RETTENS DOM (Tredje Afdeling)

8. november 2007 *

I sag T-194/04,

The Bavarian Lager Co. Ltd, Clitheroe (Det Forenede Kongerige), først ved J. Pearson og C. Bright, derefter ved solicitors J. Webber og M. Readings,

sagsøger,

støttet af:

Den Europæiske Tilsynsførende for Databeskyttelse (EDPS) ved H. Hijmans, som befuldmægtiget,

intervenient,

* Processprog: engelsk.

mod

Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved C. Docksey og P. Aalto, som befuldmægtigede,

sagsøgt,

angående en påstand om annullation af Kommissionens beslutning af 18. marts 2004, hvorved der blev givet afslag på sagsøgerens begæring om fuld aktindsigt i referatet fra et møde, som blev afholdt i forbindelse med en traktatbrudsprocedure, og en påstand om, at det fastslås, at Kommissionen med urette har afsluttet den procedure, som var indledt mod Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirlands regering på grundlag af EF-traktatens artikel 169 (nu artikel 226 EF),

har

DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABERS RET
I FØRSTE INSTANS (Tredje Afdeling)

sammensat af præsidenten, M. Jaeger, og dommerne V. Tiili og O. Czúcz,

justitssekretær: fuldmægtig C. Kristensen,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 13. september 2006,

afsagt følgende

Dom

Retsforskrifter

1 Det anføres i artikel 6 EU:

»1. Unionen bygger på principperne om frihed, demokrati og respekt for menneskerettighederne og de grundlæggende frihedsrettigheder samt retsstatsprincippet, der alle er principper, som medlemsstaterne har til fælles.

2. Unionen respekterer de grundlæggende rettigheder, således som de garanteres ved den europæiske konvention til beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder, undertegnet i Rom den 4. november 1950, og således som de følger af medlemsstaternes fælles forfatningsmæssige traditioner, som generelle principper for fællesskabsretten.

[…]«

2 Det anføres i artikel 255 EF:

»1. Alle unionsborgere og alle fysiske og juridiske personer, der har bopæl eller hjemsted i en medlemsstat, har ret til aktindsigt i dokumenter fra Europa-Parlamentet, Rådet og Kommissionen efter de principper og på de betingelser, der fastsættes i henhold til stk. 2 og 3.

2. Generelle principper for og begrænsninger i denne aktindsigt af hensyn til offentlige eller private interesser, fastsættes af Rådet efter fremgangsmåden i artikel 251 [EF] senest to år efter Amsterdam-traktatens ikrafttræden.

[…]«

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

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

5 Fjerde og ellevte betragtning til forordning nr. 1049/2001 har følgende ordlyd:

»(4) Formålet med nærværende forordning er at give retten til aktindsigt størst mulig virkning og at fastsætte de generelle principper herfor og begrænsninger heri i overensstemmelse med […] artikel 255, stk. 2[EF].

[…]

(11) Som udgangspunkt bør alle institutionernes dokumenter være offentligt tilgængelige. Visse offentlige og private interesser bør dog beskyttes gennem undtagelser. Institutionerne bør have mulighed for at beskytte deres interne konsultationer og drøftelser, når det er nødvendigt for at sætte dem i stand til at udføre deres opgaver. Ved vurderingen af undtagelserne bør institutionerne tage hensyn til de principper, der er fastlagt i Fællesskabets lovgivning om beskyttelse af personoplysninger inden for alle Unionens aktivitetsområder.«

6 Det følger af artikel 4 i forordning nr. 1049/2001 om undtagelserne til retten til aktindsigt, at:

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

[…]

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

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

[…]

— formålet med inspektioner, undersøgelser og revision

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

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

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

[…]

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

7 Artikel 6, stk. 1, i forordning nr. 1049/2001 bestemmer, at »[d]en, der fremsætter begæringen, […] ikke [er] forpligtet til at begrunde denne«.

8 Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 95/46/EF af 24. oktober 1995 om beskyttelse af fysiske personer i forbindelse med behandling af personoplysninger og om fri udveksling af sådanne oplysninger (EFT L 281, s. 31) kræver af medlemsstaterne, at de skal sikre beskyttelsen af fysiske personers grundlæggende rettigheder og frihedsrettigheder, især retten til privatlivets fred, i forbindelse med behandling af personoplysninger med henblik på at sikre en fri udveksling af personoplysninger i Fællesskabet.

9 Artikel 286 EF bestemmer, at fællesskabsretsakter om beskyttelse af fysiske personer i forbindelse med behandling og fri udveksling af personoplysninger gælder for fællesskabsinstitutionerne og -organerne.

10 Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 45/2001 af 18. december 2000 om beskyttelse af fysiske personer i forbindelse med behandling af personoplysninger i fællesskabsinstitutionerne og -organerne og om fri udveksling af sådanne oplysninger (EFT 2001 L 8, s. 1) blev vedtaget på grundlag af artikel 286 EF.

11 Det anføres i femtende betragtning til forordning nr. 45/2001:

»[…] Aktindsigt, herunder betingelserne for aktindsigt i dokumenter, som indeholder personoplysninger, hører under de bestemmelser, der er vedtaget på grundlag af […] artikel 255 [EF], hvis anvendelsesområde også omfatter afsnit V og VI i [EU-] traktaten.«

12 Forordning nr. 45/2001 bestemmer:

»[…]

Artikel 1

Forordningens formål

1. De institutioner og organer, som er oprettet ved eller på grundlag af traktaterne om oprettelse af De Europæiske Fællesskaber, i det følgende benævnt »fællesskabsinstitutioner og -organer«, sikrer i overensstemmelse med denne forordning beskyttelsen af fysiske personers grundlæggende rettigheder og frihedsrettigheder, især retten til privatlivets fred, i forbindelse med behandling af personoplysninger, uden hverken at begrænse eller forhindre den frie udveksling af personoplysninger indbyrdes eller til modtagere, der er undergivet den nationale lovgivning i medlemsstaterne, der er vedtaget i medfør af direktiv 95/46 […].

2. Den uafhængige kontrolmyndighed, som oprettes ved denne forordning (i det følgende benævnt »europæisk tilsynsførende for databeskyttelse«), påser, at denne forordnings bestemmelser overholdes i forbindelse med alle de behandlinger af personoplysninger, der finder sted i en fællesskabsinstitution eller et fællesskabsorgan.

Artikel 2

Definitioner

I denne forordning forstås ved:

a) »personoplysninger«: enhver form for information om en identificeret eller identificerbar fysisk person […]; ved identificerbar person forstås en person, som direkte eller indirekte kan identificeres, bl.a. ved et identifikationsnummer eller et eller flere elementer, der er særlige for denne persons fysiske, fysiologiske, psykiske, økonomiske, kulturelle eller sociale identitet

b) »behandling af personoplysninger« […]: enhver operation eller række af operationer, med eller uden brug af elektronisk databehandling, som personoplysninger gøres til genstand for, f.eks. indsamling, registrering, systematisering, opbevaring, tilpasning eller ændring, selektion, søgning, brug, videregivelse ved transmission, [ved] formidling eller [ved] enhver form for overdragelse, sammenstilling eller samkøring samt blokering, sletning eller tilintetgørelse

c) »register med personoplysninger« […]: enhver struktureret samling af personoplysninger, der er tilgængelige efter bestemte kriterier, hvad enten denne samling er placeret centralt eller decentralt eller er fordelt på et funktionsbestemt eller geografisk grundlag

[…]

Artikel 3

Anvendelsesområde

1. Denne forordning anvendes på behandling af personoplysninger, som finder sted i samtlige fællesskabsinstitutioner og -organer, i det omfang denne behandling er iværksat som led i udøvelsen af aktiviteter, der helt eller delvist hører under fællesskabsrettens anvendelsesområde.

2. Denne forordning anvendes på behandling af personoplysninger, som helt eller delvist foretages ved hjælp af edb, samt på ikke-elektronisk behandling af personoplysninger, der er eller vil blive indeholdt i et register.

[…]

Artikel 4

Oplysningernes pålidelighed

1. Personoplysninger:

a) skal behandles loyalt og lovligt

b) skal indsamles til udtrykkeligt angivne og legitime formål og må ikke senere gøres til genstand for behandling, som er uforenelig med disse formål […]

[…]

Artikel 5

Lovlig behandling af personoplysninger

Behandling af personoplysninger må kun finde sted, hvis:

a) behandlingen er nødvendig af hensyn til udførelsen af en opgave i samfundets interesse på grundlag af traktaterne om oprettelse af De Europæiske Fællesskaber eller andre retsakter vedtaget på grundlag af disse traktater, eller som retmæssigt hører under offentlig myndighedsudøvelse, som er pålagt fællesskabsinstitutionen eller -organet eller en tredjemand, til hvem personoplysningerne videregives, eller

b) behandlingen er nødvendig for at overholde en retlig forpligtelse, som påhviler den registeransvarlige, eller

[…]

d) den registrerede utvetydigt har givet sit samtykke […]

Artikel 8

Videregivelse af personoplysninger til modtagere, som ikke er fællesskabsinstitutioner eller -organer, men som er undergivet direktiv 95/46 […]

Med forbehold af artikel 4, 5, 6 og 10 må personoplysninger kun videregives til modtagere, som er undergivet den nationale lovgivning, der er vedtaget i medfør af direktiv 95/46 […]:

a) hvis modtageren godtgør, at personoplysningerne er nødvendige for at udføre en opgave, der er i samfundets interesse, eller for at udøve offentlig myndighed, eller

b) hvis modtageren godtgør nødvendigheden af videregivelsen af personoplysningerne, og der ikke er grund til at formode, at den registreredes legitime interesser vil kunne lide skade derved.

[…]

Artikel 18

Den registreredes indsigelsesret

Den registrerede har ret til:

a) af vægtige legitime grunde, der vedrører den pågældendes særlige situation, til enhver tid at gøre indsigelse mod, at personoplysninger vedrørende ham selv gøres til genstand for behandling, undtagen i de tilfælde, der er omfattet af artikel 5, litra b)[-]d). Er der tale om en berettiget indsigelse, må den pågældende behandling ikke længere omfatte disse personoplysninger

[…]«

13 Artikel 8 i den europæiske konvention til beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder, undertegnet i Rom den 4. november 1950 (EMRK), bestemmer:

»1. Enhver har ret til respekt for sit privatliv og familieliv, sit hjem og sin korrespondance.

2. Ingen offentlig myndighed kan gøre indgreb i udøvelsen af denne ret, undtagen for så vidt det sker i overensstemmelse med loven og er nødvendigt i et demokratisk samfund af hensyn til den nationale sikkerhed, den offentlige tryghed eller landets økonomiske velfærd, for at forebygge uro eller forbrydelse, for at beskytte sundheden eller sædeligheden eller for at beskytte andres ret og frihed.«

14 Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder, som blev proklameret i Nice den 7. december 2000 (EFT C 364, s. 1, herefter »Den Europæiske Unions charter«), bestemmer:

»*Artikel 7*

Respekt for privatliv og familieliv

Enhver har ret til respekt for sit privatliv og familieliv, sit hjem og sin kommunikation.

Artikel 8

Beskyttelse af personoplysninger

1. Enhver har ret til beskyttelse af personoplysninger, der vedrører ham/hende.

2. Disse oplysninger skal behandles rimeligt, til udtrykkeligt angivne formål og på grundlag af de berørte personers samtykke eller på et andet berettiget ved lov fastsat grundlag. Enhver har ret til adgang til indsamlede oplysninger, der vedrører ham/hende, og til berigtigelse heraf.

3. Overholdelsen af disse regler er underlagt en uafhængig myndigheds kontrol.

[…]

Artikel 42

Ret til aktindsigt

Enhver unionsborger samt enhver fysisk eller juridisk person med bopæl eller hjemsted i en medlemsstat har ret til aktindsigt i dokumenter fra Europa-Parlamentet, Rådet og Kommissionen.

