

Denne side er maskinoversat [\[Link\]](#). Maskinoversættelser kan indeholde fejl, der potentielt gør teksten mindre klar og nøjagtig. Ombudsmanden påtager sig intet ansvar for eventuelle afvigelser. For de mest pålidelige oplysninger og den største retssikkerhed henvises der til originalversionen på engelsk, som der er linket til ovenfor. Læs mere i vores [sprog- og oversættelsespolitik](#) [\[Link\]](#).

Den Europæiske Ombudsmands afgørelse om afslutning af sin undersøgelse af klage 90/2009/(JD)OV over Rådet for Den Europæiske Union

Afgørelse

Sag 90/2009/(JD)OV - Indledt den 25/02/2009 - Afgørelse af 23/07/2010

På grundlag af forordning 1049/2001/EF indgav klageren, en nederlandsk fond, der kæmper for gennemsigtighed, en anmodning til Rådet for Den Europæiske Union om aktindsigt i flere dokumenter vedrørende forhandlingerne mellem EU, USA og Japan om den nye handelsaftale om bekæmpelse af forfalskning ("ACTA"). Formålet med ACTA er at fastsætte internationale standarder for håndhævelse af intellektuelle ejendomsrettigheder. Rådet gav delvis aktindsigt i visse dokumenter, men afslog aktindsigt i seks dokumenter. Den anførte, at tre af dokumenterne var arbejdsdokumenter udarbejdet af Kommissionens tjenestegrene vedrørende ACTA. To andre dokumenter var notater fra formandskabet til delegationerne vedrørende ACTA. Et sjette dokument, der er klassificeret som RESTREINT UE ("EU Restricted"), indeholdt oplysninger om resultatet af høringer af råderne om retlige og indre anliggender den 26. september 2008 vedrørende det tredje ACTA-forhandlingsmøde. Rådet hævdede, at frigivelsen af alle disse dokumenter ville svække EU's forhandlingsposition, og at forbindelserne med de berørte tredjeparter kunne blive påvirket. Den afslog derfor aktindsigt i disse dokumenter på grundlag af forordningens artikel 4, stk. 1, litra a), tredje led, som vedrører beskyttelsen af offentlighedens interesser med hensyn til internationale forbindelser. For så vidt angår delvis aktindsigt har Rådet gjort gældende, at da undtagelsen fandt anvendelse på dokumenterne i deres helhed, ville det ikke være i stand til at give delvis aktindsigt. Klageren genfremsatte begæringen. Rådet fastholdt sit afslag.

I sin klage til Ombudsmanden hævdede klageren, at Rådet burde give den aktindsigt i de seks dokumenter. Rådet fastholdt sin holdning i sin udtalelse og forkastede klagerens argument om, at dokumenterne udgjorde udkast til lovgivning.

Ombudsmandens tjenestegrene kontrollerede de relevante dokumenter. Ombudsmanden konkluderede, at Rådet var berettiget til at anvende undtagelsen baseret på beskyttelsen af



offentlighedens interesser for så vidt angår internationale forbindelser. Han mente, at udlevering af dokumenterne ville have en negativ indvirkning på det fremherskende tillidsklima i de igangværende forhandlinger med USA og Japan, og at et åbent og konstruktivt samarbejde kunne blive hæmmet. Han fandt også, at oplysningerne i de seks dokumenter med en enkelt undtagelse vedrørte forslag og bemærkninger til EU's, USA's og Japans holdninger, og at det ikke ville være muligt at udlevere dele af dokumenterne uden at skade beskyttelsen af de interesser, der er omhandlet i forordningens artikel 4, stk. 1, litra a), tredje led. Den ene undtagelse vedrørte flere punkter vedrørende rent proceduremæssige spørgsmål i et dokument om forhandlingerne ud fra et EU-perspektiv. Klageren præciserede, at den ikke var interesseret i oplysninger af rent proceduremæssig karakter. Ombudsmanden fandt derfor, at spørgsmålet om delvis aktindsigt ikke krævede yderligere overvejelser. Han konstaterede derfor ingen fejl eller forsømmelser fra Rådets side og afsluttede sagen.

BAGGRUNDEN FOR KLAGEN

1. Den 29. oktober 2008 anmodede klageren, et nederlandsk institut, der kæmper for gennemsigtighed, i overensstemmelse med forordning 1049/2001/EF [\[1\] \[Link\]](#) ("forordningen") om fuld aktindsigt i dokumenter vedrørende forhandlingerne om en ny handelsaftale om bekæmpelse af forfalskning ("ACTA"). Formålet med ACTA er at fastsætte internationale standarder for håndhævelse af intellektuelle ejendomsrettigheder. De 12 dokumenter, som klageren anmodede om fuld aktindsigt i, var følgende:

1) Henstilling fra Kommissionen til Rådet om bemyndigelse af Kommissionen til at indlede forhandlinger om en multilateral handelsaftale om bekæmpelse af konfiskation N/A 26-03-2008, 7759/08

