

Sag T-194/04

The Bavarian Lager Co. Ltd mod Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber

»Aktindsigt — forordning (EF) nr. 1049/2001 — dokumenter, der vedrører en traktatbrudsprocedure — afslag på aktindsigt — beskyttelse af fysiske personer i forbindelse med behandling af personoplysninger — forordning (EF) nr. 45/2001 — begrebet privatlivets fred«

Rettens dom (Tredje Afdeling) af 8. november 2007 II - 4532

Sammendrag af dom

1. *Annullationsøgsmål — Fællesskabets retsinstansers kompetence (Art. 230 EF)*
2. *Annullationsøgsmål — akter, der kan være genstand for søgsmål (EF-traktaten, art. 169 (nu art. 226 EF))*

3. *Tilnærmelse af lovgivningerne — beskyttelse af fysiske personer i forbindelse med behandling af personoplysninger — behandling af personoplysninger i fællesskabsinstitutionerne og -organerne — forordning nr. 45/2001*
[Europa-Parlamentets og Rådets forordning nr. 45/2001, art. 5, litra a) og b), og nr. 1049/2001]

4. *De Europæiske Fællesskaber — institutioner — retten til aktindsigt — forordning nr. 1049/2001*
[Europa-Parlamentets og Rådets forordning nr. 45/2001, nr. 45/2001, art. 8, litra b), og nr. 1049/2001, art. 2 og 6, stk. 1]

5. *De Europæiske Fællesskaber — institutioner — retten til aktindsigt — forordning nr. 1049/2001*
[Europa-Parlamentets og Rådets forordning nr. 45/2001, art. 8, litra b), og nr. 1049/2001, art. 4, stk. 1, litra b)]

6. *Tilnærmelse af lovgivningerne — beskyttelse af fysiske personer i forbindelse med behandling af personoplysninger — behandling af personoplysninger i fællesskabsinstitutionerne og -organerne — forordning nr. 45/2001*
[Europa-Parlamentets og Rådets forordning nr. 45/2001, art. 5, litra b), og art. 18, samt nr. 1049/2001, art. 4, stk. 1, litra b)]

7. *Tilnærmelse af lovgivningerne — beskyttelse af fysiske personer i forbindelse med behandling af personoplysninger — behandling af personoplysninger i fællesskabsinstitutionerne og -organerne — forordning nr. 45/2001*
(Art. 6, stk. 2, EU; Europa-Parlamentets og Rådets forordning nr. 45/2001)

8. *De Europæiske Fællesskaber — institutioner — retten til aktindsigt — forordning nr. 1049/2001*
[Art. 6, stk. 2, EU; Europa-Parlamentets og Rådets forordning nr. 45/2001, art. 10, og nr. 1049/2001, art. 4, stk. 1, litra b); Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 95/46]

9. *Tilnærmelse af lovgivningerne — beskyttelse af fysiske personer i forbindelse med behandling af personoplysninger — behandling af personoplysninger i fællesskabsinstitutionerne og -organerne — forordning nr. 45/2001*
[EF-traktaten, art. 169 (nu art. 226 EF); Europa-Parlamentets og Rådets forordning nr. 45/2001, art. 2, litra a), og nr. 1049/2001, art. 4, stk. 1, litra b)]
10. *De Europæiske Fællesskaber — institutioner — retten til aktindsigt — forordning nr. 1049/2001*
(Europa-Parlamentets og Rådets forordning nr. 1049/2001, art. 4, stk. 2, tredje led)
11. *De Europæiske Fællesskaber — institutioner — retten til aktindsigt — forordning nr. 1049/2001*
(Europa-Parlamentets og Rådets forordning nr. 1049/2001)

1. Påstande under et annullationssøgsmål, hvorefter Retten skal meddele Kommissionen påbud om at træffe bestemte foranstaltninger, kan ikke tages under påkendelse. Fællesskabets retsinstanser kan nemlig ikke under udøvelsen af deres kompetence til at prøve retsakters lovlighed 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.

(jf. præmis 47 og 48)

afvisning af at indlede en traktatbrudsprocedure mod en medlemsstat kan ikke tages under påkendelse.

