

Udenrigsministeriet

29. januar 2008

Juridisk tjeneste

Kommissionens grønbog om revision af reglerne om aktindsigt i EU-institutionernes dokumenter, KOM (2007) 185 – seneste udvikling i EF-domstolens retspraksis på aktindsigt området.

I forlængelse af tidligere oversendelser i forbindelse med ovenfor nævnte grønbog, herunder Udenrigsministeriets reviderede grundnotat herom, oversendt den 6. juli 2007 samt regeringens høringssvar oversendt den 16. juli 2007 kan det oplyses, at tidsplanen for Kommissionens fremsættelse af forslag til ændring af forordning om aktindsigt er ændret til første kvartal 2008.

Til orientering vedhæftes Kommissionens rapport om høringen: Report on the Outcome of the Public Consultation on the Review of Regulation (EC) No 1049/2001 regarding public access to European Parliament, Council and Commission documents (Commission Staff Working Paper) af 16. januar 2008. Rapporten indeholder resultatet af høringen og den nye tidsplan for fremsættelse af forslag til ændring.

I lyset af den forestående revision af forordning om aktindsigt kan nævnes, at udviklingen i EF-domstolens retspraksis på området, siden Kommissionens fremsættelse af grønbogen den 18. april 2007, har været betydelig og samlet set må betegnes som positiv set i forhold til den danske prioritet om mest muligt aktindsigt i EU. Det kan ikke udelukkes, at der vil blive fremsat ønske om at rulle dele af denne retspraksis tilbage som led i revisionen. Bilag til orientering om den seneste udvikling i EF-domstolens retspraksis vedhæftes.

Udvikling i EF-domstolens retspraksis på aktindsigt området for perioden april 2007 - januar 2008.

1. Endelige afgørelser fra EF-domstolen

Samspillet mellem forordning om aktindsigt og forordning om databeskyttelse

I sagen T-194/04 Bavarian Lager Co. Ltd, mod Kommissionen afsagde Retten i Første Instans, herefter Retten, dom den 8. november 2007. Retten bestemte, at Kommissionens beslutning af 18. marts 2004 om afslag på aktindsigt i det fulde referat af et møde med eksterne deltagere, afholdt den 11. oktober 1996, hvoraf navnene på alle deltagerne fremgik, skulle annulleres. Kommissionen havde begrundet sit afslag med undtagelsesbestemmelsen artikel 4, stk. 1, litra b) om beskyttelsen af privatlivets fred/personoplysninger i forordning om aktindsigt.

Der henvises til dommens præmisser, 131-133, hvor Retten udtaler:

”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.

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.

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.”

Rettens dom er appelleret af Kommissionen. Appellen er endnu ikke offentliggjort i EU-tidende, hvorfor regeringen endnu ikke har taget stilling til spørgsmålet om intervention.

Sagen er nævnt i kommissionens grønbog side 5 og i Kommissionens rapport om høringen side 4.

Link til dommen i T-194/04 på EF-domstolens hjemmeside: <http://curia.europa.eu/jurisp/cgi-bin/form.pl?lang=da&newform=newform&alljur=alljur&jurcdj=jurcdj&jurtpi=jurtpi&jurtfp=jurtfp&alldocrec=alldocrec&docj=docj&docor=docor&docop=docop&docav=docav&docsom=docsom&docinf=docinf&alldocnorec=alldocnorec&docnoj=docnoj&docnoor=docnoor&typeord=ALLTYP&allcommjo=allcommjo&affint=affint&affclose=affclose&numaff=T-194%2F04&ddatefs=&mdatefs=&ydatefs=&ddatefe=&mdatefe=&ydatefe=&nomusuel=&domaine=&mots=&resmax=100&Submit=S%C3%B8g>

Forholdet mellem forordning om aktindsigt og særlige regler om fortrolighed.

Domstolen afsagde dom i appelsag C-64/05P, IFAW den 11. december 2007. Domstolen annullerede Rettens dom og Kommissionens afgørelse om at nægte sagsøgeren, IFAW, aktindsigt i dokumenter i Kommissionens besiddelse udarbejdet af en medlemsstat.

