der klart er berørt, når hensyn til den offentlige sikkerhed, internationale forbindelser, monetær stabilitet, retslige procedurer samt inspektioner og undersøgelser er involveret.

56 Rådet har tilføjet, at det i modsætning til, hvad sagsøgeren har anført, har foretaget en konkret og passende vurdering af følgerne af sagsøgerens begæring, og at begæringen er blevet tillagt særlig opmærksomhed.

57 Rådet har understreget, at vurderingen af, hvorledes en offentliggørelse af et af dets dokumenter vil kunne skade beskyttelsen af offentlighedens interesser, alene tilkommer Rådet, og at Retten ikke kan sætte sin vurdering i stedet for Rådets.

58 Rådet har endvidere anført, at det efter en indgående drøftelse vedtog, at der ikke skulle gives delvis aktindsigt i dets dokumenter. I afgørelse 93/731 hedder det blot, at offentligheden har aktindsigt i Rådets »dokumenter«. Rådet skal således undersøge begæringer om aktindsigt på grundlag af dokumenterne, som de er, og det er ikke forpligtet til at tilpasse dem, således at de kan offentliggøres. En udeladelse af visse dele af et dokument medfører endvidere, at den, der begærer aktindsigt, ikke får udleveret et autentisk dokument, men kun oplysninger i uddrag, hvilket er i strid med det formål om åbenhed, der forfølges med afgørelse 93/731.

59 I retsmødet bekræftede Rådet, at det indtog dette standpunkt, selv om afgørelse 93/731 ikke udtrykkeligt er til hinder for en delvis offentliggørelse. Det eksempel, den svenske regering har påberåbt sig (jf. ovenfor i præmis 53), er i øvrigt blot et isoleret tilfælde. Den holdning, Rådets Generalsekretariat indtog i det tilfælde, er ikke blevet fulgt på rådsniveau.

60 I modsætning til, hvad den svenske regering har givet udtryk for, kan det ifølge Rådet ikke udelukkes, at visse kategorier af dokumenter er af en sådan karakter, at en offentliggørelse utvivlsomt vil kunne skade offentlighedens interesser (jf. i samme retning kendelse afsagt af Rettens præsident den 3.3.1998, sag T-610/97 R, Norup Carlsen m.fl. mod Rådet, Sml. II, s. 485, præmis 46 og 47). Dette gælder bl.a. for dokumenter, der er udarbejdet inden for rammerne af COREU-systemet. De pågældende dokumenter er interne arbejdsdokumenter, hvis offentliggørelse vil kunne medføre, at FUSP ikke fungerer bedst muligt. Rådet har dog understreget, at den anfægtede afgørelse ikke er blevet truffet, blot fordi rapporten har været udsendt gennem COREU-systemet, men at Rådet har foretaget en nærmere undersøgelse af rapportens indhold.

61 Rådet har nærmere anført, at den svenske regerings henvisning til Journalistförbundet-dommen (præmis 112) ikke er relevant for den foreliggende sag. I den pågældende sag havde Rådet afslået at give aktindsigt i 16 forskellige dokumenter, uden at det for hvert enkelt dokuments vedkommende havde præciseret, om afslaget var begrundet i den obligatoriske undtagelse vedrørende beskyttelsen af offentlighedens interesser (den offentlige sikkerhed osv.), eller i den fakultative undtagelse vedrørende tavshedspligten om Rådets drøftelser.

62 Den franske regering har gjort gældende, at Rådet har anvendt artikel 4, stk. 1, i afgørelse 93/731 korrekt, således som Retten har fortolket bestemmelsen i dom af 19. oktober 1995 (sag T-194/94, Carvel og Guardian Newspapers mod Rådet, Sml. II, s. 2765).

63 For så vidt angår spørgsmålet om delvis udlevering af det dokument, der er begæret aktindsigt i, har regeringen tilføjet, at den praksis, der følges i visse medlemsstater, og hvorefter visse dele af et dokument, der anses for fortrolige,

tilbageholdes, når der gives aktindsigt i et dokument, ikke kan gennemføres på tilfredsstillende måde, når det drejer sig om aktindsigt i EF-institutionernes dokumenter. En sådan praksis er i øvrigt ikke i overensstemmelse med bestemmelserne i afgørelse 93/731.

64 Endelig har den franske regering anført, at den fremgangsmåde, der har været fulgt i forbindelse med vedtagelsen af den anfægtede afgørelse, har været forskriftsmæssig.

Rettens bemærkninger

65 De tre argumenter, sagsøgeren har fremført til støtte for sit første anbringende, vil blive behandlet i rækkefølge. Der må således for det første tages stilling til, om Rådet har foretaget en passende undersøgelse af den bekræftende begæring, for det andet, om der kunne meddeles afslag på aktindsigt i den omtvistede rapport med henvisning til beskyttelsen af offentlighedens interesser for så vidt angår internationale forbindelser, og for det tredje, om Rådet var forpligtet til at overveje, om det kunne give delvis aktindsigt og således tillade udlevering af de dele af dokumentet, som ikke er omfattet af undtagelsen med hensyn til beskyttelsen af offentlighedens interesser.