[…]«

Sagens baggrund

15 Det sagsøgende selskab blev stiftet den 28. maj 1992 med henblik på import af tysk øl bestemt til udskænkningssteder i Det Forenede Kongerige, navnlig i det nordlige England.

16 Sagsøgeren kunne imidlertid ikke sælge sit produkt, eftersom et betydeligt antal udskænkningssteder i Det Forenede Kongerige er bundet af eksklusive købsaftaler, hvorefter de er forpligtet til at aftage øl fra bestemte bryggerier.

17 I henhold til Supply of Beer (Tied estate) Order 1989 SI 1989/2390 (Det Forenede Kongeriges bekendtgørelse om afsætning af øl) er britiske bryggerier, der har interesser i mere end 2 000 pubber, forpligtet til at give forpagterne af sådanne etablissementer mulighed for at købe øl hidrørende fra et andet bryggeri på betingelse af, at det pågældende øl som anført i bekendtgørelsens artikel 7, stk. 2, litra a), er »cask-conditioned« og har et alkoholindhold på mere end 1,2% vol. Denne bestemmelse betegnes i almindelighed »Guest Beer Provision« (herefter »Guest Beer Provision«).

18 De fleste ølmærker, der brygges uden for Det Forenede Kongerige, kan imidlertid ikke betragtes som »cask-conditioned beers« som omhandlet i Guest Beer Provision og er derfor ikke omfattet af denne bestemmelses anvendelsesområde.

19 Sagsøgeren fandt, at Guest Beer Provision var en foranstaltning med tilsvarende virkning som en kvantitativ indførselsrestriktion og derfor uforenelig med EF-traktatens artikel 30 (efter ændring nu artikel 28 EF) og klagede derfor til Kommissionen ved skrivelse af 3. april 1993, som blev registreret under sagsnr. P/93/4490/UK.

20 Efter at have foretaget en nærmere undersøgelse besluttede Kommissionen den 12. april 1995 at indlede en procedure mod Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirland i henhold til EF-traktatens artikel 169 (nu artikel 226 EF). Den 28. september 1995 underrettede Kommissionen sagsøgeren om den pågældende undersøgelse og den 15. september 1995 om, at den havde tilstillet Det Forenede Kongerige en åbningsskrivelse. Den 26. juni 1996 besluttede Kommissionen at fremsætte

en begrundet udtalelse over for Det Forenede Kongerige og offentliggjorde den 5. august 1996 en pressemeddelelse herom.

21 Den 11. oktober 1996 afholdtes et møde (herefter »mødet af 11. oktober 1996« eller »mødet«) med deltagelse af repræsentanter for Kommissionens Generaldirektorat (GD) for »Det Indre Marked og Finansielle Tjenesteydelser«, Det Forenede Kongeriges handels- og industriministerium og repræsentanter for Confédération des Brasseurs du Marché Commun (herefter »CBMC«). Sagsøgeren havde ved skrivelse af 27. august 1996 anmodet om at få lov til at overvære mødet, men Kommissionen afslog at imødekomme anmodningen.

22 Den 15. marts 1997 meddelte Det Forenede Kongeriges handels- og industriministerium, at det påtænkte at ændre Guest Beer Provision, således at øl på flaske lovligt kunne videresælges på linje med øl fra andre leverandører, som om der var tale om »cask-conditioned beer«. Efter at Kommissionen to gange, nemlig den 19. marts 1997 og den 26. juni 1997, havde stillet sin beslutning om at fremsætte en begrundet udtalelse over for Det Forenede Kongerige i bero, meddelte chefen for andet kontor, »Anvendelse af EF-traktatens artikel 30-36 (meddelelse, klager, overtrædelser mv.) samt fjernelse af handelshindringer«, i Direktorat B, »Fri bevægelighed for varer samt offentlige kontrakter«, i GD for »Det Indre Marked og Finansielle Tjenesteydelser« (GD XV) ved skrivelse af 21. april 1997 sagsøgeren, at på baggrund af forslaget om at ændre Guest Beer Provision var proceduren i henhold til EF-traktatens artikel 169 blevet stillet i bero, og den begrundede udtalelse var ikke blevet fremsat over for Det Forenede Kongeriges regering. Han anførte, at den nævnte procedure ville blive indstillet, når den ændrede affattelse af Guest Beer Provision var trådt i kraft. Den nye affattelse af Guest Beer Provision fandt anvendelse med virkning fra den 22. august 1997. Følgelig blev den begrundede udtalelse aldrig fremsat over for Det Forenede Kongerige, og Kommissionen besluttede den 10. december 1997 at henlægge traktatbrudssagen.

23 Ved telefax af 21. marts 1997 anmodede sagsøgeren med henvisning til adfærdskodeksen generaldirektøren for GD »Det Indre Marked og Finansielle Tjenesteydelser« om en kopi af den begrundede udtalelse. Der blev givet afslag på begæringen, ligesom der senere blev givet afslag på en ny begæring med samme indhold.

24 Ved skrivelse af 18. september 1997 (herefter »beslutningen af 18. september 1997«) bekræftede Kommissionens generalsekretær afslaget på den begæring, der var fremsat over for generaldirektøren for GD for »Det Indre Marked og Finansielle Tjenesteydelser«.

25 Sagsøgeren anlagde herefter sag, som blev registreret under T-309/97, ved Retten til prøvelse af beslutningen af 18. september 1997. Ved dom af 14. oktober 1999 i sagen Bavarian Lager mod Kommissionen (sag T-309/97, Sml. II, s. 3217) frifandt Retten Kommissionen, idet den fandt, at opretholdelsen af det omhandlede formål, nemlig at give medlemsstaten lejlighed til at bringe sine regler i overensstemmelse med traktatens regler på frivilligt grundlag og i givet fald begrunde sin stillingtagen, ud fra hensynet til beskyttelse af den offentlige interesse begrundede afslag på aktindsigt i et forberedende dokument vedrørende undersøgelsesfasen i forbindelse med proceduren i henhold til EF-traktatens artikel 169.

26 Den 4. maj 1998 anmodede sagsøgeren med henvisning til adfærdskodeksen Kommissionen om aktindsigt i alle de dokumenter, der var blevet tilført sagen P/93/4490/UK af elleve navngivne virksomheder og organisationer og af tre nærmere angivne person- eller virksomhedskategorier. Kommissionen gav afslag på den oprindelige begæring med den begrundelse, at adfærdskodeksen ikke finder anvendelse på dokumenter, som Kommissionen har udarbejdet. Der blev givet afslag på den bekræftende begæring med den begrundelse, at Kommissionen ikke havde udarbejdet de omhandlede dokumenter og at begæringen skulle rettes til ophavsmanden.

27 Den 8. juli 1998 indgav sagsøgeren en klage, der blev registreret med sagsnr. 713/98/IJH, til Den Europæiske Ombudsmand, og ved skrivelse af 2. februar 1999 præciserede sagsøgeren, at denne ønskede oplyst navnene på de repræsentanter for CBMC, der havde deltaget i mødet den 11. oktober 1996, og navnene på de selskaber og personer, der var omfattet af de 14 kategorier, som sagsøgeren havde identificeret i sin oprindelige begæring om aktindsigt i de dokumenter, som indeholdt bemærkninger fremsendt til Kommissionen inden for rammerne af sag P/93/4490/UK.

28 Efter en brevveksling mellem Den Europæiske Ombudsmand og Kommissionen, meddelte Kommissionen Den Europæiske Ombudsmand i oktober og november 1999, at ud af de 45 skrivelser, den havde sendt til de berørte personer for at anmode om samtykke til at oplyse deres navne til sagsøgeren, havde Kommissionen modtaget 20 svar, hvoraf 14 var positive og 6 var negative. Kommissionen videregav navn og adresse på de personer, som havde accepteret, at deres navn blev offentliggjort. Sagsøgeren oplyste over for Den Europæiske Ombudsmand, at de af Kommissionen meddelte oplysninger fortsat var ufuldstændige.

29 I et forslag til henstilling til Kommissionen af 17. maj 2000 i klage 713/98/IJH, foreslog Den Europæiske Ombudsmand, at Kommissionen skulle oplyse sagsøgeren om navnene på de repræsentanter for CBMC, der deltog i mødet af 11. oktober 1996, og navnene på de selskaber og personer i de 14 kategorier, som sagsøgeren havde identificeret i sin oprindelige begæring om aktindsigt i de dokumenter, som indeholdt bemærkninger fremsendt til Kommissionen inden for rammerne af sag P/93/4490/UK.

30 Kommissionen fastholdt i sin begrundede udtalelse af 3. juli 2000 til Den Europæiske Ombudsmand, at det var nødvendigt at få de berørte personers samtykke, men anførte, at Kommissionen kunne meddele navnene på de personer, som ikke havde svaret på Kommissionens anmodning, idet de berørte personers interesser eller grundlæggende rettigheder og frihedsrettigheder ikke går forud i de situationer, hvor der ikke er modtaget svar. Kommissionen oplyste derfor yderligere navnene på 25 personer.

31 Den 23. november 2000 fremlagde Den Europæiske Ombudsmand en særlig rapport til Europa-Parlamentet i fortsættelse af forslaget til henstilling til Kommissionen i klage 713/98/IJH (herefter »den særlige rapport«), hvori det fastslås, at der ikke findes en grundlæggende rettighed, som er til hinder for at udlevere oplysninger, som er blevet meddelt en administrativ myndighed i fortrolighed, og at direktiv 95/46 ikke kræver, at Kommissionen hemmeligholder navnene på de personer, som meddeler den synspunkter eller oplysninger inden for rammerne af udførelsen af dens opgaver.

32 Den Europæiske Ombudsmand sendte den 30. september 2002 en skrivelse til formanden for Kommissionen, R. Prodi, hvori det anføres:

»Den Europæiske Ombudsmand frygter, at reglerne for databeskyttelse fortolkes forkert, således at reglerne antages at omfatte en generel ret til at deltage anonymt i offentlige aktiviteter. En sådan fejlagtig fortolkning kan skade gennemsigtighedsprincippet og retten til aktindsigt både på fællesskabsplan og i medlemsstaterne, hvor gennemsigtighedsprincippet og retten til aktindsigt er indeholdt i nationale forfatningsmæssige bestemmelser.«

33 Det fremgår af pressemeddelelse nr. 23/2001 af 12. december 2001 fra Den Europæiske Ombudsmand, at Parlamentet vedtog en beslutning om den særlige rapport, hvorved den anmodede Kommissionen om at udlevere de af sagsøgeren ønskede oplysninger.

34 Ved e-mail af 5. december 2003 anmodede sagsøgeren Kommissionen om aktindsigt i de dokumenter, der er nævnt i præmis 27 ovenfor, på grundlag af forordning nr. 1049/2001.

35 Kommissionen besvarede anmodningen ved skrivelse af 27. januar 2004, idet den oplyste, at visse dokumenter vedrørende mødet kunne udleveres, men gjorde samtidig sagsøgeren opmærksom på, at fem navne var blevet udeladt fra referatet af mødet den 11. oktober 1996, da to personer udtrykkeligt var imod offentliggørelsen af deres identitet, og Kommissionen ikke havde fået kontakt til de tre øvrige personer.

36 Ved e-mail af 9. februar 2004 fremsatte sagsøgeren en bekræftende begæring, jf. artikel 7, stk. 2, i forordning nr. 1049/2001, med henblik på at få udleveret det fulde referat af mødet af 11. oktober 1996, som indeholdt navnene på alle deltagere.