2) Kommissionens henstilling til Rådet om bemyndigelse af Kommissionen til at indlede forhandlinger om en multilateral handelsaftale om bekæmpelse af varemærkeforfalskning PDF 20-06-2008, 7095/08

3) Kommissionens henstilling til Rådet om bemyndigelse af Kommissionen til at indlede forhandlinger om en multilateral handelsaftale om bekæmpelse af varemærkeforfalskning PDF 24-07-2008, 15486/07;

4) Kommissionens henstilling til Rådet om bemyndigelse af Kommissionen til at indlede forhandlinger om en multilateral handelsaftale om bekæmpelse af varemærkeforfalskning PDF 24-07-2008, 12875/08

5) Handelsaftale om bekæmpelse af forfalskning — udkast til EU's reaktion på Japan/USA's fælles forslag om civil håndhævelse N/A 10-09-2008, 15486/07 [\[2\] \[Link\]](#);

6) Kommissionens henstilling til Rådet om bemyndigelse af Kommissionen til at indlede forhandlinger om en multilateral handelsaftale om bekæmpelse af varemærkeforfalskning PDF



10-09-2008, [7095/08 \[3\] \[Link\]](#)

7) Kommissionens henstilling til Rådet om bemyndigelse af Kommissionen til at indlede forhandlinger om en multilateral handelsaftale om bekæmpelse af varemærkeforfalskning PDF 11-09-2008, 13448/08;

8) Handelsaftale om bekæmpelse af forfalskning — revideret udkast til EU's reaktion på Japan/USA's fælles forslag om civil håndhævelse N/A 24-09-2008, 13382/08;

9) Multilateral handelsaftale om bekæmpelse af forfalskning (ACTA) — Civilretlige foranstaltninger N/A 23-09-2008, 13637/08;

10) Multilateral handelsaftale om bekæmpelse af forfalskning (ACTA) 3. forhandlingsmøde 8.-10. oktober 2008, Tokyo, Japan Kapitel 2: Udkast til fælles forslag på det strafferetlige område Japan/USA af 12. september 2008 N/A 29-09-2008, 13750/08

11) Handelsaftale om bekæmpelse af forfalskning (ACTA) — Sammensætning af alle bemærkninger fra ACTA-partnerne til kapitlet om civil håndhævelse N/A 02-10-2008, 13949/08

12) Multilateral handelsaftale om bekæmpelse af forfalskning (ACTA) 3. forhandlingsmøde, 8.-10. oktober 2008, Tokyo — Civilretlige foranstaltninger N/A 08-10-2008.

2. I sit svar af 5. november 2008 henviste Rådet til Rådets afgørelse 2001/264/EF af 19. marts 2001 om vedtagelse af Rådets sikkerhedsforskrifter [\[4\] \[Link\]](#). I henhold til nævnte afgørelse anvendes klassifikationen " *RESTREINT UE* " ("EU Restricted") på oplysninger og materiale, som i tilfælde af uautoriseret videregivelse kan skade EU's eller en eller flere af dets medlemsstaters interesser. Den hævdede, at dokument 7759/08, 15486/07 og 7095/08 alle var klassificeret som EU-begrænsede dokumenter. De indeholdt direktiver til forhandling af ACTA, som stadig var i gang. Da udbredelsen af oplysningerne i disse dokumenter kunne hindre en korrekt forhandlingsproces, afslog Rådet derfor aktindsigt i dem på grundlag af forordningens artikel 4, stk. 1, litra a), tredje led, der vedrører beskyttelsen af offentlighedens interesser med hensyn til internationale forbindelser. Den anførte imidlertid, at klageren i henhold til artikel 4, stk. 6, i forordningen om delvis aktindsigt kunne få adgang til de dele af de tre dokumenter, der ikke var omfattet af undtagelsen. Disse blev behørigt vedlagt svaret.

3. Rådet anførte endvidere, at dokument 12875/08, 13448/08 og 13750/08 var arbejdsdokumenter, som Kommissionens tjenestegrene havde udarbejdet vedrørende ACTA. Dokument 13382/08 og 13949/08 var notater fra Rådets formandskab til delegationerne vedrørende ACTA. Dokument 13637/08 (klassificeret som EU-begrænset) indeholdt oplysninger om resultatet af høringer af råderne om retlige og indre anliggender den 26. september 2008 vedrørende det tredje forhandlingsmøde om ACTA, der fandt sted den 8.-10. oktober 2008 i Tokyo. Rådet hævdede, at frigivelsen af alle ovennævnte dokumenter ville svække EU's stilling i forhandlingerne og have en negativ indvirkning på forbindelserne med de berørte tredjeparter. Den afslog derfor også aktindsigt i disse dokumenter på grundlag af forordningens artikel 4, stk. 1, litra a), tredje led. For så vidt angår delvis aktindsigt gjorde Rådet gældende, at eftersom



undtagelsen fandt anvendelse på dokumenterne i deres helhed, kunne der ikke gives delvis aktindsigt.