66 For så vidt angår det første argument er det ubestridt, at Rådet i et vist omfang har undersøgt begæringen. Sagsøgeren og den svenske regering har imidlertid anført, at den foretagne undersøgelse er utilstrækkelig i forhold til, hvad der kræves med hensyn til behandlingen af en bekræftende begæring og anvendelsen af artikel 4 i afgørelse 93/731.

67 Formålet med undersøgelsen af en bekræftende begæring er, at Rådet skal kunne afgøre, om en offentliggørelse af det dokument, der er begæret aktindsigt i, er omfattet af en af undtagelserne i artikel 4 i afgørelse 93/731, og følgelig, om det almindelige princip om aktindsigt i Rådets dokumenter skal fraviges. Det følger

således af opbygningen af afgørelse 93/731, at afgørelsen om afslag på en bekræftende begæring skal træffes på grundlag af en egentlig undersøgelse af de særlige omstændigheder i den konkrete sag.

68 Herved bemærkes nærmere, at som anført ovenfor i præmis 20 blev den bekræftende begæring undersøgt af »Informationsgruppen« 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. I den anfægtede afgørelse afslog Rådet derefter sagsøgerens bekræftende begæring med henvisning til undtagelsen vedrørende beskyttelsen af offentlighedens interesser for så vidt angår internationale forbindelser.

69 Det fremgår således, at Rådet har foretaget en passende undersøgelse af den bekræftende begæring. Under alle omstændigheder er de udokumenterede bemærkninger, sagsøgeren og den svenske regering er fremkommet med, ikke i sig selv tilstrækkelige til at godtgøre, at den pågældende undersøgelse i den konkrete sag var utilstrækkelig eller ikke stod i et rimeligt forhold til de ovenfor anførte formål.

70 Det første argument, sagsøgeren og den svenske regering har fremført, må herefter forkastes.

71 For så vidt angår det andet argument, hvorved sagsøgeren bestrider, at aktindsigt i den omtvistede rapport vil kunne skade offentlighedens interesser for så vidt angår internationale forbindelser, bemærkes, at Rådets skønsbeføjelse henhører under det politiske ansvar, Rådet er tillagt i henhold til bestemmelserne i EU-traktatens afsnit V. Det er på grundlag af disse tildelte beføjelser, at Rådet skal tage stilling til, hvilke følger en offentliggørelse af den omtvistede rapport eventuelt kunne have for Den Europæiske Unions internationale forbindelser.

72 Under disse omstændigheder må Rettens prøvelse begrænses til en kontrol af, om formforskrifterne og reglerne om begrundelse har været overholdt i forbindelse med den anfægtede afgørelse, om de faktiske omstændigheder, der er lagt til grund, er materielt rigtige, om der foreligger en åbenbar fejl ved vurderingen af de nævnte faktiske omstændigheder, eller om der er begået magtfordrejning.

73 Som det fremgår af nærværende doms præmis 17, er den omtvistede rapport blevet udarbejdet inden for rammerne af COREU-systemet, og efter Rådets praksis er COREU-nettet forbeholdt spørgsmål, der henhører under EU-traktatens afsnit V. Endvidere fremgår det af Rådets svar af 10. marts 1997 (jf. ovenfor i præmis 15), at den omtvistede rapport bl.a. indeholdt udveksling af synspunkter mellem medlemsstaterne med hensyn til spørgsmålet om overholdelse af menneskerettighederne fra det endelige bestemmelseslands side. Endelig er den omtvistede rapport, som Rådet har anført i svarskriftet, blevet udarbejdet til intern brug og ikke med henblik på at blive offentliggjort, og den indeholder derfor formuleringer og udtryk, som kunne skabe spændinger i forhold til visse tredjelande.

74 Under disse omstændigheder findes der ikke at være grundlag for at tilsidesætte Rådets vurdering. Sagsøgerens andet argument må herefter forkastes.

75 For så vidt angår det tredje argument, 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.

-- 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 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 ovennævnte dom i sagen WWF UK mod Kommissionen, præmis 56, og i sagen Interporc mod Kommissionen, 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 C-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, sagsøgeren har fremført til støtte for søgsmålet.

## Sagens omkostninger

90 I henhold til procesreglementets artikel 87, stk. 2, pålægges det den tabende part at betale sagens omkostninger, såfremt der er nedlagt påstand herom. Da Rådet har tabt sagen, og sagsøgeren har nedlagt en sådan påstand, pålægges det Rådet at betale sagens omkostninger. Ifølge procesreglementets artikel 87, stk. 4, bærer medlemsstater og institutioner, der er indtrådt i en sag, deres egne omkostninger. Republikken Finland, Kongeriget Sverige og Den Franske Republik bør derfor bære deres egne omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

RETTEN (Første Afdeling)

**1) Rådets afgørelse af 4. november 1997 om ikke at give sagsøgeren aktindsigt i rapporten fra arbejdsgruppen »Eksport af konventionelle våben« annulleres.**

**2) Rådet betaler sagens omkostninger.**

3) Republikken Finland, Kongeriget Sverige og Den Franske Republik bærer deres egne omkostninger.

Vesterdorf Pirrung Vilaras

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 19. juli 1999.

H. Jung

Justitssekretær

B. Vesterdorf

Præsident