37 Ved skrivelse af 18. marts 2004 (herefter »den anfægtede beslutning«) afslog Kommissionen sagsøgerens bekræftende begæring. Kommissionen anførte, at forordning nr. 45/2001 fandt anvendelse på anmodningen om at få navnene på de øvrige deltagere oplyst. Sagsøgeren havde hverken godtgjort, at udleveringen var nødvendig eller havde et udtrykkeligt og lovligt formål, hvorfor betingelserne i nævnte forordnings artikel 8 ikke var opfyldt, og undtagelsen i artikel 4, stk. 1, litra b), i forordning nr. 1049/2001 fandt derfor anvendelse. Kommissionen anførte endvidere, at selv om reglerne for beskyttelse af personoplysninger ikke måtte finde anvendelse, kunne den alligevel nægte at oplyse de øvrige navne i henhold til artikel 4, stk. 2, tredje led, i forordning nr. 1049/2001, for ikke at skade dens mulighed for at foretage undersøgelser.

Retsforhandlingerne og parternes påstande

38 Ved stævning indleveret til Rettens Justitskontor den 27. maj 2004 har sagsøgeren anlagt nærværende sag.

39 Ved kendelse af 6. december 2004 gav formanden for Rettens Tredje Afdeling Republikken Finland tilladelse til at intervenere til støtte for sagsøgerens påstande. Da Republikken Finland afstod fra sin ret til at intervenere, slettede formanden for Rettens Tredje Afdeling ved kendelse af 27. april 2005 Republikken Finland som intervenerende part.

40 Ved begæring indleveret til Rettens Justitskontor den 28. februar 2006, har Den Europæiske Tilsynsførende for Databeskyttelse (EDPS) anmodet om tilladelse til at intervenere i sagen til støtte for sagsøgerens påstande. Ved kendelse af 6. juni 2006 gav formanden for Rettens Tredje Afdeling tilladelse hertil.

41 Som led i foranstaltninger med henblik på sagens tilrettelæggelse blev sagsøgeren og Kommissionen anmodet om at fremlægge visse dokumenter. Parterne har efterkommet disse anmodninger inden for de fastsatte frister.

42 Ved kendelse af 16. maj 2006 har Retten i henhold til procesreglementets artikel 65, litra b), artikel 66, stk. 1, og artikel 67, stk. 3, tredje afsnit, pålagt Kommissionen at fremlægge det fulde referat af mødet den 11. oktober 1996, som indeholder navnene på alle deltagerne, idet Retten dog samtidigt traf bestemmelse om, at dokumenterne ikke ville blive tilstillet sagsøgerne under sagen. Kommissionen har efterkommet dette.

43 Parterne har afgivet mundtlige indlæg og besvaret spørgsmål fra Retten i retsmødet den 13. september 2006.

44 Sagsøgeren har nedlagt følgende påstande:

— Det fastslås, at Kommissionens godkendelse af Det Forenede Kongeriges regerings ændring af Guest Beer Provision var i strid med EF-traktatens artikel 30 (nu artikel 28 EF).

— Det fastslås, at Kommissionen ikke skulle have godkendt ovennævnte ændring, og at Kommissionen ved at godkende den selv har tilsidesat EF-traktatens artikel 30.

— Den anfægtede beslutning annulleres.

— Kommissionen tilpligtes at oplyse navnene på alle de personer, der deltog i mødet.

— Kommissionen tilpligtes at betale sagens omkostninger.

45 EPDS, som støtter sagsøgerens krav om aktindsigt, har under retsmødet nedlagt påstand om annullation af den anfægtede beslutning.

46 Kommissionen har nedlagt følgende påstande:

— Frifindelse hvad angår påstandene vedrørende traktatbrudsproceduren.

— Frifindelse hvad angår annullationspåstanden.

— Frifindelse for påstanden om, at Kommissionen tilpligtes at oplyse navnene på de øvrige personer, som deltog i mødet.

— Sagsøgeren tilpligtes at betale sagens omkostninger.

Om formaliteten med hensyn til påstanden om, at Retten skal pålægge Kommissionen at oplyse navnene på alle de personer, som deltog i mødet

47 Det fremgår af fast retspraksis, at Retten ikke under udøvelsen af sin kompetence til at prøve retsakters lovlighed kan give institutionerne pålæg eller træffe afgørelser på deres vegne. Denne begrænsning i legalitetskontrollen finder anvendelse på alle områder, hvor Retten har kompetence, herunder med hensyn til aktindsigt (Rettens dom af 12.7.2001, sag T-204/99, Mattila mod Rådet og Kommissionen, Sml. II, s. 2265, præmis 26, stadfæstet ved Domstolens dom af 22.1.2004, sag C-353/01 P, Mattila mod Rådet og Kommissionen, Sml. I, s. 1073, præmis 15).

48 Sagsøgerens påstand om, at Retten skal pålægge Kommissionen at meddele sagsøgeren navnene på alle de personer, der deltog i mødet den 11. oktober 1996, må derfor afvises.

Om den ulovlige henlæggelse af traktatbrudsproceduren i henhold til EF-traktatens artikel 169

Parternes argumenter

49 Sagsøgeren har gjort gældende, at Kommissionen har godkendt at henlægge en traktatbrudsprocedure i strid med EF-traktatens artikel 30 eller subsidiært EF-traktatens artikel 6 (efter ændring nu artikel 12 EF), som mødet den 11. oktober 1996 udgjorde et vigtigt element i.

50 Når der henses til, at Kommissionen har afslået sagsøgerens anmodning om at overvære mødet, at Kommissionen med urette har henlagt traktatbrudsproceduren, at den ændrede Guest Beer Provision fortsat vil indebære en forskelsbehandling af øl fra andre medlemsstater end Det Forenede Kongerige, og at Kommissionen har været særdeles tøvende med hensyn til at oplyse navnene på mødedeltagerne, er mødet nemlig blevet anvendt som middel for Det Forenede Kongeriges regering og de store ølproducenter i Det Forenede Kongerige til at overtale Kommissionen til at godkende en ændring, der hindrer ølimportører såsom sagsøgeren i at sælge deres varer på en væsentlig del af det britiske marked. Ifølge sagsøgeren havde mødet til formål ulovligt at få henlagt en traktatbrudsprocedure, hvilket har medført, at sagsøgeren har mistet en mulighed med betydelige økonomiske tab til følge. EF-traktatens artikel 30 er således blevet tilsidesat.

51 Sagsøgeren har gjort gældende, at den ændrede Guest Beer Provision endvidere er i strid med EF-traktatens artikel 6, idet den fører til en i nationalitet begrundet forskelsbehandling af øl, der er produceret i andre medlemsstater end Det Forenede Kongerige.

52 Kommissionen har nærmere bestemt anført, at sagsøgerens påstande, om at Kommissionens godkendelse af Det Forenede Kongeriges regerings ændring af Guest Beer Provision er i strid med EF-traktatens artikel 30, og at Kommissionen ikke burde have godkendt den, hvorfor Kommissionen således selv har tilsidesat EF-traktatens artikel 30, åbenbart bør forkastes.

Rettens bemærkninger

53 Sagsøgeren har nedlagt påstand om, at Retten fastslår, at Kommissionens godkendelse af Det Forenede Kongeriges ændring af Guest Beer Provision er i strid med EF-traktatens artikel 30 og 6. Denne påstand skal forstås således, at sagsøgeren reelt har påberåbt sig, at det er med urette, at Kommissionen har henlagt sagsøgerens klage, hvori det gøres gældende, at Det Forenede Kongeriges foranstaltninger angiveligt er i strid med fællesskabsretten.

54 Det bemærkes i denne henseende, at en borger ikke kan anfægte en afvisning fra Kommissionens side af at indlede en traktatbrudsprocedure mod en medlemsstat (Domstolens kendelse af 12.6.1992, sag C-29/92, Asia Motor France mod Kommissionen, Sml. I, s. 3935, præmis 21, Rettens kendelse af 15.3.2004, sag T-139/02, Institouto N. Avgerinopoulou m.fl. mod Kommissionen, Sml. II, s. 875, præmis 76, og af 19.9.2005, sag T-247/04, Aseprofar og Edifa mod Kommissionen, Sml. II, s. 3449, præmis 40).

55 Det fremgår nemlig af EF-traktatens artikel 169, at Kommissionen ikke er forpligtet til at indlede en traktatbrudsprocedure, men råder over et skøn, således at borgerne hverken kan kræve, at Kommissionen indtager et bestemt standpunkt, eller anlægge søgsmål til prøvelse af Kommissionens afslag (Rettens kendelse af 16.2.1998, sag

T-182/97, Smanor m.fl. mod Kommissionen, Sml. II, s. 271, præmis 27, og kendelsen i sagen Institouto N. Avgerinopoulou m.fl. mod Kommissionen, præmis 77).

56 Sagsøgeren kan således ikke i det foreliggende tilfælde anfægte en afvisning fra Kommissionens side af at indlede en traktatbrudsprocedure mod Det Forenede Kongerige med den begrundelse, at den ændrede Guest Beer Provision er i strid med EF-traktatens artikel 6 og 30. Under disse omstændigheder kan det ikke over for Kommissionen gøres gældende, at den har tilsidesat artiklerne ved at henlægge den omhandlede procedure.

57 Såfremt det antages, at sagsøgerens påstand ikke har til formål at opnå annullation af dette afslag, men derimod af afslaget af 10. december 1997, hvorved sagsøgerens klage blev henlagt, bemærkes, at Kommissionens beslutning om henlæggelse af en klage, hvori den informeres om en adfærd fra en medlemsstat, der kan føre til, at der indledes en traktatbrudprocedure, under alle omstændigheder ikke har bindende virkning og derfor ikke udgør en retsakt, der kan anfægtes (kendelsen i sagen Aseprofar og Edifa mod Kommissionen, præmis 48). Dertil kommer, at sagen åbenbart er anlagt for sent, når tidspunktet for beslutningen tages i betragtning.

58 Sagsøgerens klagepunkter vedrørende henlæggelsen af sagsøgerens klage kan derfor ikke antages til realitetsbehandling.

59 Hvad angår sagsøgerens klagepunkt, hvorefter den ulovlige henlæggelse af traktatbrudsproceduren har medført, at sagsøgeren har mistet en mulighed med betydelige økonomiske tab til følge, er det tilstrækkeligt at bemærke, at sagsøgeren ikke har nedlagt en erstatningspåstand i forbindelse med søgsmålet. Det er derfor ufornødent at tage stilling hertil.

Om aktindsigt i dokumenterne

Parternes argumenter

60 Sagsøgeren har i overensstemmelse med konklusionerne i Den Europæiske Ombudsmands særlige rapport gjort gældende, at undtagelsen i artikel 4, stk. 1, litra b), i forordning nr. 1049/2001 ikke finder anvendelse i det foreliggende tilfælde, idet direktiv 95/46 ikke pålægger Kommissionen at hemmeligholde navnene på de personer, som meddeler den synspunkter eller oplysninger. Sagsøgeren henviser i denne henseende til Den Europæiske Ombudsmands skrivelse af 30. september 2002 til Kommissionens formand, som er nævnt i præmis 32 ovenfor, hvori Kommissionen kritiseres for at anvende direktiv 95/46 fejlagtigt.

61 Artikel 4, stk. 3, i forordning nr. 1049/2001 finder desuden heller ikke anvendelse. Mødet blev afholdt i 1996, hvorfor Kommissionens beslutningsproces kun i ringe grad kan være blevet berørt af offentliggørelsen af navnene, idet der er forløbet syv år fra afholdelsen af mødet til tidspunktet for sagens anlæg. Selv om bestemmelsen måtte finde anvendelse, kan Kommissionen ikke påberåbe sig den som begrundelse for ikke at udlevere de ønskede oplysninger, idet der i det foreliggende tilfælde findes en mere tungtvejende offentlig interesse i udbredelsen heraf. Den Europæiske Ombudsmand og Parlamentet har i den foreliggende sag navnlig fokuseret på den omstændighed, at indflydelsesrige tredjemænd har kunnet fremføre deres synspunkter over for Kommissionen i allerstørste hemmelighed, hvilket er i strid med gennemsigtighedsprincippet.