Sagen vedrører fortolkningen af forordning om aktindsigt, artikel 4, stk. 5, som lyder: "en medlemsstat kan anmode institutionen om ikke at give aktindsigt i et dokument, som hidrører fra denne medlemsstat uden dens forudgående samtykke." Den danske regering intervererede i sagen til støtte for IFAW og gjorde bl.a. gældende, at bestemmelsen var udtryk for en privilegeret processuel stilling for medlemsstaterne, hvorfor den ikke kunne anvendes som en vetoret.

Fra dommen kan fremhæves:

Reglen er ikke en vetoret (præmis 58):

..."det [er] ikke foreneligt med de hensyn, som er nævnt i nærværende doms præmis 53 og 56, at fortolke artikel 4, stk. 5, i forordning nr. 1049/2001 således, at en medlemsstat indrømmes en generel og ubetinget vetoret, som helt skønsmæssigt, og uden at medlemsstaten skal begrunde sin beslutning, hindrer udlevering af ethvert dokument, som en fællesskabsinstitution er i besiddelse af."

Krav til medlemslandene, når de påberåber sig deres privilegerede processuelle stilling i henhold til artikel 4, stk. 5 (præmis 75-76):

"Det fremgår af ovenstående, at artikel 4, stk. 5, i forordning nr. 1049/2001 ikke kan fortolkes således, at den giver medlemsstaten en generel og ubetinget vetoret, som skønsmæssigt hindrer udlevering af dokumenter, som hidrører fra medlemsstaten, og som en institution er i besiddelse af, således at sådanne dokumenter ikke længere er omfattet af nævnte forordnings bestemmelser men alene er omfattet af de nationale bestemmelser."

”Forskellige omstændigheder taler derimod for en fortolkning af artikel 4, stk. 5, hvorefter den beføjelse som den berørte medlemsstat er tildelt ved bestemmelsen begrænses af de materielle undtagelser, som er indeholdt i samme artikels stk. 1-3, idet medlemsstaten i denne henseende blot tillægges en beføjelse til at deltage i Fællesskabets beslutningsproces. På denne baggrund har medlemsstatens forudgående samtykke, jf. artikel 4, stk. 5, ikke karakter af en skønsmæssig vetoet men snarere en form for bekræftelse af, at ingen af undtagelserne i artikel 4, stk. 1-3, er opfyldt.”

Sagen er nævnt i Kommissionens grøn bog side 8 og ikke nævnt i Kommissionens rapport om høringen.

Det bemærkes, at der ved Retten verserer en sag: T-417/07 Lodato & C. mod Kommissionen om fortolkningen af samme bestemmelse, nemlig artikel 4, stk. 5. Kommissionen havde nægtet aktindsigt i visse dokumenter, som den italienske regering havde fremsendt til Kommissionen med den begrundelse, at den italienske regering skulle have modsat sig udbredelsen heraf. Sagsøger, Lodato, har under sagen påstået annullation af Kommissionens beslutning. Det er i den forbindelse gjort gældende, at Kommissionen har anlagt en fejlfortolkning af bestemmelsen. Regeringen har besluttet at intervenere til støtte for sagsøger i sagen med henvisning til, at den af Domstolen anlagte fortolkning, jfr. Sag C-64/05P, skal finde anvendelse i sagen.

Folketinget vil på sædvanlig vis blive orienteret om sagerne i forbindelse med regeringens afgivelse af indlæg.