4. Den 9. november 2008 genfremsatte klageren begæringen om aktindsigt i seks dokumenter, nemlig 12875/08, 13448/08, 13750/08, 13382/08, 13949/08 og 13637/08, og henviste til Den Europæiske Unions Domstols dom i *Turco* -sagen [\[5\]](#) [\[Link\]](#). Klageren citerede Domstolen, som fastslog, at det er en forudsætning for en effektiv udøvelse af borgernes demokratiske rettigheder, at de kan finde ud af de overvejelser, der ligger til grund for lovgivningstiltag. Det påpegede, at ACTA er en handelsaftale og derfor ikke et lovgivningsforslag. Klageren anførte imidlertid, at hvis ACTA blev accepteret, ville dette føre til lovgivningsmæssige og udøvende forpligtelser for de underskrivende parter, hvilket indirekte ville have samme virkning som et lovgivningsforslag.

5. Ved afgørelse af 4. december 2008 afslog Rådet den genfremsatte begæring på grundlag af følgende argumenter:

— For så vidt angår dok. 12875/08, 13448/08 og 13750/08 gjorde Rådet gældende, at der var tale om arbejdsdokumenter udarbejdet af Kommissionens tjenestegrene vedrørende ACTA. Det påpegede, at de to første dokumenter indeholdt henholdsvis udkastet til EU's reaktion på det fælles forslag fra Japan og USA om civil håndhævelse og det reviderede udkast til EU's reaktion på samme forslag. Dokument 13750/08 indeholdt en samling af alle bemærkningerne fra de partnere, der forhandler ACTA vedrørende kapitlet om civil håndhævelse. Rådet anførte, at alle tre dokumenter indeholdt detaljerede oplysninger om holdningerne hos de forskellige partnere, der forhandler ACTA, med hensyn til det følsomme emne for civile retssager og håndhævelsen af intellektuelle ejendomsrettigheder. De indeholdt også bemærkninger vedrørende andre forhandlingspartnerses stilling. Rådet gjorde gældende, at en fuldstændig udbredelse af dokumenterne i betragtning af dokumenternes følsomme indhold ville være til alvorlig skade for beskyttelsen af offentlighedens interesser med hensyn til EU's internationale forbindelser. Dette vil have en negativ indvirkning på tillidsklimaet i de igangværende forhandlinger, hvilket igen kan hæmme et åbent og konstruktivt samarbejde. Hvis EU's forhandlingspartnere desuden havde grund til at tro, at de holdninger, de gav udtryk for under fortrolige forhandlinger, kunne offentliggøres ensidigt af EU's side, ville det også have en negativ indvirkning på fremtidige forhandlinger. Rådet bekræftede derfor sit afslag på at give fuld aktindsigt i disse dokumenter på grundlag af forordningens artikel 4, stk. 1, litra a), tredje led. Rådet anførte endvidere, at det ikke var muligt at give delvis aktindsigt, eftersom dokumenternes indhold udgjorde en uadskillelig helhed. Den fremførte endvidere, at undtagelsen i forordningens artikel 4, stk. 1, litra a), er obligatorisk. Når det er fastslået, at det ønskede dokument henhører under internationale forbindelser, og at beskyttelsen af den påberåbte interesse ville blive krænket, hvis dokumentet blev udleveret, skal institutionen derfor afslå aktindsigt. Denne interesse kan ikke opvejes af en mere tungtvejende offentlig interesse i offentliggørelse.

— For så vidt angår dok. 13382/08, 13637/08 og 13949/08 anførte Rådet, at alle tre dokumenter indeholdt detaljerede oplysninger om EU's holdning inden for rammerne af forhandlingerne om ACTA, og at en fuldstændig offentliggørelse af disse tekster ville afsløre EU's strategiske mål, der skal nås under disse forhandlinger. Det vil derfor kompromittere den



overordnede gennemførelse af de igangværende forhandlinger og dermed være til skade for EU's interesse i en effektiv gennemførelse af sådanne forhandlinger. Rådet bekræftede derfor sit afslag på aktindsigt i disse dokumenter på grundlag af forordningens artikel 4, stk. 1, litra a), tredje led. Rådet anførte endvidere, at det ikke var muligt at give delvis aktindsigt, eftersom dokumenternes indhold udgjorde en uadskillelig helhed.

UNDERSØGELSENS GENSTAND

6. I sin klage til Ombudsmanden hævdede klageren, at Rådet burde give aktindsigt i dokument 12875/08, 13448/08, 13750/08, 13382/08, 13637/08 og 13949/08.