62 Sagsøgeren har i replikken gjort gældende, at svarskriftet indeholder et nyt element, nemlig at de personer, som sagsøgeren har anmodet om at få oplyst navnene på, var repræsentanter for CBMC, og at de havde handlet i overensstemmelse med instrukserne fra den enhed, som de var repræsentanter for. Sagsøgeren har anført, at eftersom Kommissionen har oplyst, at nævnte personer var repræsentanter

for CBMC, er denne oplysning herefter offentlig tilgængelig, og Kommissionens omdømme for så vidt angår kravet om fortrolighed vil ikke lide skade som følge af, at nævnte personers navne offentliggøres.

63 Sagsøgeren har anført, at erhvervsorganisationer såsom CBMC sædvanligvis repræsenterer alle erhvervsdrivende på et bestemt marked eller et flertal heraf og har derfor tendens til at fremføre synspunkter på vegne af samtlige erhvervsdrivende i en sektor. Kommissionens omdømme vil kun lide skade, såfremt det viser sig, at CBMC's repræsentanter under mødet den 11. oktober 1996 repræsenterede en bestemt gruppe bryggerier med henblik på fortsat at afskærme markedet for øl, som sælges på udskænkningssteder i Det Forenede Kongerige. Ifølge sagsøgeren indebærer dette tab af fortrolighed ikke en risiko, når oplysningerne videregives af medarbejdere hos en sådan erhvervsorganisation, medmindre organisationen ikke fremfører alle sine medlemmers synspunkter korrekt.

64 Sagsøgeren har konkluderet, at artikel 2 i forordning nr. 1049/2001 pålægger Kommissionen fuldt ud at oplyse mødedeltagernes navne samt de bemærkninger, som er blevet fremført inden for rammerne af traktatbrudsproceduren, og at ingen af undtagelserne i artikel 4 i forordning nr. 1049/2001 finder anvendelse i det foreliggende tilfælde.

65 EDPS har med de argumenter, som den fremførte under retsmødet, gjort gældende, at Kommissionen har tilsidesat artikel 4, stk. 1, litra b), i forordning nr. 1049/2001. EDPS har i denne henseende henvist til et dokument med overskriften »Public access to documents and data protection« (EDPS Background paper, juli 2005, nr. 1, EDPS — Den Europæiske Tilsynsførende for Databeskyttelse), der findes på EDPS' internetside.

66 EDPS har fremhævet nødvendigheden af at tilvejebringe en optimal balance mellem dels beskyttelsen af personoplysninger, dels den grundlæggende ret for unionsborgere til at få aktindsigt i institutionernes dokumenter. Kommissionens argumentation tager ikke korrekt hensyn til denne balance, hvorom der udtrykkeligt er fastsat bestemmelser i artikel 4, stk. 1, litra b), i forordning nr. 1049/2001. En begæring om aktindsigt er nemlig baseret på demokratiske principper, og det er ikke nødvendigt at give en begrundelse for, hvorfor dokumenterne ønskes udleveret, og artikel 8 i forordning nr. 45/2001 er følgelig ikke relevant i det foreliggende tilfælde. EDPS er endvidere af den opfattelse, at der ikke af reglerne om beskyttelse af oplysninger kan udledes en generel ret til at deltage anonymt i offentlige aktiviteter.

67 Ifølge EDPS er den interesse, der er beskyttet ved artikel 4, stk. 1, litra b), i forordning nr. 1049/2001, privatlivets fred og ikke beskyttelsen af personoplysninger, som er et meget bredere begreb end begrebet privatlivets fred. Hvis navnet på en deltager, som er nævnt i et mødereferat, henhører under området for personoplysninger, idet personens identitet er blevet offentliggjort, og idet begrebet beskyttelse af personoplysninger finder anvendelse på sådanne oplysninger, uanset om de vedrører privatlivets fred eller ej, har EPDS fremført, at den omstændighed at et navn oplyses i forbindelse med udøvelsen af erhvervsmæssige aktiviteter ikke i almindelighed vedrører privatlivets fred. EDPS har heraf udledt, at Kommissionen ikke kan påberåbe sig artikel 4, stk. 1, litra b), i forordning nr. 1049/2001 som begrundelse for at afslå at oplyse de berørte personers navne.

68 EPDS har konkluderet, at artikel 4, stk. 1, litra b), i forordning nr. 1049/2001 under alle omstændigheder skal fortolkes således, at retten til at give afslag på aktindsigt ikke er en absolut ret, men at den indebærer, at privatlivets fred skal være krænket væsentligt og betydeligt, hvilket skal vurderes i forhold til reglerne og principperne for beskyttelse af personoplysninger. Der findes ikke en generel ret for den berørte person til at modsætte sig udbredelsen. En berørt person, som er imod udbredelsen, skal fremføre en gyldig grund, som begrunder, hvorfor udbredelse af oplysningerne vil være til skade for ham.

69 Kommissionen har gjort gældende, at påstanden om annullation af den anfægtede beslutning er ubegrundet. Kommissionen har i det foreliggende tilfælde anført, at der er tale om et samspil mellem to rettigheder, nemlig retten til aktindsigt i dokumenter og retten til beskyttelse af privatlivets fred og oplysninger.

70 For det første er retten til aktindsigt i dokumenter i henhold til forordning nr. 1049/2001 i almindelighed uden begrænsninger og automatisk og afhænger ikke af, om den person, som begærer aktindsigt i et dokument, har en særlig interesse heri. Den person, som indgiver begæringen, er normalt ikke forpligtet til at give en begrundelse for begæringen.

71 For det andet kan personoplysninger kun lovligt og med rimelighed udleveres på grundlag af grundlæggende principper for retten til privatlivets fred og de særlige bestemmelser, der gælder for behandlingen af personoplysninger. Kommissionen har henvist til EMRK's artikel 8, artikel 286 EF og artikel 7 og 8 i Den Europæiske Unions charter. Bestemmelserne i forordning nr. 45/2001 foreskriver, at en person, som begærer adgang til personoplysninger, skal godtgøre, at oplysningerne er nødvendige, og at Kommissionen har sikret sig, at den registreredes legitime interesser ikke lider skade.

72 Kommissionen har anført, at sagsøgeren ikke har fremført retlige argumenter til støtte for sin påstand om, at den undtagelse, som blev fastlagt i artikel 4, stk. 1, litra b), i forordning nr. 1049/2001 og senere i forordning nr. 45/2001, ikke finder anvendelse, men alene har påberåbt sig Den Europæiske Ombudsmands forslag til henstilling og Parlamentets udtalelse, som støtter forslaget til henstilling. Den Europæiske Ombudsmands konklusion er imidlertid baseret på en fortolkning af direktiv 95/46 og adfærdskodeksen, som Domstolen siden hen har afvist (Domstolens dom af 6.3.2003, sag C-41/00 P, Interporc mod Kommissionen, Sml. I, s. 2125, Rettens dom af 7.12.1999, sag T-92/98, Interporc mod Kommissionen, Sml. II, s. 3521, præmis 70, og af 16.10.2003, sag T-47/01, Co-Frutta mod Kommissionen, Sml. II, s. 4441,

præmis 63 og 64). Da sagsøgeren har indgivet sin sidste begæring om aktindsigt efter ikrafttrædelsen af forordning nr. 1049/2001 og nr. 45/2001, skal Kommissionens afslag på at udlevere disse oplysninger desuden undersøges i lyset af disse regler. Det tilkommer under alle omstændigheder hverken Den Europæiske Ombudsmand eller Parlamentet at give en endelig fortolkning af retsregler.

73 Kommissionen har gjort gældende, at Domstolen har bekræftet sit standpunkt, hvad angår rækkevidden af reglerne om beskyttelse af personoplysninger. Domstolen har fastslået, at reglerne om beskyttelse af personoplysninger, herunder proportionalitetsprincippet, gælder i forbindelse med offentliggørelse af navne på fysiske personer, selv når det drejer sig om arbejdstagere i den offentlige sektor, og behandlingen foretages af hensyn til almene interesser (Domstolens dom af 20.5.2003, forenede sager C-465/00, C-138/01 og C-139/01, Österreichischer Rundfunk m.fl., Sml. I, s. 4989, præmis 64). Hvad angår direktiv 95/46 er denne fremgangsmåde blevet bekræftet af Domstolen i dom af 6. november 2003, Lindqvist (sag C-101/01, Sml. I, s. 12971, præmis 24), hvorefter begrebet »behandling af personoplysninger« uden tvivl omfatter navnet på en person sammen med oplysninger om dennes telefonnummer, eller oplysninger vedrørende dennes arbejdsforhold eller fritidsinteresser.

74 Kommissionen har fremhævet, at den særlige metode, der gør det muligt at forene retten til aktindsigt i dokumenter med retten til privatlivets fred og beskyttelsen af oplysninger, er indeholdt i artikel 4, stk. 1, litra b), i forordning nr. 1049/2001, der skal sammenholdes med ellevte betragtning til nævnte forordning, hvori det anføres, at »[v]ed vurderingen af undtagelserne bør institutionerne tage hensyn til de principper, der er fastlagt i Fællesskabets lovgivning om beskyttelse af personoplysninger inden for alle Unionens aktivitetsområder.« Denne undtagelse skal ikke afvejes i forhold til en mere tungtvejende offentlig interesse i udbredelsen af det omhandlede dokument i henhold til forordning nr. 1049/2001, men kræver specifikt, at fællesskabsinstitutionerne giver afslag på aktindsigt i et dokument, hvis meddelelsen heraf skader beskyttelsen af privatlivets fred og beskyttelsen af personoplysninger.

75 Forordning nr. 45/2001 forhindrer ikke Kommissionen i at udlevere eller at foretage enhver anden form for behandling af personoplysninger, men tilvejebringer et grundlag for i hvert enkelt tilfælde at kunne tage stilling til, om en institution lovligt og loyalt må foretage behandling af personoplysninger, og om en sådan behandling er til skade for beskyttelsen af oplysninger.

76 Kommissionen har anført, at hvis behandlingen foretages loyalt og lovligt i et specifikt tilfælde og i henhold til forordning nr. 45/2001, kan man ikke påberåbe sig undtagelsen til retten til aktindsigt i artikel 4, stk. 1, litra b), i forordning nr. 1049/2001, og dermed skal et dokument, som indeholder personoplysninger, udleveres. Hvis den ønskede behandling derimod er ulovlig og illoyal, og hvis den begærende part ikke kan begrunde, at udleveringen er nødvendig, er Kommissionen ikke forpligtet til at udlevere oplysningerne.

77 Kommissionen har anført, at da de to omhandlede rettigheder er af samme art, samme vigtighed og samme rang, skal de anvendes samtidigt, og at der for hver enkelt begæring om aktindsigt i et offentligt dokument, som indeholder personoplysninger, skal findes en balance.

78 Kommissionen har henvist til en betænkning om de grundlæggende rettigheder i Den Europæiske Union, som blev udarbejdet i 2002 af EU-netværket af uafhængige eksperter i grundlæggende rettigheder CFR-CDF, hvoraf fremgår, at »fællesskabsinstitutionen under hensyn til muligheden for at give delvis aktindsigt i visse dokumenter ikke må give aktindsigt, når den begærende parts interesser ikke har en rimelig forholdsmæssig sammenhæng med den hermed forbundne krænkelse af den berørte persons ret til at beskytte sit privatliv for så vidt angår behandlingen af personoplysninger«.