Link til dommen i C-64/05P på EF-domstolens hjemmeside: <http://curia.europa.eu/jurisp/cgi-bin/form.pl?lang=da&newform=newform&alljur=alljur&jurcdj=jurcdj&jurtpi=jurtpi&jurtfp=jurtfp&alldocrec=alldocrec&docj=docj&docor=docor&docop=docop&docav=docav&docsom=docsom&docinf=docinf&alldocnorec=alldocnorec&docnoj=docnoj&docnoor=docnoor&typeord=ALLTYP&allcommjo=allcommjo&affint=affint&affclose=affclose&numaff=C-64%2F05P&ddatefs=&mdatefs=&ydatefs=&ddatefe=&mdatefe=&ydatefe=&nomusuel=&domaine=&mots=&resmax=100&Submit=S%3%B8g>

2. Verserende retssager ved EF-domstolen

Beskyttelse af juridisk rådgivning

I appelsag C-39/05P og C-52/05P, Turco, fremsatte generaladvokaten den 29. november 2007 forslag til afgørelse. Sagen vedrørte en anmodning om aktindsigt i dokumenter, som figurerede på dagsordenen for rådsmødet om retlige og indre anliggender oktober 2002. Blandt disse dokumenter fandtes en udtalelse fra Rådets Juridiske Tjeneste vedrørende et forslag til Rådets direktiv om fastsættelse af minimumsstandarder for modtagelse af asylansøgere i medlemsstaterne.

Rådet gav sagsøger, Turco, afslag på anmodning om aktindsigt i den nævnte udtalelse fra Rådets Juridiske Tjeneste under henvisning til undtagelsesbestemmelsen i forordning om aktindsigt, artikel 4 stk. 2, 2. pind, hvori det bestemmes, at dokumenter om retslige procedurer

og juridisk rådgivning kan undtages aktindsigt, medmindre der er en mere tungtvejende offentlig interesse i udbredelsen af dokumentet.

Sagsøger, Turco, havde nedlagt påstand om annullation af Rådets beslutning. Den danske regering intervererede i sagen til støtte for Turco og gjorde bl.a. gældende at undtagelsesbestemmelser skal fortolkes indskrænkende og anmodninger om aktindsigt behandles og vurderes individuelt. I den konkrete sag fandt regeringen, at Rådet ikke i tilstrækkelig grad havde vurderet anmodningen konkret. Tværtimod havde Rådets vurdering indskrænket sig til at konstatere, at det omhandlede dokument indeholdt juridisk rådgivning, hvilket ifølge Rådet var tilstrækkelig til, at undtagelsen fandt anvendelse.

Generaladvokaten er af den opfattelse, at dommen fra Retten skal tilsidesættes, da dens fortolkning og anvendelse af artikel 4, stk. 2 er fejlagtig samt, at Rådets beslutning om at nægte Turco aktindsigt annulleres.

Generaladvokaten finder som Retten, at kravet om konkret vurdering i den foreliggende sag er opfyldt. Der er visse grænser for, hvor konkrete sådanne vurderinger og hermed begrundelser kan være. I den konkrete sag ville yderligere information om det dokument, som der var begæret aktindsigt i, have afsløret så meget af dokumentets indhold, at det ville være det samme som at give aktindsigt. Med andre ord ville yderligere information have gjort undtagelsen indholdsløs.

Generaladvokaten er derimod uenig med Retten og Rådets fortolkning af tungtvejende offentlig interesse. Generaladvokaten finder således ikke, at den tungtvejende offentlige interesse, som kan berettige til at udlevere dokumenter i henhold til artikel 4, stk. 2, 2. pind, skal adskille sig fra forordningens grundlæggende principper om transparens, åbenhed, demokrati og borgernes deltagelse i beslutningsprocessen, medmindre ansøgeren kan bevise at disse principper henset til den konkrete sag er vigtigere end behovet for at beskytte dokumentet. Tværtimod påhviler det Rådet at foretage denne vurdering, da ansøgeren ellers ville blive pålagt en urimelig bevisbyrde.

EF-domstolen har endnu ikke oplyst tidspunktet for afsigelse af dom i sagen.

Sagen er nævnt i Kommissionens grønbog på side 7 og ikke nævnt i Kommissionens rapport om høringen.