UNDERSØGELSEN

7. Den 25. februar 2009 sendte Ombudsmanden klagen til Rådet med anmodning om en udtalelse, som den sendte den 29. april 2009. Den blev videresendt til klageren, som fremsendte sine bemærkninger den 26. maj 2009. Klageren fremsendte yderligere bemærkninger den 19. juni 2009.

8. I sin skrivelse af 25. februar 2009 meddelte Ombudsmanden også Rådet, at han fandt det nødvendigt at undersøge de dokumenter, der var genstand for klagen. Den 8. april, 19. maj, 12. juni, 14. og 21. september samt 18. og 25. november 2009 udvekslede Rådet og Ombudsmanden skrivelser om den procedure, der skulle følges ved kontrolbesøget i forbindelse med denne klage, og to andre klagepunkter.

9. Den 8. december 2009 blev inspektionen gennemført. Den 17. december 2009 sendte Ombudsmanden en kopi af inspektionsrapporten til Rådet. Den 18. december 2009 sendte han en kopi af kontrolrapporten til klageren med en opfordring til at fremsætte bemærkninger. Klageren fremsatte ingen bemærkninger. Den 29. maj 2010 fremsendte klageren yderligere bemærkninger. I en telefonsamtale med Ombudsmandens kontor den 29. juni 2010 fremlagde klageren yderligere præciseringer.

OMBUDSMANDENS ANALYSE OG KONKLUSIONER

A. For så vidt angår påstanden om aktindsigt i de seks dokumenter

Argumenter fremført for Ombudsmanden

10. I sin klage til Ombudsmanden hævdede klageren, at Rådet burde give aktindsigt i dokument 12875/08, 13448/08, 13750/08, 13382/08, 13637/08 og 13949/08.



11. Klageren hævdede, at ACTA i praksis udgør lovgivning. Den henviste til forordningen og EU-Domstolens dom i *Turco* -sagen, som begge understreger betydningen af at gøre lovtekster tilgængelige for offentligheden. Efter klagerens opfattelse skal ACTA-forhandlingsprocessen derfor gennemføres med gennemsigtighed. Det mente imidlertid, at EU bevidst havde indvilliget i at holde ACTA-forhandlingerne hemmelige. Klageren henviste også til Europa-Parlamentets beslutning af 18. december 2008 (P6-TA-2008-0634), hvor det blev anført, at offentlighedens interesse i offentliggørelse af ACTA's forberedende udkast ikke bør tilsidesættes af forordningens artikel 4.

12. Med hensyn til Rådets afslag på aktindsigt i dokument 12875/08, 13448/08 og 13750/08 hævdede klageren, at forberedende retsakter ikke er følsomme. Det burde derfor have været klart for alle forhandlingspartnere fra starten, at forhandlingerne skulle være åbne. Med hensyn til Rådets afslag på at give delvis aktindsigt anførte klageren, at forordningen ikke henviste til noget som et " *uadskilleligt hele* ". Den fandt, at det er helt muligt at skelne mellem, hvad der kan, og hvad der ikke kan offentliggøres. Det blev også påpeget, at andre lande, såsom Canada, gør det.

13. Med hensyn til Rådets afslag på aktindsigt i dokument 13382/08, 13637/08 og 13949/08 anførte klageren, at EU's mål med hensyn til ACTA ikke bør holdes hemmelige. Klageren hævdede også, at enhver holdning, der blev meddelt de andre forhandlingspartnere, også kunne meddeles offentligheden, og at dette ikke ville skade de internationale forbindelser.

14. Rådet fremsatte i sin udtalelse følgende bemærkninger:

i) Beskyttelse af internationale forbindelser

15. Rådet påpegede, at undtagelserne i forordningens artikel 4, stk. 1, herunder undtagelserne vedrørende beskyttelse af offentlighedens interesser for så vidt angår internationale forbindelser, er formuleret i bindende vendinger. Når det er fastslået, at det ønskede dokument henhører under internationale forbindelser, og at beskyttelsen af den påberåbte interesse ville blive krænket, hvis dokumentet blev udleveret, skal institutionen derfor afslå aktindsigt [\[6\]](#) [\[Link\]](#). Rådet har gjort gældende, at alle seks dokumenter i den foreliggende sag vedrørte forhandlingerne mellem EU's medlemsstater og deres partnere om en ny multilateral ACTA. Disse forhandlinger blev indledt i oktober 2007 og var stadig i gang i april 2009. Den 14. april 2008 bemyndigede Rådet Kommissionen til at indlede forhandlinger om en multilateral ACTA i samarbejde med Rådet og medlemsstaterne. Rådets formandskab deltager fuldt ud på medlemsstaternes vegne i disse forhandlinger om spørgsmål, der henhører under deres kompetence. Rådet erklærede, at ACTA stadig er under forhandling, og at der endnu ikke er udarbejdet et konsolideret udkast, der indeholder alle forhandlingspartnernes synspunkter. Rådet forklarede, at de seks pågældende dokumenter indeholdt detaljerede oplysninger om EU's og de forskellige ACTA-partners holdning inden for rammerne af de internationale forhandlinger. Mere specifikt forklarede den, at de omfattede udkast til forslag og konkrete initiativer udviklet af EU og dets forhandlingspartnere med hensyn til forskellige foranstaltninger, som de ønskede at medtage i den fremtidige ACTA. Rådet fandt, at offentliggørelse af de pågældende dokumenter i alvorlig grad ville skade EU's evne til at føre forhandlingerne med



sine partnere i et klima præget af tillid og konstruktivt samarbejde, hvilket er afgørende for et vellykket resultat af forhandlingerne.