79 Databeskyttelsesgruppen, som er oprettet i henhold til artikel 29 i direktiv 95/46 fremhæver i sin udtalelse nr. 5/2001 af 17. maj 2001 om den særlige rapport fra Den Europæiske Ombudsmand nødvendigheden af en afbalanceret fremgangsmåde. Det anføres i udtalelsen:

»Det skal […] bemærkes, at den forpligtelse til at videregive oplysninger, som er fastsat i lovgivningen om aktindsigt i administrative dokumenter, ikke medfører en absolut forpligtelse til at bevilge indsigt. I stedet bliver der til forpligtelsen til at bevilge aktindsigt knyttet et krav om at tage behørigt hensyn til retten til beskyttelse af privatlivets fred. Det giver således ikke grundlag for en ubegrænset og uhindret videregivelse af personoplysninger. Hvis man sammenholder lovgivningen om aktindsigt og om databeskyttelse, foreskrives det tværtimod, at der i hvert enkelt tilfælde foretages en analyse af de særlige omstændigheder for at finde en balance mellem disse to rettigheder. Når der foretages en sådan analyse, kan det forekomme, at lovgivningen om aktindsigt indeholder forskellige regler, der finder anvendelse på forskellige typer oplysninger og forskellige typer registrerede.«

80 Kommissionen har anført, at forordning nr. 1049/2001 ikke indeholder en automatisk og ubegrænset pligt til at udlevere dokumenter eller dele af dokumenter, som vedrører personoplysninger, og at denne pligt kun findes, for så vidt som den ikke er i strid med reglerne om databeskyttelse.

81 Kommissionen har i det foreliggende tilfælde taget hensyn til alle sagens omstændigheder. Hvad angår repræsentanterne for de britiske myndigheder og CBMC, er sagsøgeren blevet tilstrækkeligt oplyst om de interesser og de enheder, der var repræsenteret under mødet. De personer, som var til stede under mødet som repræsentanter, handlede som repræsentanter i overensstemmelse med instrukser fra de enheder, som de repræsenterede, og ikke i personligt øjemed. Kommissionen har anført, at virkningerne af de beslutninger, som blev truffet under mødet, berørte de repræsenterede enheder og ikke deres repræsentanter personligt. De relevante oplysninger, som skal offentliggøres i overensstemmelse med gennemsigtighedsprincippet,

vedrører derfor oplysninger om de repræsenterede enheder, og den omstændighed, at Kommissionen har afslået at oplyse navnene på de personer, som repræsenterer nævnte interesser, kan ikke anses for en krænkelse af sagsøgerens rettigheder. Kommissionen har endvidere taget hensyn til nødvendigheden af ikke at skade sin evne til at gennemføre undersøgelser og sine oplysningskilder.

82 Kommissionen har desuden gjort gældende, at sagsøgeren på intet tidspunkt har godtgjort, at det var nødvendigt at videregive oplysningerne, jf. artikel 8, litra b), i forordning nr. 45/2001. Videregivelse af deltagernes navne ville nemlig ikke tilvejebringe yderligere oplysninger om Kommissionens beslutning om at afslutte traktatbrudsproceduren. Eftersom mødereferatet blev offentliggjort, har offentligheden været tilstrækkeligt informeret om de faktiske omstændigheder og de argumenter, som vedrører grundlaget for Kommissionens beslutning. Da der ikke er blevet fremført en gyldig og specifik begrundelse med henblik på at godtgøre, at det var nødvendigt at udlevere personoplysninger til tredjemand, var Kommissionen derfor forpligtet til at give afslag på aktindsigt.

83 Ifølge Kommissionen og i modsætning til, hvad sagsøgeren har gjort gældende i replikken, indebærer den omstændighed, at navnene på CBMC's medarbejdere er offentligt tilgængelige ikke, at det samme bør gælde for så vidt angår identiteten af de personer, der deltog i mødet. Kommissionen har anført, at navnene på bestemte repræsentanter for en erhvervsorganisation, som har repræsenteret organisationen i forbindelse med et møde, ikke nødvendigvis kan udledes af den omstændighed, at navnene på samtlige organisationens medarbejdere er gjort offentligt tilgængelige. Såfremt dette var tilfældet, ville der ikke for sagsøgeren være grund til at anmode om at få navnene oplyst. Sagsøgeren har i øvrigt ikke fremført, at CBMC's repræsentanter ikke har forsvaret organisationens synspunkter under mødet. Sagsøgeren har således ikke godtgjort, hvorledes offentliggørelse af identiteten af de berørte personer kan tilvejebringe oplysninger, som er mere væsentlige end de oplysninger, som fremgår af mødereferatet og de øvrige omdelte dokumenter.

84 Hvad angår sagsøgerens argumenter om den påståede anvendelse af artikel 4, stk. 3, i forordning nr. 1049/2001 har Kommissionen anført, at den ikke har baseret sit afslag på at oplyse navnene på denne undtagelse, men på undtagelsen i nævnte forordnings artikel 4, stk. 2, tredje led.

85 Sagsøgeren er blevet underrettet om, at Kommissionen, selv om reglerne om databeskyttelse ikke fandt anvendelse på begæringen, med rette kunne afslå at oplyse navnene på de fem personer mod deres vilje for ikke at skade sin evne til at gennemføre undersøgelser vedrørende formodede overtrædelser af fællesskabslovgivningen. Mødet af 11. oktober 1996 blev afholdt inden for rammerne af en sådan undersøgelse. Såfremt navnene på de personer, der har givet Kommissionen oplysninger, kunne oplyses mod deres vilje, ville Kommissionen miste en vigtig kilde til oplysninger, hvilket kunne skade dens evne til at gennemføre sådanne undersøgelser.

86 Kommissionen har i øvrigt anført, at i forbindelse med klager og traktatbrudsprocedurer, har klagerne mulighed for at vælge, om sagen skal behandles »fortroligt« eller »ikke fortroligt«. De øvrige berørte parter i traktatbrudsproceduren kan ikke med nogen gyldig begrundelse afskæres fra at gøre samme ret gældende.

87 Undtagelsen i artikel 4, stk. 2, tredje led, i forordning nr. 1049/2001 har derfor medført, at sagsøgeren ikke har fået oplyst de fem navne, som fortsat er hemmeligholdt.

88 Kommissionen har endelig anført, at sagsøgeren ikke har påvist »en mere tungtvejende offentlig interesse« i, at navnene oplyses, som kunne være til hinder for anvendelsen af denne undtagelse.

89 I det foreliggende tilfælde vil en offentliggørelse af de øvrige personers navne mod deres vilje og i strid med den forventning om fortrolighed, som de måtte have i forbindelse med deres deltagelse i en undersøgelse af en påstået overtrædelse, skade hensynet til alle undersøgelser. Hensynet til den åbenbare offentlige interesse kræver, at fortroligheden i undersøgelserne sikres frem for, at den bringes i fare.

Rettens bemærkninger

Indledende bemærkninger

90 Det bemærkes indledningsvist, at sagsøgerens begæring om aktindsigt i det fulde dokument samt stævningen er baseret på forordning nr. 1049/2001.

91 Det bemærkes dernæst, at Kommissionen i den anfægtede beslutning fandt, at forordning nr. 45/2001 skulle anvendes på begæringen om at få oplyst navnene på deltagerne i mødet af 11. oktober 1996. Kommissionen anførte, at sagsøgeren hverken havde godtgjort, at udleveringen var nødvendig eller havde et udtrykkeligt og lovligt formål, hvorfor betingelserne i nævnte forordnings artikel 8 ikke var opfyldt, og undtagelsen i artikel 4, stk. 1, litra b), i forordning nr. 1049/2001 fandt derfor anvendelse. Kommissionen anførte endvidere, at selv om reglerne for beskyttelse af personoplysninger ikke fandt anvendelse, kunne den alligevel nægte at oplyse de øvrige navne i henhold til artikel 4, stk. 2, tredje led, i forordning nr. 1049/2001, for ikke at skade dens mulighed for at foretage undersøgelser.

92 Det bemærkes i denne henseende, at den, der har fremsat begæringen om aktindsigt, ifølge artikel 6, stk. 1, i forordning nr. 1049/2001, ikke er forpligtet til at begrunde sin begæring og derfor heller ikke skal godtgøre nogen form for interesse for at få aktindsigt i de omhandlede dokumenter (jf. Rettens dom af 6.7.2006, forenede sager T-391/03 og T-70/04, Franchet og Byk mod Kommissionen, Sml. II, s. 2023, præmis 82 og den deri nævnte retspraksis).

93 Det skal ligeledes bemærkes, at det er hovedreglen, at der skal gives aktindsigt i institutionernes dokumenter, og at et afslag på aktindsigt kun er gyldigt, såfremt det har hjemmel i en af de undtagelser, der er anført i artikel 4 i forordning nr. 1049/2001.

94 Efter fast retspraksis skal disse undtagelser fortolkes og anvendes restriktivt, således at anvendelsen af det i denne forordning fastsatte generelle princip ikke bringes i fare (Domstolens 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, Rettens dom af 7.2.2002, sag T-211/00, Kuijer mod Rådet, Sml. II, s. 485, præmis 55, og dommen i sagen Franchet og Byk mod Kommissionen, præmis 84).

95 Det er i lyset af denne retspraksis, at den måde, hvorpå Kommissionen har anvendt undtagelserne i artikel 4, stk. 1, litra b), og artikel 4, stk. 2, tredje led, i forordning nr. 1049/2001, skal bedømmes.

Om undtagelsen vedrørende privatlivets fred og den enkeltes integritet, jf. artikel 4, stk. 1, litra b), i forordning nr. 1049/2001

— Indledende bemærkninger om sammenhængen mellem forordning nr. 1049/2001 og nr. 45/2001

96 Det bemærkes, at i henhold til artikel 4, stk. 1, litra b), i forordning nr. 1049/2001 afslår institutionerne at give aktindsigt i et dokument, hvis udbredelse ville være til

skade for privatlivets fred og den enkeltes integritet, navnlig i henhold til Fællesskabets lovgivning om beskyttelse af personoplysninger.

97 Det bemærkes i denne henseende, at selv om sagsøgeren i stævningen alene har henvist til direktiv 95/46 og ikke til forordning nr. 45/2001, skal søgsmålet anses for at omhandle nævnte forordning, idet den anfægtede beslutning delvist er baseret på denne forordning. Sagsøgeren har i øvrigt under retsmødet korrekt henvist til nævnte forordning.

98 Indledningsvist skal forholdet mellem forordning nr. 1049/2001 og nr. 45/2001 undersøges med henblik på anvendelsen af undtagelsen i artikel 4, stk. 1, litra b), i forordning nr. 1049/2001 i det foreliggende tilfælde. Det skal i denne henseende tages i betragtning, at forordningerne har forskellige formål. Forordning nr. 1049/2001 har til formål at sikre den størst mulige gennemsigtighed i de offentlige myndigheders beslutningsproces og i de oplysninger, som ligger til grund for myndighedernes beslutninger. Forordningen har således til formål at fremme udøvelsen af retten til aktindsigt mest muligt samt fremme god forvaltningsskik. Forordning nr. 45/2001 har til formål at sikre beskyttelse af fysiske personers grundlæggende rettigheder og frihedsrettigheder, især retten til privatlivets fred, i forbindelse med behandling af personoplysninger.

99 Det anføres i betragtning 15 til forordning nr. 45/2001, at aktindsigt, herunder betingelserne for aktindsigt i dokumenter, som indeholder personoplysninger, hører under de bestemmelser, der er vedtaget på grundlag af artikel 255 EF.

100 Aktindsigt i dokumenter, som indeholder personoplysninger, hører derfor under forordning nr. 1049/2001, hvorefter alle institutionernes dokumenter som udgangspunkt bør være offentligt tilgængelige. Forordningen foreskriver endvidere, at visse offentlige og private interesser bør beskyttes gennem undtagelser.