Det fremgår nemlig af traktatens artikel 169 (nu artikel 226 EF), 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.

2. Et annullationssøgsmål anlagt af en borger til prøvelse af Kommissionens

(jf. præmis 54 og 55)

3. I henhold til artikel 5, litra a) eller b), i forordning nr. 45/2001 om beskyttelse af fysiske personer i forbindelse med behandling af personoplysninger i fællesskabsinstitutionerne og -organerne og om fri udveksling af sådanne oplysninger, 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 registransvarlige, skal behandlingen være lovlig. 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 om aktindsigt i Europa-Parlamentets, Rådets og Kommissionens dokumenter, 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.

Kommissionens dokumenter. Ifølge forordningens artikel 6, stk. 1, er den begærende part ikke forpligtet til at begrunde sin begæring og skal derfor heller ikke godtgøre nogen form for interesse for at få aktindsigt i de omhandlede dokumenter. I de tilfælde, hvor personoplysninger videregives, for at artikel 2 i forordning nr. 1049/2001 skal finde anvendelse, og 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 om beskyttelse af fysiske personer i forbindelse med behandling af personoplysninger i fællesskabsinstitutionerne og -organerne og om fri udveksling af sådanne oplysninger. 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.

(jf. præmis 106)

(jf. præmis 107)

4. Aktindsigt i dokumenter, som indeholder personoplysninger, hører under forordning nr. 1049/2001 om aktindsigt i Europa-Parlamentets, Rådets og

5. Eftersom der gives afslag på aktindsigt i henhold til artikel 4, stk. 1, litra b), i forordning nr. 1049/2001 om aktindsigt i Europa-Parlamentets, Rådets

og Kommissionens dokumenter i de tilfælde, hvor udbredelse vil være til skade for privatlivets fred og den enkeltes integritet, kan en videregivelse af personoplysninger, 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 om beskyttelse af fysiske personer i forbindelse med behandling af personoplysninger i fællesskabsinstitutionerne og -organerne og om fri udveksling af sådanne oplysninger.

i Europa-Parlamentets, Rådets og Kommissionens dokumenter, 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. 1049/2001 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. Hvis videregivelse af oplysningerne i denne henseende 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.

(jf. præmis 108)

(jf. præmis 109 og 110)

6. Artikel 18 i forordning nr. 45/2001 om beskyttelse af fysiske personer i forbindelse med behandling af personoplysninger i fællesskabsinstitutionerne og -organerne og om fri udveksling af sådanne oplysninger bestemmer, 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 om aktindsigt
7. Bestemmelserne i forordning nr. 45/2001 om beskyttelse af fysiske personer i forbindelse med behandling af personoplysninger i fællesskabsinstitutionerne og -organerne og om fri udveksling af sådanne oplysninger skal, for så vidt som de omhandler behandling af personoplysninger, der kan krænke de

grundlæggende frihedsrettigheder og navnlig privatlivets fred, nødvendigvis fortolkes under hensyntagen til grundretighederne, som hører til de almindelige retsgrundsætninger, som Domstolen og Retten skal beskytte, og som udtrykkeligt er blevet indarbejdet i artikel 6, stk. 2, EU.

denne undtagelse kun de personoplysninger, der konkret og faktisk skader respekten for privatlivets fred og den enkeltes integritet.

(jf. præmis 111 og 112)

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, indebærer ikke, at alle former for personoplysninger nødvendigvis er omfattet af begrebet »privatlivets fred«.

8. Enhver beslutning, som træffes i henhold til forordning nr. 1049/2001 om aktindsigt i Europa-Parlamentets, Rådets og Kommissionens dokumenter, skal i henhold til artikel 6, stk. 2, EU overholde artikel 8 i den europæiske menneskerettighedskonvention. Forordning nr. 1049/2001 fastsætter i denne henseende 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. Da undtagelserne til princippet om aktindsigt skal fortolkes restriktivt, vedrører

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 om beskyttelse af fysiske personer i forbindelse med behandling af personoplysninger og om fri udveksling af sådanne oplysninger 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 beskyttelse

af fysiske personer i forbindelse med behandling af personoplysninger i fællesskabsinstitutionerne og -organerne og om fri udveksling af sådanne oplysninger om behandling vedrørende særlige kategorier af personoplysninger, såsom personoplysninger vedrørende race-mæssig eller etnisk baggrund, religiøs eller filosofisk overbevisning, og oplysninger om helbredsforhold og seksuelle forhold.