16. Rådet erklærede, at det ikke var enig i, at dets afslag på at udlevere de ønskede dokumenter hindrede en korrekt anvendelse af forordningen. Efter at Rådet havde fastslået, at betingelserne for anvendelse af undtagelsen vedrørende internationale forbindelser i henhold til forordningens artikel 4, stk. 1, litra a), tredje led, var opfyldt, fandt Rådet, at det var forpligtet til at afslå aktindsigt i de ønskede dokumenter, og at det ikke behøvede at tage hensyn til aspektet offentlighedens interesse, selv under hensyntagen til Europa-Parlamentets beslutning af 18. december 2008 om åbenhed i forhandlingsprocessen.

II) De ønskede dokumenters lovgivningsmæssige karakter

17. Rådet påpegede, at dets forretningsorden i overensstemmelse med EF-traktatens artikel 207, stk. 3, andet afsnit [\[7\]](#) [\[Link\]](#), definerer de tilfælde, hvor det skal anses for at handle som lovgivende myndighed med henblik på fastsættelse af de nærmere bestemmelser om aktindsigt i dets dokumenter. Det fremgår således af artikel 7, stk. 1, i Rådets forretningsorden, at "*Rådet handler som lovgivende myndighed som omhandlet i EF-traktatens artikel 207, stk. 3, andet afsnit, når det vedtager regler, der er retligt bindende i eller for medlemsstaterne, ved forordninger, direktiver, rammeafgørelser eller afgørelser på grundlag af de relevante bestemmelser i traktaterne, med undtagelse af drøftelser, der fører til vedtagelse af interne foranstaltninger, administrative eller budgetmæssige retsakter, retsakter vedrørende interinstitutionelle eller internationale forbindelser eller ikke-bindende retsakter (f.eks. konklusioner, henstillinger eller resolutioner)*" (Rådets fremhævelse). I det foreliggende tilfælde vedrørte de ønskede dokumenter specifikt gennemførelsen af internationale forhandlinger i overensstemmelse med det forhandlingsmandat, som Rådet vedtog den 14. april 2008, og som havde til formål at vedtage en ny ACTA. De ønskede dokumenter, som Rådet har drøftet inden for rammerne af disse forhandlinger, kan derfor ikke betragtes som lovgivningsdokumenter i henhold til Rådets forretningsorden. Rådet fandt derfor, at klageren ikke kunne påberåbe sig de principper, som Domstolen fastlagde i sin dom af 1. juli 2008 i de forenede sager C-39/05 P og C-52/05 P. I denne dom fortolkede Domstolen undtagelsen vedrørende juridisk rådgivning, nemlig en undtagelse i forordningens artikel 4, stk. 2, i forbindelse med en lovgivningsprocedure. I den foreliggende sag var der hverken et spørgsmål om anvendeligheden af en af undtagelserne i forordningens artikel 4, stk. 2 eller 3, som begge er underlagt en mere tungtvejende samfundsinteresse, eller om en lovgivningsprocedure. Med hensyn til klagerens argument om, at ACTA i praksis udgør lovgivning, fordi den vil indeholde en ny retlig ramme, og den vil være bindende for medlemsstaterne, påpegede Rådet, at alle internationale aftaler indgået af Unionen er bindende for institutionerne og medlemsstaterne. Dette tillagde imidlertid ikke alle sådanne aftaler en lovgivningsmæssig status. I henhold til artikel 7, stk. 1, i Rådets forretningsorden udgør retsakter vedrørende internationale forbindelser nemlig ikke lovgivningsmæssige retsakter.

III) Delvis adgang

18. Rådet gjorde gældende, at det i sit svar på den genfremsatte begæring forklarede, at det



havde undersøgt muligheden for delvis udbredelse af dokumenterne i henhold til forordningens artikel 4, stk. 6. Den havde konkluderet, at dette ikke ville være muligt, da undtagelsen i artikel 4, stk. 1, litra a), tredje led, fandt anvendelse på de ønskede dokumenter i deres helhed. Alle oplysningerne i dokumenterne vedrørte faktisk forslag og bemærkninger fra EU's medlemsstater og deres forhandlingspartnere under ACTA-forhandlingerne. Offentliggørelse af disse dokumenters følsomme indhold ville skade EU's evne til at føre disse forhandlinger korrekt. Desuden ville det være umuligt kun at udlevere de dele af dokumenterne, der indeholder EU's holdning, som foreslået af klageren, uden også at afsløre EU's forhandlingspartners holdninger.