Link til general advokatens forslag til afgørelse i C-39/05P og C-52/05P(på engelsk) på EF-domstolens hjemmeside:
<http://curia.europa.eu/jurisp/cgi-bin/form.pl?lang=da&newform=newform&alljur=alljur&jurcdj=jurcdj&jurtpi=jurtpi&jurtfp=jurtfp&alldocrec=alldocrec&docj=docj&docor=docor&docop=docop&docav=docav&docsom=docsom&docinf=docinf&alldocnorec=alldocnorec&docnoj=docnoj&docnoor=docnoor&typeord=ALLTYP&allcommjo=allcommjo&affint=affint&affclose=affclose&numaff=C-39%2F05P&ddatefs=&mdatefs=&ydatefs=&ddatefe=&mdatefe=&ydatefe=&nomusuel=&domaine=&mots=&resmax=100&Submit=S%C3%B8g>

Anmodning om aktindsigt i Kommissionens dokumenter i konkurrence/statsstøttesager

Sag C-139/07P, Technische Glaswerke, er en appelsag iværksat den 8. marts 2008 af Kommissionen til prøvelse af dom afsagt den 14. december 2006 af Retten i sag T-237/02. De andre parter i appelsagen er: Technische Glaswerke Ilmenau GmbH, Schott Glass og Kongeriget Sverige og Republikken Finland.

Kommissionen påstår ophævelse af Rettens dom, for så vidt som den annullerer Kommissionens beslutning af 28. maj 2002. Ved beslutningen meddelte Kommissionen afslag på aktindsigt i dokumenter vedrørende undersøgelsesprocedurerne angående støtte ydet til Technische Glaswerke Ilmenau GmbH. Afslaget var begrundet i undtagelsesbestemmelsen artikel 4, stk. 2 i forordning om aktindsigt.

Retten finder det i dommen godtgjort, at Kommissionens blotte og bare afslag på aktindsigt for sagsøgeren er udtryk for urigtig retsanvendelse. Det bør således lægges til grund, at Kommissionen har tilsidesat artikel 4, stk. 2, idet der ikke er foretaget en konkret og individuel undersøgelse af de af begæringen om aktindsigt omfattede dokumenter. (præmis 100)

Regeringen har besluttet at intervenere i sagen til støtte for Technische Glaswerke Ilmenau GmbH, idet det bl.a. vil blive gjort gældende, at undtagelser skal fortolkes indskrænkende og anmodninger om aktindsigt behandles og vurderes individuelt.

Det bemærkes, at der ved Retten verserer to andre sager om Kommissionens afslag på anmodninger om aktindsigt i dokumenter vedrørende konkurrencesager, T-111/07 Agrofert Holding mod Kommissionen og T-399/07 Basell Polyolefine mod Kommissionen. Her har regeringen med samme begrundelse besluttet at intervenere til støtte for sagsøgerne i sagerne.

Sagerne er ikke nævnt i hverken Kommissionens grønbog eller Kommissionens rapport om høringen.

Folketinget vil på sædvanlig vis blive orienteret om sagerne i forbindelse med regeringens afgivelse af indlæg.

Link til dommen i T- 237/02 på EF-domstolens hjemmeside: <http://curia.europa.eu/jurisp/cgi-bin/form.pl?lang=da&newform=newform&alljur=alljur&jurcdj=jurcdj&jurtpi=jurtpi&jurtfp=jurtfp&alldocrec=alldocrec&docj=docj&docor=docor&docop=docop&docav=docav&docsom=docsom&docinf=docinf&alldocnorec=alldocnorec&docnoj=docnoj&docnoor=docnoor&typeord=ALLTYP&allcommjo=allcommjo&affint=affint&affclose=affclose&numaff=T-237%2F02&ddatefs=&mdatefs=&ydatefs=&ddatefe=&mdatefe=&ydatefe=&nomusuel=&domaine=&mots=&resmax=100&Submit=S%C3%B8g>

Anmodning om aktindsigt i retslige procedurer

Retten afsagde 12. september 2007 dom i sagen T-36/04, journalist sammenslutningen API mod Kommissionen. Sagen vedrører Kommissionens afslag på anmodninger om aktindsigt i Kommissionens indlæg i en række retssager. Kommissionen begrundede afslagene med undtagelsesbestemmelsen i forordning om aktindsigt, artikel 4, stk. 2, 2. pind, hvorefter en institution kan afslå at give aktindsigt i et dokument, hvis udbredelse ville føre til skade for beskyttelsen af bl.a. retslige procedurer, medmindre der er en mere tungtvejende offentlig interesse i udbredelsen af dokumentet.