at et dokument, der er omfattet af en begæring om aktindsigt i henhold til forordning nr. 1049/2001 om aktindsigt i Europa-Parlamentets, Rådets og Kommissionens dokumenter, indeholder personoplysninger, indebærer ikke nødvendigvis, at de berørte personers ret til privatlivets fred eller deres integritet krænkes, selv om erhvervs-mæssige aktiviteter ikke i princippet er udelukket fra begrebet »privatlivets fred« i henhold til artikel 8 i den europæiske menneskerettighedskonvention.

(jf. præmis 116-119)

9. En i et mødereferat indeholdt liste med navnene på deltagerne i et møde afholdt inden for rammerne af en traktatbruds-procedure i henhold til traktatens artikel 169 (nu artikel 226 EF), hvori navnene på mødedeltagerne er opstillet i forhold til den organisation, i hvis navn og på hvis vegne disse personer deltager i mødet, og hvori 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, indeholder personoplysninger i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i artikel 2, litra a), i forordning nr. 45/2001 om beskyttelse af fysiske personer i forbindelse med behandling af personoplysninger i fællesskabsinstitutionerne og -organerne og om fri udveksling af sådanne oplysninger, idet de personer, der har deltaget i mødet, kan identificeres. Den blotte omstændighed,

Den omstændighed, at referatet indeholder navnene på disse repræsentanter, berører nemlig ikke de omhandlede personers ret til privatlivets fred, idet de deltager i mødet som repræsentanter for deres organisation. Referatet indeholder desuden ikke selvstændige udtalelser, som kan tilskrives disse personer, men tilkendegivelser, som kan tilskrives de organisationer, som disse personer repræsenterer. Det indebærer under alle omstændigheder ikke en konkret og faktisk krænkelse af de berørte personers ret til beskyttelse af privatlivets fred og deres integritet at oplyse repræsentanternes navne. 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 de berørte personers ret til beskyttelse af privatlivets fred og inte-

gritet, som er indeholdt i artikel 4, stk. 1, litra b), i forordning nr. 1049/2001.

(jf. præmis 121-123, 125 og 126)

traktatbrudsprocedure, 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, og følgelig kan undtagelsen i artikel 4, stk. 2, tredje led, i forordning nr. 1049/2001 ikke anvendes.

(jf. præmis 148 og 149)

10. Artikel 4, stk. 2, tredje led, i forordning nr. 1049/2001 om aktindsigt i Europa-Parlamentets, Rådets og Kommissionens dokumenter, der har til formål at beskytte »formålet med inspektioner, undersøgelser og revision«, finder kun anvendelse, hvis udleveringen af de pågældende dokumenter risikerer at bringe afslutningen af inspektionerne, undersøgelserne eller revisionen i fare. Undtagelsen, som det fremgår af dens ordlyd, har ikke har til formål at beskytte undersøgelser som sådan, men formålet med undersøgelserne, der inden for rammerne af en traktatbrudsprocedure består i at tilskynde medlemsstaten til at efterkomme fællesskabsretten.

I et tilfælde, hvor Kommissionen har henlagt overtrædelsesproceduren mod en medlemsstat allerede seks år før indgivelsen af begæringen om aktindsigt, idet medlemsstaten har ændret den relevante lovgivning, er formålet med undersøgelserne nået. På det tidspunkt, hvor Kommissionen vedtog beslutningen om afslag på aktindsigt i referatet fra et møde afholdt inden for rammerne af en

11. Den undersøgelse, der kræves ved behandlingen af en begæring om aktindsigt i dokumenter inden for rammerne af den procedure, der er fastsat i forordning nr. 1049/2001 om aktindsigt i Europa-Parlamentets, Rådets og Kommissionens 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. 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.

Selv om nødvendigheden af at bevare anonymiteten for de personer, som giver

Kommissionen oplysninger om mulige overtrædelser af fællesskabsretten, således 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.

(jf. præmis 151 og 152)