19. Rådet erklærede, at det påskønnede klagerens betænkeligheder med hensyn til åbenheden i ACTA-forhandlingerne. I den forbindelse noterede det sig, at Rådets formandskab og Kommissionen ved flere lejligheder havde givet møde for det relevante udvalg i Europa-Parlamentet for at informere medlemmerne af Parlamentet om, hvordan ACTA-forhandlingerne skred frem. Desuden var dokumenter vedrørende ACTA-forhandlingerne, som var relevante for det parlamentariske arbejde, blevet stillet til rådighed for medlemmerne af de relevante udvalg. Dette var sket i overensstemmelse med de særlige betingelser, der gælder for Europa-Parlamentets privilegerede aktindsigt. Endelig blev offentligheden holdt underrettet om forhandlingerne efter hver forhandlingsrunde gennem pressemeddelelser fra Kommissionen og ACTA-forhandlingspartnerne. Desuden præciserede ACTA-forhandlingspartnerne i et dokument, der blev offentliggjort kort efter april 2009, målene for den fremtidige aftale og gav også et overblik over de vigtigste spørgsmål, der drøftes. Af ovennævnte grunde fandt Rådet klagen ugrundet.

20. I sine bemærkninger anførte klageren, at Kommissionen og Rådet ved flere lejligheder havde erklæret, at ACTA ville indeholde en ny retlig ramme. Klageren hævdede, at en del af ACTA i det væsentlige var lovgivning, selv om den var mærket på anden måde. Klageren hævdede, at mærkning af lovgivningsmæssige retsakter som ikke-lovgivning var i strid med ånden i den tidligere artikel 207 i EF-traktaten.

21. Med hensyn til Rådets henvisning til *Sison* -dommen anførte klageren, at oplysninger i kampen mod terrorisme kan være meget følsomme, og at udbredelsen heraf kan skade de internationale forbindelser i alvorlig grad. I en lovgivningsproces er oplysningerne imidlertid ikke følsomme, da den endelige udgave under alle omstændigheder vil blive offentliggjort, hvis den vedtages. At tilbageholde tidligere udkast er en bjørnetjeneste for demokratiet. Klageren påpegede, at ACTA-dokumenternes ikkefølsomme karakter også blev illustreret ved, at mange "clearede" rådgivere (mange af dem virksomhedslobbyister) i USA havde fået adgang til dem. Hvis USA derfor kan give aktindsigt i dokumenterne, bør EU også kunne gøre det. Hvis visse kategorier af offentligheden, ofte multinationale, allerede har adgang, bør andre grupper også have adgang. Efter klagerens opfattelse fører kun adgang til visse grupper til partisk lovgivning. Klageren påpegede også, at det er ulovligt at give lobbyister adgang til dokumenter, men nægter det til MEP'er. Det påpegede endvidere, at Rådet havde nægtet at besvare spørgsmål fra MEP Jens Holm om, hvorvidt det endelige udkast til ACTA ville blive offentliggjort forud for den politiske aftale i Rådet, og om de nationale parlamenter ville have tilstrækkelig tid til at gennemgå ACTA. Klageren henviste i denne forbindelse til Rådets svar, hvori der blev fremsat



følgende erklæring: " *Da den endelige fastlæggelse af retsgrundlaget endnu ikke er nået, er det ikke muligt for Rådet at besvare de proceduremæssige spørgsmål, som det ærede medlem har rejst .*

22. I sine supplerende bemærkninger af 19. juni 2009 påpegede klageren, at den nederlandske regering i december 2007 offentliggjorde dokumentet med titlen " *Opretholdelse af fortrolige dokumenter* " udarbejdet af ACTA-forhandlingsparterne, og at det i følgeskrivelsen fremgik, at ACTA's forhandlingsparter på et uformelt møde i december 2007 havde indvilliget i at bevare fortroligheden. Klageren vedlagde en kopi af dette dokument [\[8\]](#) [\[Link\]](#).

Kontrol af dokumenterne

23. Den 8. december 2009 foretog Ombudsmandens repræsentanter en inspektion af de seks dokumenter, der var genstand for klagen, hvoraf det ene, dokument 13637/08, blev klassificeret som "EU Restricted". Under inspektionen blev de informeret om, at ACTA stadig var under forhandling.

24. I yderligere bemærkninger af 29. maj 2010 påpegede klageren, at forhandlingsparterne havde offentliggjort et tekstudkast [\[9\]](#) [\[Link\]](#) den 21. april 2010.