Kommissionen havde i sagen givet aktindsigt i afsluttede præjudicielle forelæggelser, men nægtet aktindsigt i en række verserende og afsluttede direkte sager. For så vidt angik de afsluttede direkte sager var begrundelsen dels, at der verserede erstatningssag om samme spørgsmål dels, at medlemslandene endnu ikke havde gennemført den nødvendige lovgivning mv., og der foregik derfor forhandlinger mellem Kommissionen og medlemslandene herom.

Retten slår fast, at der er en principiel forpligtelse til at foretage en konkret og individuel bedømmelse af indholdet af de af begæringen om aktindsigt omfattede dokumenter (præmis 57), hvilket ikke var sket i de konkrete sager (præmis 71). Retten finder imidlertid ikke at denne forpligtelse gælder for aktindsigt begæringer om retssager, hvori der endnu ikke er afholdt mundtlig forhandling (præmis 80-81).

For så vidt angik Kommissionens afslag på aktindsigt i indlæg ved afsluttede direkte sager annullerede Retten Kommissionens beslutninger, idet Retten fandt, at Kommissionen havde udøvet et urigtigt skøn. Retten fandt, at der var tale om overdrevent hypotetiske begrundelser eller begrundelser, som afhæng af fremtidige eller usikre begivenheder.

Retten dom er appelleret til Domstolen. Appellen blev offentliggjort i EU-tidende den 28. januar 2008, hvorfor regeringens stillingtagen til spørgsmålet om intervention endnu ikke foreligger.

Sagen er ikke nævnt i hverken Kommissionens grønbog eller Kommissionens rapport om høringen.

Dertil kommer, at der for Retten verserer endnu en retssag om afslag på anmodning om aktindsigt i Kommissionens indlæg i retssager, T-392/07 Strack mod Kommissionen. Den danske regering har besluttet at intervenere til støtte for Strack. I sagen vil der bl.a. blive gjort gældende, at undtagelsesbestemmelser skal fortolkes indskrænkende.

Folketinget vil på sædvanlig vis blive orienteret om sagen i forbindelse med regeringens afgivelse af indlæg.

Link til dommen i T-36/04 på EF-domstolens hjemmeside: <http://curia.europa.eu/jurisp/cgi-bin/form.pl?lang=da&newform=newform&alljur=alljur&jurcdj=jurcdj&jurtpi=jurtpi&jurtfp=jurtfp&alldocrec=alldocrec&docj=docj&docor=docor&docop=docop&docav=docav&docsom=docsom&docinf=docinf&alldocnorec=alldocnorec&docnoj=docnoj&docnoor=docnoor&typeord=&allcommjo=allcommjo&affint=affint&affclose=affclose&numaff=T-36%2F04&ddatefs=&mdatefs=&ydatefs=&ddatefe=&mdatefe=&ydatefe=&nomusuel=&domaine=&mots=&resmax=100&Submit=S%C3%B8g>

Definition af dokumentbegrebet

I en præjudiciel forelæggelse, sag C-345/06, Heinrich, forelagt af en østrigsk domstol er spørgsmålet om definitionen af dokumentbegrebet og hermed anvendelsesområdet for forordning om aktindsigt bl.a. blevet rejst. Den danske regering har i denne forbindelse gjort gældende i sagen, at forordning om aktindsigt finder anvendelse på retsakter som kræver offentliggørelse i henhold til Traktatens artikel 254.

Domstolen har endnu ikke oplyst, hvornår generaladvokatens forslag til afgørelse i sagen vil foreligge.

Folketinget er orienteret om regeringens afgivelse af indlæg i sagen ved notits oversendt den 14. november 2007.