101 Forordning nr. 1049/2001 indeholder således en undtagelse, som er nævnt ovenfor, vedrørende de tilfælde, hvor udbredelse vil være til skade for privatlivets fred og den enkeltes integritet, navnlig i henhold til Fællesskabets lovgivning om beskyttelse af personoplysninger, såsom forordning nr. 45/2001.

102 Ifølge ellevte betragtning til forordning nr. 1049/2001 bør institutionerne ved vurderingen af undtagelserne tage hensyn til de principper, der er fastlagt i Fællesskabets lovgivning om beskyttelse af personoplysninger inden for alle Unionens aktivitetsområder, hvilket således også omfatter de principper, som er indeholdt i forordning nr. 45/2001.

103 I denne henseende bør de mest relevante bestemmelser i forordning nr. 45/2001 omtales.

104 Det fremgår af artikel 2, litra a), i forordning nr. 45/2001, at »personoplysninger« omfatter enhver form for information om en identificeret eller identificerbar fysisk person. Ved identificerbar person forstås en person, som direkte eller indirekte kan identificeres, bl.a. ved et identifikationsnummer eller et eller flere elementer, der er særlige for denne persons fysiske, fysiologiske, psykiske, økonomiske, kulturelle eller sociale identitet. Personoplysninger kan derfor anses for at være f.eks. efternavn, fornavn, postadresse, e-mail-adresse, bankkontonummer, kreditkortnummer, socialsikringsnummer, telefonnummer eller kørekortsnummer.

105 Det anføres desuden i artikel 2, litra b), i forordning nr. 45/2001, at »behandling af personoplysninger« omfatter enhver operation eller række af operationer, med eller uden brug af elektronisk databehandling, som personoplysninger gøres til genstand for, f.eks. indsamling, registrering, systematisering, opbevaring, tilpasning eller

ændring, selektion, søgning, brug, videregivelse af oplysninger ved transmission, formidling eller enhver form for overdragelse, sammenstilling eller samkøring samt blokering, sletning eller tilintetgørelse. Videregivelse af oplysninger ved transmission, formidling eller enhver form for overdragelse er derfor omfattet af definitionen af »behandling«, og denne forordning foreskriver således også uafhængigt af forordning nr. 1049/2001 mulighed for at offentliggøre visse personoplysninger.

106 Behandlingen skal desuden være lovlig i henhold til artikel 5, litra a) eller b), i forordning nr. 45/2001, hvorefter behandlingen skal være nødvendig af hensyn til udførelsen af en opgave i samfundets interesse eller nødvendig for at overholde en retlig forpligtelse, som påhviler den registeransvarlige. Det bemærkes, at den ret til aktindsigt i institutionernes dokumenter, som tilkommer enhver unionsborger og enhver fysisk eller juridisk person, der har bopæl eller hjemsted i en medlemsstat, jf. artikel 2 i forordning nr. 1049/2001, udgør en retlig forpligtelse i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i artikel 5, litra b), i forordning nr. 45/2001. Hvis det følger af forordning nr. 1049/2001, at oplysninger skal videregives, og at dette udgør en »behandling« i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i artikel 2, litra b), i forordning nr. 45/2001, er videregivelse lovlig i denne henseende i medfør af samme forordnings artikel 5.

107 Hvad angår pligten til at godtgøre, at det var nødvendigt at videregive oplysningerne, jf. artikel 8, litra b), i forordning nr. 45/2001, bemærkes, at aktindsigt i dokumenter, som indeholder personoplysninger, hører under forordning nr. 1049/2001, og at den begærende part ifølge samme forordnings artikel 6, stk. 1, ikke er forpligtet til at begrunde sin begæring og derfor heller ikke skal godtgøre nogen form for interesse for at få aktindsigt i de omhandlede dokumenter (jf. præmis 92 ovenfor). I de tilfælde, hvor personoplysninger videregives, for at artikel 2 i forordning nr. 1049/2001 skal finde anvendelse, hvorefter enhver unionsborger har ret til aktindsigt, er situationen omfattet af forordningens anvendelsesområde, og den begærende part skal derfor ikke godtgøre, at udleveringen er nødvendig i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i artikel 8, litra b), i forordning nr. 45/2001. Hvis man som en yderligere

betingelse efter forordning nr. 45/2001 kræver, at den begærende part skal godtgøre, at videregivelsen er nødvendig, vil dette være i strid med formålet med forordning nr. 1049/2001, nemlig at give videst mulig aktindsigt i de dokumenter, som institutionerne har i deres besiddelse.

108 Eftersom der gives afslag på aktindsigt i henhold til artikel 4, stk. 1, litra b), i forordning nr. 1049/2001 i de tilfælde, hvor udbredelse vil være til skade for privatlivets fred og den enkeltes integritet, kan en videregivelse, som ikke er omfattet af denne undtagelse, i princippet ikke være til skade for den berørte persons legitime interesser, jf. artikel 8, litra b), i forordning nr. 45/2001.

109 Hvad angår den registreredes indsigelsesret fremgår det af artikel 18 i forordning nr. 45/2001, at den registrerede har ret til af vægtige legitime grunde, der vedrører den pågældendes særlige situation, til enhver tid at gøre indsigelse mod, at personoplysninger vedrørende ham selv gøres til genstand for behandling, undtagen i de tilfælde, der bl.a. er omfattet af nævnte forordnings artikel 5, litra b). Eftersom den behandling, som er omhandlet i forordning nr. 1049/2001, udgør en retlig forpligtelse i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i artikel 5, litra b), i forordning nr. 45/2001, har den registrerede derfor i princippet ingen indsigelsesret. Da artikel 4, stk. 1, litra b), i forordning nr. 45/2001 indeholder en undtagelse til denne retlige forpligtelse, skal der imidlertid på dette grundlag tages hensyn til, hvilken virkning det vil have at udlevere oplysningerne om den registrerede.

110 Det bemærkes i denne henseende, at hvis videregivelse af oplysningerne ikke er til skade for privatlivets fred og den enkeltes integritet, som det kræves i henhold til artikel 4, stk. 1, litra b), i forordning nr. 1049/2001, kan den berørte person ikke hindre videregivelsen ved at nægte at give samtykke hertil.

111 Det bemærkes i øvrigt, at bestemmelserne i forordning nr. 45/2001, for så vidt de omhandler behandling af personoplysninger, der kan krænke de grundlæggende frihedsrettigheder og navnlig privatlivets fred, nødvendigvis skal fortolkes under hensyntagen til grundrettighederne, som ifølge fast retspraksis hører til de almindelige retsgrundsætninger, Domstolen og Retten skal beskytte (jf. analogt, hvad angår direktiv 95/46, dommen i sagen Österreichischer Rundfunk m.fl., præmis 68).

112 Disse principper er udtrykkeligt blevet indarbejdet i artikel 6, stk. 2, EU, hvoraf fremgår, at Unionen respekterer de grundlæggende rettigheder, således som de garanteres ved EMRK, og således som de følger af medlemsstaternes fælles forfatningsmæssige traditioner, som generelle principper for fællesskabsretten.

113 I denne henseende må det fremhæves, at EMRK's artikel 8, samtidig med at den i stk. 1 fastslår princippet om, at de offentlige myndigheder skal respektere retten til privatlivet, dog i stk. 2 anerkender, at der kan gøres indgreb heri, for så vidt det »sker i overensstemmelse med loven og er nødvendigt i et demokratisk samfund af hensyn til den nationale sikkerhed, den offentlige tryghed eller landets økonomiske velfærd, for at forebygge uro eller forbrydelse, for at beskytte sundheden eller sædeligheden eller for at beskytte andres ret og frihed«.

114 Det bemærkes endvidere, at »privatlivets fred« ifølge Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols praksis er et vidt begreb, der ikke kan gives en udtømmende definition af. EMRK's artikel 8 beskytter endvidere retten til identitet og personlig udvikling samt retten for alle til at indlede eller udvikle forbindelser med ligesindede og omverdenen. Erhvervsmæssig virksomhed er ikke principielt udelukket fra begrebet »privatlivets fred« (jf. Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols dom af 16.12.1992, Niemitz mod Tyskland, Serie A nr. 251-B, § 29, af 16.2.2000, Amann mod Schweiz, *Reports of Judgments and Decisions*, 2000-II, § 65, og af 4.5.2000, Rotaru mod Rumænien, *Reports of Judgments and Decisions,* 2000-V, § 43). Der

findes således en kontaktflade mellem mennesker, som selv i en offentlig sammenhæng, kan høre under »privatlivets fred« (jf. Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols dom af 28.1.2003, Peck mod Det Forenede Kongerige, *Reports of Judgments and Decisions*, 2003-I, § 57, og den deri nævnte retspraksis).

115 For at fastslå, om der foreligger en tilsidesættelse af EMRK's artikel 8, skal det for det første undersøges, om der er sket et indgreb i de berørte personers ret til beskyttelse af privatlivets fred, og hvis dette er tilfældet, skal det dernæst undersøges, om indgrebet er berettiget. Indgrebet er berettiget, når det sker i overensstemmelse med loven, forfølger et legitimt formål og er nødvendigt i et demokratisk samfund. Hvad angår sidstnævnte betingelse bemærkes, at det med henblik på at fastslå, om en udlevering er »nødvendig i et demokratisk samfund«, skal undersøges, om begrundelsen for indgrebet er »relevant og tilstrækkelig«, og om de iværksatte foranstaltninger står i et rimeligt forhold til det legitime formål, der forfølges. Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol har i sager om udbredelse af personoplysninger anerkendt, at de kompetente myndigheder må indrømmes et vist råderum for at finde en balance mellem konkurrerende offentlige og private interesser. Dette skøn er imidlertid underlagt domstolskontrol, og skønnets omfang er afhængigt af faktorer såsom arten og vigtigheden af de involverede interesser samt indgrebets alvorlighed (jf. dommen i sagen Peck mod Det Forenede Kongerige, navnlig § 76 og 77, jf. endvidere generaladvokat Légers forslag til afgørelse i forbindelse med Domstolens dom af 30.5.2006, forenede sager C-317/04 og C-318/04, Parlamentet mod Rådet og Kommissionen, Sml. I, s. 4721, på s. 4724, punkt 226-228).

116 Det bemærkes, at enhver beslutning, som træffes i henhold til forordning nr. 1049/2001, skal overholde EMRK's artikel 8, jf. artikel 6, stk. 2, EU. Det bemærkes i denne henseende, at forordning nr. 1049/2001 fastsætter de generelle principper for og begrænsningerne i retten til aktindsigt af hensyn til offentlige eller private interesser i overensstemmelse med fremgangsmåden i artikel 255, stk. 2, EF. Forordningens artikel 4, stk. 1, litra b), indeholder således en undtagelse, der har til formål at sikre beskyttelsen af privatlivets fred og den enkeltes integritet.

117 Det bemærkes i øvrigt, at undtagelserne til princippet om aktindsigt skal fortolkes restriktivt. Undtagelsen i artikel 4, stk. 1, litra b), i forordning nr. 1049/2001 vedrører kun de personoplysninger, der konkret og faktisk skader respekten for privatlivets fred og den enkeltes integritet.

118 Det skal endvidere fremhæves, at den omstændighed, at begrebet »privatlivets fred« er et vidt begreb, jf. Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols praksis, og at retten til beskyttelsen af personoplysninger kan udgøre en del af retten til respekt for privatlivets fred (jf. i denne retning generaladvokat Légers forslag til afgørelse i sagen Parlamentet mod Rådet og Kommissionen, punkt 209), ikke indebærer, at alle former for personoplysninger nødvendigvist er omfattet af begrebet »privatlivets fred«.