Ombudsmandens vurdering

25. Ombudsmanden ønsker først at bemærke, at ACTA-forhandlingerne ser ud til at være i gang. Den ottende forhandlingsrunde fandt sted i Wellington, New Zealand, fra den 12. til den 16. april 2010, og den niende forhandlingsrunde fandt sted i Lucerne i Schweiz fra den 28. juni til den 1. juli 2010. Det forventes, at forhandlingerne vil blive afsluttet i 2010 [\[10\]](#) [\[Link\]](#).

26. Klageren og Rådet synes at være enige i, at de pågældende dokumenter i den foreliggende sag ikke blev udarbejdet med henblik på at udarbejde en EU-retsakt. De vedrører snarere forhandling og endelig indgåelse af en international aftale og har intet at gøre med en EU-retsakt. I *Turco* -sagen fandt Domstolen, at det er bydende nødvendigt, at borgerne kan udøve deres demokratiske rettigheder [\[11\]](#), for at borgerne kan udøve deres demokratiske rettigheder [\[11\]](#) [\[Link\]](#). Dette argument synes derfor ikke umiddelbart at kunne anvendes i den foreliggende sag. Klageren hævder imidlertid, at ACTA i praksis har en lovgivningsmæssig virkning, eftersom parterne i aftalen, hvis den blev accepteret, ville være bundet af lovgivningsmæssige og udøvende forpligtelser. ACTA ville således indirekte have samme virkning som et lovgivningsforslag. Ombudsmanden er enig i, at indgåelsen af ACTA rent faktisk kan gøre det nødvendigt for EU at foreslå og vedtage lovgivning. I så fald ville ACTA udgøre den eneste eller de vigtigste overvejelser, der ligger til grund for denne lovgivning, og borgerne ville have en klar interesse i at blive informeret om ACTA. Selv om det således er fuldt ud muligt, at ACTA i praksis kan få vidtrækkende lovgivningsmæssige konsekvenser for Unionen, betyder dette imidlertid ikke, at proceduren for indgåelse af ACTA er den samme som en lovgivningsprocedure, og at de regler, der gælder for sidstnævnte (herunder reglerne om aktindsigt i dokumenter som anført i *Turco* -sagen), finder analog anvendelse på førstnævnte.



27. Ombudsmanden skal derfor undersøge, om Rådet har anvendt forordningens artikel 4, stk. 1, litra a), tredje led, korrekt på de seks dokumenter, der er genstand for klagen. EU-Domstolen har fastslået, at "*det fremgår af ordlyden af artikel 4, stk. 1, litra a), i forordning nr. 1049/2001, at institutionens afslag på aktindsigt for så vidt angår de undtagelser fra retten til aktindsigt, der er fastsat i denne bestemmelse, er obligatorisk, når udbredelsen af et dokument til offentligheden ville være til skade for de interesser, som denne bestemmelse beskytter, uden at det i et sådant tilfælde og i modsætning til bestemmelserne i bl.a. artikel 4, stk. 2, er nødvendigt at afveje de krav, der er forbundet med beskyttelsen af disse interesser, i forhold til dem, der følger af andre interesser*" [\[12\]](#) [\[Link\]](#).

28. For så vidt angår dokument 13637/08, der er klassificeret som "EU Restricted", viste inspektionen, at den indeholdt et notat om resultatet af høringen af råderne for retlige og indre anliggender af 26. september 2008 om Japan/USA's fælles forslag om udkast til strafferetlige foranstaltninger, der skal medtages i ACTA, og at det blev udarbejdet som forberedelse til tredje forhandlingsrunde i Tokyo den 8.-10. oktober 2008. Dokumentet indeholdt bemærkninger fra delegationerne til forskellige specifikke artikler i udkastet til ACTA.

29. For så vidt angår dokument 13382/08 og 13949/08 af henholdsvis 23. september og 8. oktober 2008 viste inspektionen, at de bestod af notater fra formandskabet til delegationerne. Dokument 13382/08 indeholdt en sammenfatning af svarene på de civilretlige foranstaltninger, som Japan og USA foreslog at medtage i ACTA, og det blev udarbejdet på grundlag af drøftelser, der fandt sted den 11. september 2008 på mødet i Gruppen vedrørende Intellectuel Ejendomsret (undergruppen om patenter). Dokumentet blev udarbejdet som forberedelse til tredje forhandlingsrunde i Tokyo. Den indeholdt en oversigt over nogle delegationers syn på EU's forhandlingsposition samt visse ændringer og forbehold, der blev fremsat med hensyn til visse artikler. Dokument 13949/08 indeholdt en udveksling af synspunkter om forslag til civilretlige foranstaltninger, der fandt sted den 6. oktober 2008 på mødet i Gruppen vedrørende Intellectuel Ejendomsret (undergruppen om ophavsret). Den indeholdt bemærkninger til EU's forhandlingsposition med hensyn til visse artikler.