119 Alle former for personoplysninger er ikke uden videre i kraft af deres art til skade for den berørte persons ret til privatlivets fred. Der henvises nemlig i betragtning 33 til direktiv 95/46 til oplysninger, som ifølge deres art kan krænke de grundlæggende frihedsrettigheder eller privatlivets fred, og som ikke må gøres til genstand for behandling uden den registreredes udtrykkelige samtykke, hvilket forudsætter, at alle oplysninger ikke er af samme art. Sådanne følsomme oplysninger kan være omfattet af de oplysninger, som er omhandlet i artikel 10 i forordning nr. 45/2001 om behandling vedrørende særlige kategorier af personoplysninger, såsom personoplysninger vedrørende racemæssig eller etnisk baggrund, religiøs eller filosofisk overbevisning, og oplysninger om helbredsforhold og seksuelle forhold.

120 Det fremgår af de foregående betragtninger, at det i det foreliggende tilfælde for at kunne fastslå, om undtagelsen i artikel 4, stk. 1, litra b), finder anvendelse, skal undersøges, om den omstændighed, at navnene på deltagerne i mødet af 11. oktober 1996 oplyses, konkret og faktisk indebærer en krænkelse af privatlivets fred og den enkeltes integritet.

— Anvendelse i det foreliggende tilfælde af undtagelsen vedrørende krænkelse af privatlivets fred og den enkeltes integritet, jf. artikel 4, stk. 1, litra b), i forordning nr. 1049/2001

121 I det foreliggende tilfælde vedrører den omhandlede begæring om aktindsigt referatet af et møde afholdt af Kommissionen, hvori deltog repræsentanter for GD »Det Indre Marked og Finansielle Tjenesteydelser«, Det Forenede Kongeriges handels- og industriministerium og repræsentanter for CBMC. Referatet indeholder en liste med navnene på mødedeltagerne, som er opstillet i forhold til den organisation i hvis navn og på hvis vegne disse personer deltog i mødet, og der er givet oplysning om personernes titel, det første bogstav i deres fornavn, efternavn, og i givet fald den tjeneste eller enhed, som personerne er tilknyttet inden for disse organisationer. Referatets tekst henviser ikke til fysiske personer, men til de berørte organisationer, såsom CBMC, GD »Det Indre Marked og Finansielle Tjenesteydelser«, eller Det Forenede Kongeriges handels- og industriministerium.

122 Det bemærkes, at listen over mødedeltagere, som fremgår af det omhandlede referat, således indeholder personoplysninger i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i artikel 2, litra a), i forordning nr. 45/2001, idet de personer, der har deltaget i mødet, kan identificeres.

123 Den bemærkes imidlertid, at den blotte omstændighed, at et dokument indeholder personoplysninger, ikke nødvendigvist indebærer, at de berørte personers ret til privatlivets fred eller deres integritet krænkes, selv om erhvervsmæssige aktiviteter ikke i princippet er udelukket fra begrebet »privatlivets fred« i henhold til EMRK's artikel 8 (jf. præmis 114 ovenfor og den deri nævnte praksis fra Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol).

124 Som Kommissionen har anført, optrådte de personer, som var til stede under mødet den 11. oktober 1996, og hvis navne ikke er blevet oplyst, som repræsentanter for CBMC og ikke i personligt øjemed. Kommissionen har endvidere anført, at

virkningerne af de beslutninger, der blev truffet under mødet, vedrører de repræsenterede organisationer og ikke deres repræsentanter personligt.

125 Det bemærkes under disse omstændigheder, at den omstændighed, at referatet indeholder navnene på disse repræsentanter, ikke berører de omhandlede personers ret til privatlivets fred, idet de deltog i mødet som repræsentanter for deres organisation. Som anført ovenfor, indeholder referatet desuden ikke selvstændige udtalelser, som kan tilskrives disse personer, men tilkendegivelser som kan tilskrives de organisationer, som disse personer repræsenterer.

126 Det bemærkes under alle omstændigheder, at det ikke indebærer en konkret og faktisk krænkelse af de berørte personers ret til beskyttelse af privatlivets fred og deres integritet at oplyse navnene på CBMC's repræsentanter. Den blotte omstændighed, at navnet på den berørte person fremgår af listen over mødedeltagere i forbindelse med navnet på den organisation, som personen repræsenterede, udgør ikke en sådan krænkelse, hvorfor der ikke er sket indgreb i retten til beskyttelse af privatlivets fred og den enkeltes integritet.

127 Dette resultat er ikke i strid med dommen i sagen Österreichischer Rundfunk m.fl., som Kommissionen har henvist til. Domstolen fandt i nævnte dom, at indsamlingen af oplysninger på navn om enkeltpersoners erhvervsmæssige indkomst med henblik på deres videregivelse til tredjemænd var omfattet af anvendelsesområdet for EMRK's artikel 8. Domstolen fastslog, at den almindelige lagring, som arbejdsgiveren foretager af oplysninger på navn om de lønninger, der udbetales til dennes ansatte, ikke i sig selv udgjorde et indgreb i privatlivet, hvorimod videregivelsen af disse oplysninger til tredjemand — i det foreliggende tilfælde en offentlig myndighed — gjorde indgreb i de berørte personers ret til beskyttelse af deres privatliv, uanset hvordan de videregivne oplysninger efterfølgende skulle anvendes, og var dermed et indgreb i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i EMRK's artikel 8 (dommen i sagen Österreichischer Rundfunk m.fl., præmis 74). Domstolen tilføjede, at ved afgørelsen af, om der foreligger et sådant indgreb, er det uden betydning, om de videregivne oplysninger er følsomme oplysninger, eller om indgrebet har medført eventuelle ubehageligheder

for de berørte. Det er tilstrækkeligt, at oplysningerne om de indkomster, som en arbejdstager eller en pensionist har modtaget, af arbejdsgiveren er videregivet til tredjemand (dommen i sagen Österreichischer Rundfunk m.fl., præmis 75).

128 Det skal fremhæves, at omstændighederne i nævnte sag adskiller sig fra omstændighederne i den foreliggende sag. Det foreliggende tilfælde henhører nemlig under forordning nr. 1049/2001, og undtagelsen i samme forordnings artikel 4, stk. 1, litra b), omhandler kun udbredelsen af personoplysninger, som er til skade for respekten for privatlivets fred og den enkeltes integritet. Som anført i præmis 119 ovenfor, er ikke alle former for personoplysninger i kraft af deres art til skade for den berørte persons ret til privatlivets fred. I nærværende sag kan den blotte omstændighed, at der gives oplysning om, at en fysisk person, som i forbindelse med udøvelsen af sit arbejde optræder som repræsentant for en kollektiv enhed, har deltaget i et møde med en fællesskabsinstitution, og hvor det ikke er muligt at identificere den personlige holdning, som personen måtte have fremført i denne forbindelse, ikke anses for et indgreb i privatlivets fred. Den foreliggende situation adskiller sig derfor fra den situation, som lå til grund for dommen i sagen Österreichischer Rundfunk m.fl., som omhandlede en medarbejders indsamling og videregivelse til en offentlig myndighed af en særlig sammenstilling af personoplysninger, nemlig medarbejderes navne sammenstillet med oplysning om deres oppebårne indkomst.

129 I Lindqvist-dommen, som Kommissionen ligeledes har henvist til, fandt Domstolen, at en operation, der består i på en internetside at henvise til forskellige personer, og i at identificere dem ved navn eller på anden måde, f.eks. ved at oplyse deres telefonnummer eller ved at give oplysninger om deres arbejdsforhold og fritidsinteresser, udgør en »behandling af personoplysninger, der helt eller delvist foretages ved hjælp af edb« i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i artikel 3, stk. 1, i direktiv 95/46 (Lindqvist-dommen, præmis 27). Denne dom er ikke relevant i det foreliggende tilfælde. Som nævnt i den foregående præmis, henhører det foreliggende tilfælde under forordning nr. 1049/2001, og der skal derfor ud over spørgsmålet om, hvorvidt der er tale om behandling af personoplysninger, tages stilling til, om udbredelse af de omhandlede oplysninger er til skade for respekten for privatlivets fred og den enkeltes integritet.

130 Rettens fremgangsmåde er heller ikke i strid med Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols praksis, hvorefter respekten for privatlivets fred omfatter retten for enhver til at indlede eller udvikle forbindelser med ligesindede og omverdenen og kan omfatte erhvervsmæssige aktiviteter (dommen i sagen Niemitz mod Tyskland, § 29, dommen i sagen Amann mod Schweiz, § 65, dommen i sagen Rotaru mod Rumænien, § 43, og dommen i sagen Peck mod Det Forenede Kongerige, § 57).

131 Selv om det ikke uden videre kan udelukkes, at begrebet privatlivets fred omfatter visse aspekter ved en persons erhvervsmæssige aktiviteter, kan dette imidlertid ikke medføre, at enhver form for erhvervsmæssig aktivitet er generelt og automatisk omfattet af beskyttelsen af retten til respekt for privatlivets fred. Retten finder imidlertid i det foreliggende tilfælde, at den blotte omstændighed, at en repræsentant for en kollektiv enhed har deltaget i et møde med en fællesskabsinstitution, ikke vedrører privatlivet, således at udlevering af et referat, som nævner personens tilstedeværelse under nævnte møde, ikke udgør et indgreb i dennes privatliv.

132 Offentliggørelse af de omhandlede navne udgør derfor ikke et indgreb i mødedeltagernes privatliv og er ikke til skade for beskyttelsen af privatlivets fred og den enkeltes integritet.

133 Det er følgelig med urette, at Kommissionen har fundet, at undtagelsen i artikel 4, stk. 1, litra b), i forordning nr. 1049/2001 skulle anvendes i det foreliggende tilfælde.

134 Kommissionen har i øvrigt ikke i det foreliggende tilfælde hævdet, at den i forbindelse med indsamlingen af oplysningerne, nemlig under mødet den 11. oktober 1996, forpligtede sig til at hemmeligholde deltagernes navne, eller at deltagerne under

mødet anmodede Kommissionen om ikke at offentliggøre deres identitet. Det var først i 1999, da Kommissionen anmodede om samtykke til at offentliggøre deltagernes identitet, at visse deltagere afslog at give samtykke til, at deres navn kunne videregives.

135 Da betingelsen om, at der skal foreligge en krænkelse af privatlivets fred og den enkeltes integritet, jf. artikel 4, stk. 1, litra b), i forordning nr. 1049/2001, ikke er opfyldt i det foreliggende tilfælde, kan det manglende samtykke fra den berørte person ikke hindre udbredelse af oplysningen. Dertil kommer, at Kommissionen end ikke har forsøgt at godtgøre, at de personer, som efter mødet nægtede at give samtykke til, at deres navn blev offentliggjort, har påvist, at offentliggørelsen ville være til skade for deres ret til beskyttelse af privatlivets fred og den enkeltes integritet.

136 Det bemærkes endelig i denne henseende, at kun to af de omhandlede personer afslog at give Kommissionen samtykke, og at Kommissionen ikke kunne komme i kontakt med de tre øvrige personer, hvis navne Kommissionen heller ikke oplyste (jf. præmis 35 ovenfor).

137 De personer, som deltog i mødet, kan ikke have fået den opfattelse, at de synspunkter, som blev fremført på organisationernes vegne, ville blive behandlet fortroligt. Det bemærkes, at der i det foreliggende tilfælde var tale om et møde, som blev afholdt inden for rammerne af en traktatbrudsprocedure. Selv om klageren i forbindelse med en sådan procedure kan vælge, at sagen skal behandles fortroligt i henhold til Kommissionens interne regler, gælder dette ikke for de øvrige personer, som har medvirket i undersøgelserne. Eftersom Kommissionen har udleveret referatet, hvorfra visse navne var udeladt, er det klart, at den har fundet, at der ikke var tale om oplysninger, som var omfattet af tavshedspligten. Forordning nr. 45/2001 kræver ikke, at Kommissionen hemmeligholder navnene på personer, som meddeler den synspunkter eller oplysninger vedrørende udøvelsen af dens funktioner.

138 Hvad angår Kommissionens argument om at sagsøgeren ikke har godtgjort, at det var nødvendigt at videregive oplysningerne, jf. artikel 8, litra b), i forordning nr. 45/2001, bemærkes, som anført i præmis 107 og 108 ovenfor, at eftersom videregivelsen er omfattet af artikel 2 i forordning nr. 1049/2001, men ikke hører under undtagelsen i nævnte forordnings artikel 4, stk. 1, litra b), skal den begærende part ikke godtgøre nødvendigheden heraf i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i artikel 8, litra b), i forordning nr. 45/2001. Kommissionens argument om, at oplysning om deltagernes identitet ikke ville tilvejebringe yderligere oplysninger om Kommissionens beslutning om at afslutte traktatbrudsproceduren, kan derfor ikke godtages.

139 Det følger heraf, at Kommissionen har begået en retlig fejl ved i den anfægtede beslutning at fastslå, at sagsøgeren hverken har godtgjort, at der var tale om et udtrykkeligt og lovligt formål, eller at det var nødvendigt at få oplyst navnene på de fem personer, der deltog i mødet, og som efter mødet ikke ville give samtykke til, at deres identitet blev oplyst over for sagsøgeren.

140 Det er yderligere nødvendigt at tage stilling til anvendelsen af undtagelsen i artikel 4, stk. 1, tredje led, i forordning nr. 1049/2001.

Om undtagelsen vedrørende beskyttelse af formålet med inspektioner, undersøgelser og revision

141 Det bemærkes, at institutionerne i henhold til artikel 4, stk. 2, tredje led, i forordning nr. 1049/2001 skal afslå at give aktindsigt i et dokument, hvis udbredelse vil være til skade for beskyttelse af formålet med inspektioner, undersøgelser og revision, medmindre der er en mere tungtvejende offentlig interesse i udbredelsen af dokumentet.

142 Selv om sagsøgeren i stævningen fejlagtigt henviser til artikel 4, stk. 3, i forordning nr. 1049/2001, skal stævningen fortolkes således, at der henvises til samme forordnings artikel 4, stk. 2, tredje led, idet det er på grundlag af denne bestemmelse, at Kommissionen subsidiært har begrundet sit afslag på at give fuld aktindsigt i referatet. Sagsøgeren har under alle omstændigheder under retsmødet henvist til artikel 4, stk. 2, tredje led, i forordning nr. 1049/2001.

143 Herom bemærkes, at den pågældende institution er forpligtet til i hvert enkelt tilfælde at vurdere, om de dokumenter, hvori der ønskes aktindsigt, er omfattet af de i forordningen nævnte undtagelser til aktindsigt.

144 I det foreliggende tilfælde er der tale om et referat fra et møde afholdt i forbindelse med en traktatbrudsprocedure.

145 Den omstændighed, at det omhandlede dokument er knyttet til en traktatbrudsprocedure og derfor vedrører en undersøgelse, kan imidlertid ikke i sig selv begrunde, at den påberåbte undtagelse bringes i anvendelse (jf. i denne retning dommen i sagen Bavarian Lager mod Kommissionen, præmis 41). Som nævnt ovenfor, skal enhver undtagelse fra retten til aktindsigt i institutionernes dokumenter efter forordning nr. 1049/2001 nemlig fortolkes og anvendes strengt (Rettens dom af 13.9.2000, sag T-20/99, Denkavit Nederland mod Kommissionen, Sml. II, s. 3011, præmis 45).

146 Det bemærkes i denne henseende, at Kommissionens undersøgelser allerede var afsluttet på tidspunktet for vedtagelsen af den anfægtede beslutning den 18. marts 2004. Kommissionen havde nemlig henlagt overtrædelsesproceduren mod Det Forenede Kongerige den 10. december 1997.

147 I det foreliggende tilfælde skal det derfor vurderes, om undersøgelsesdokumentet var omfattet af undtagelsen i artikel 4, stk. 2, tredje led, i forordning nr. 1049/2001, selv om undersøgelsen og overtrædelsesproceduren havde været afsluttet i mere end seks år.

148 Retten har tidligere fundet, at artikel 4, stk. 2, tredje led, i forordning nr. 1049/2001, der har til formål at beskytte »formålet med inspektioner, undersøgelser og revision«, kun finder anvendelse, hvis udleveringen af de pågældende dokumenter risikerer at bringe afslutningen af inspektionerne, undersøgelserne eller revisionen i fare (dommen i sagen Franchet og Byk mod Kommissionen, præmis 109).

149 Det bemærkes i denne henseende, at undtagelsen, som det fremgår af dens ordlyd, ikke har til formål at beskytte undersøgelser som sådan, men formålet med undersøgelserne, der — som det fremgår af dommen i sagen Bavarian Lager mod Kommissionen, som nævnt ovenfor i præmis 46 — inden for rammerne af en traktatbrudsprocedure består i at tilskynde medlemsstaten til at efterkomme fællesskabsretten. I det foreliggende tilfælde havde Kommissionen imidlertid allerede den 10. december 1997 henlagt overtrædelsesproceduren mod Det Forenede Kongerige, idet Det Forenede Kongerige havde ændret den omhandlede lovgivning, og formålet med undersøgelserne således var nået. På tidspunktet for vedtagelsen af den anfægtede beslutning var der således ingen igangværende undersøgelser, hvis formål risikerede at blive bragt i fare ved udleveringen af et referat, som indeholdt navnene på bestemte organisationsrepræsentanter, der havde deltaget i mødet af 11. oktober 1996, og følgelig kan undtagelsen i artikel 4, stk. 2, tredje led, i forordning nr. 1049/2001 ikke anvendes i det foreliggende tilfælde.

150 Kommissionen har endvidere med henblik på at begrunde afslaget på at udlevere det omhandlede referat i sin helhed gjort gældende, at hvis navnene på de personer, der har givet Kommissionen oplysninger, kan oplyses mod deres vilje, vil Kommissionen

miste en vigtig kilde til oplysninger, hvilket kan skade dens evne til at gennemføre undersøgelser vedrørende formodede overtrædelser af fællesskabslovgivningen.

151 Det bemærkes i denne henseende, at det følger af fast retspraksis, at den undersøgelse, der kræves ved behandlingen af en begæring om aktindsigt i dokumenter, skal være konkret. For det første kan alene det forhold, at et dokument vedrører en interesse, der er beskyttet gennem en undtagelse, således ikke begrunde, at undtagelsen bringes i anvendelse (jf. i denne retning dommen i sagen Denkavit Nederland mod Kommissionen, præmis 45). For det andet skal risikoen for, at en beskyttet interesse skades, kunne forudses med en rimelig grad af sandsynlighed og ikke være rent hypotetisk. Den undersøgelse, som institutionen skal foretage for at bringe en undtagelse i anvendelse, skal følgelig udføres konkret og fremgå af beslutningens begrundelse (Rettens dom af 6.4.2000, sag T-188/98, Kuijer mod Rådet, Sml. II, s. 1959, præmis 38, og af 13.4.2005, sag T-2/03, Verein für Konsumenteninformation mod Kommissionen, Sml. II, s. 1121, præmis 69 og 72, og dommen i sagen Franchet og Byk mod Kommissionen, præmis 115).

152 Selv om det må erkendes, at nødvendigheden af at bevare anonymiteten for de personer, som giver Kommissionen oplysninger om mulige overtrædelser af fællesskabsretten, udgør et lovligt formål, som kan begrunde, at Kommissionen ikke giver fuld eller delvis aktindsigt i visse dokumenter, har Kommissionen ikke desto mindre i det foreliggende tilfælde abstrakt taget stilling til, om udbredelsen af det omhandlede dokument kunne bringe dens undersøgelser i fare, uden at godtgøre med tilstrækkelig klarhed, at udbredelsen af dokumentet konkret og faktisk vil være til skade for formålet med undersøgelserne. Det er derfor ikke i det foreliggende tilfælde godtgjort, at formålet med undersøgelserne vil blive bragt i fare ved udbredelsen af oplysninger, hvorom begæring blev fremsat seks år efter, at undersøgelserne blev afsluttet.

153 Som anført ovenfor, giver en traktatbrudsprocedure kun klageren mulighed for at vælge fortrolig behandling og ikke de øvrige personer, som har medvirket i

undersøgelserne. Når Kommissionen har udleveret det omhandlede referat uden navnene på de personer, der ikke havde givet samtykke til offentliggørelse af deres navn, skyldes det, at Kommissionen har fundet, at udlevering af dokumentet i princippet ikke hører under undtagelsen i artikel 4, stk. 2, tredje led, i forordning nr. 1049/2001.

154 Kommissionen har under retsmødet henvist til Domstolens dom af 7. november 1985, Adams mod Kommissionen (sag 145/83, Sml. s. 3539) vedrørende fortroligheden af oplysninger, som er omfattet af tavshedspligt, som imidlertid ikke er relevant. Sagen vedrørte en meddeler, som havde afsløret visse konkurrencestridige forhold fra sin arbejdsgivers side, og hvis identitet Kommissionen var forpligtet til at hemmeligholde. Meddeleren havde fra starten af proceduren specifikt anmodet Kommissionen om ikke at afsløre hans identitet. I det foreliggende tilfælde har Kommissionen imidlertid ikke, som anført ovenfor, godtgjort, de berørte personer i forbindelse med deres deltagelse i det omhandlede møde havde grund til at antage, at de var genstand for en fortrolig behandling, eller at de havde anmodet Kommissionen om ikke at oplyse deres navne. Som anført i præmis 137 ovenfor, er det klart, at eftersom Kommissionen har udleveret referatet, hvorfra visse navne var udeladt, har den fundet, at der ikke var tale om oplysninger, som var omfattet af tavshedspligten. Endelig bemærkes, at Kommissionen ikke har fremført noget argument, der kan godtgøre på hvilken måde udlevering af navnene på personer, som ikke har givet samtykke hertil, vil være til skade for undersøgelserne i det foreliggende tilfælde.

155 Det må under disse omstændigheder fastslås, at argumenterne om beskyttelse af formålet med inspektioner og undersøgelser ikke kan tages til følge.

156 Det findes følgelig ufornødent at undersøge, om tilstedeværelsen af en mere tungtvejende offentlig interesse kan begrunde indsigt i det omhandlede dokument.

157 Det følger af ovenstående, at referatet af mødet af 11. oktober 1996, som indeholder navnene på alle mødedeltagerne, ikke hører under undtagelserne i artikel 4, stk. 1, litra b), eller artikel 4, stk. 2, tredje led, i forordning nr. 1049/2001.

158 Følgelig bør den anfægtede afgørelse annulleres.

Sagens omkostninger

159 Ifølge procesreglements artikel 87, stk. 2, pålægges det den tabende part at betale sagens omkostninger, hvis der er nedlagt påstand herom. Kommissionen har tabt sagen og bør derfor pålægges at betale de omkostninger, der er afholdt af sagsøgeren, i overensstemmelse med sagsøgerens påstand herom.

160 I henhold til procesreglementets artikel 87, stk. 4, tredje afsnit, kan Retten træffe afgørelse om, at intervenienter skal bære deres egne omkostninger. I den foreliggende sag bærer intervenienten, der er indtrådt til støtte for sagsøgeren, sine egne omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

RETTEN (Tredje Afdeling)

1) **Kommissionens beslutning af 18. marts 2004 om afslag på aktindsigt i det fulde referat af mødet af 11. oktober 1996, hvoraf fremgår navnene på alle deltagerne, annulleres.**

2) **Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber betaler de af The Bavarian Lager Co. Ltd. afholdte omkostninger.**

3) **Den Europæiske Tilsynsførende for Databeskyttelse (EDPS) bærer sine egne omkostninger.**

Jaeger Tiili Czúcz

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 8. november 2007.

E. Coulon M. Jaeger

Justitssekretær Præsident