30. For så vidt angår dokument 12875/08, 13448/08 og 13750/08 af 10. og 24. september og 2. oktober 2008 [\[13\]](#) [\[Link\]](#) viste inspektionen, at der var tale om arbejdsdokumenter udarbejdet af Kommissionens tjenestegrene [\[14\]](#) [\[Link\]](#) og stilet til Gruppen vedrørende Intellectuel Ejendomsret (undergruppen om patenter) (dokument 12875/08) og delegationerne (dokument 13448/08 og 13750/08). De første to dokumenter indeholdt udkastet og det reviderede udkast til EU's reaktion på det fælles forslag fra Japan og USA om ACTA's civile håndhævelsesafsnit. Dokumenterne indeholdt teksten til Japan/USA-forslaget med Kommissionens foreslåede ændringer (tilføjelser eller udeladelser), der er markeret med ændringer på sporet. De indeholdt også en erklæring om, at forhandlingspapirerne ikke var offentlige dokumenter, og at de skulle behandles med forbehold. Dokument 13750/08 indeholdt en samling (fremstillet af USA og Japan) af alle bemærkninger fra ACTA-forhandlingspartnerne til de forskellige artikler i afsnittet om civil håndhævelse efter anden forhandlingsrunde i Washington.

31. Med hensyn til Rådets anvendelse af undtagelsen i forordningens artikel 4, stk. 1, litra a), tredje led, på ovennævnte seks dokumenter bemærker Ombudsmanden først, at de parter, der



forhandlede ACTA, tilsyneladende var enige om, at forhandlingsdokumenterne skulle betragtes som fortrolige. Dette bekræftes også af bemærkningen i to af de seks kontrollerede dokumenter, hvoraf det fremgår, at dokumenter, der blev fremlagt under forhandlingerne, ikke var offentlige dokumenter. Rådet støttede imidlertid ikke sit afslag på aktindsigt i de relevante dokumenter på denne særlige aftale mellem forhandlingsparterne. Det er derfor ikke nødvendigt at behandle dette argument yderligere i den foreliggende sag.

32. For så vidt angår dok. 12875/08, 13448/08 og 13750/08 gjorde Rådet gældende, at de indeholdt detaljerede oplysninger om de forskellige ACTA-forhandlingspartners holdninger til det følsomme emne for civile retssager vedrørende håndhævelsen af intellektuelle ejendomsrettigheder samt bemærkninger vedrørende de øvrige forhandlingspartners holdninger. Det anførte, at en fuldstændig offentliggørelse af disse dokumenter ville være til alvorlig skade for beskyttelsen af offentlighedens interesser med hensyn til EU's internationale forbindelser, da udbredelsen heraf ville have en negativ indvirkning på tilliden til de igangværende forhandlinger og kunne have en negativ indvirkning på fremtidige forhandlinger.

33. Ombudsmanden er enig med Rådet i, at frigivelsen af de pågældende dokumenter, som afslører USA's og Japans forhandlingsposition, med stor sandsynlighed vil være til skade for EU's forbindelser med disse lande. Ombudsmanden er også enig i, at det, som Rådet har fremført yderligere, er sandsynligt, at en sådan offentliggørelse vil have en negativ indvirkning på tillidsklimaet i de igangværende forhandlinger, og at det vil hæmme et åbent og konstruktivt samarbejde.

34. Med hensyn til dok. 13382/08, 13637/08 og 13949/08 hævdede Rådet, at disse dokumenter indeholdt detaljerede oplysninger om EU's holdning inden for rammerne af ACTA-forhandlingerne, og at deres fulde udbredelse ville afsløre EU's strategiske mål i forhandlingerne. Dette vil bringe den overordnede gennemførelse af de igangværende forhandlinger i fare og være til skade for EU's interesse i gennemførelsen af forhandlingerne. Som følge af sin inspektion kan Ombudsmanden bekræfte, at disse dokumenter rent faktisk indeholder en detaljeret beskrivelse af den holdning, som EU agter at indtage under forhandlingerne om den fremtidige ACTA. Ombudsmanden er igen enig med Rådet i, at udbredelsen af dokument 13382/08, 13637/08 og 13949/08 sandsynligvis vil bringe den overordnede gennemførelse af de igangværende forhandlinger med USA og Japan i fare og dermed være til skade for de internationale forbindelser mellem EU og disse lande.

35. På grundlag af ovenstående argumenter er Ombudsmanden af den opfattelse, at Rådet var berettiget til at anvende forordningens artikel 4, stk. 1, litra a), tredje led, på de seks pågældende dokumenter. Henset til ovennævnte retspraksis og den omstændighed, at undtagelsen fandt anvendelse, er det hverken muligt eller nødvendigt at afveje den interesse, der er beskyttet ved forordningens artikel 4, stk. 1, litra a), tredje led, med andre interesser.

36. Med hensyn til spørgsmålet om delvis aktindsigt anførte Generalsekretariatet for Rådet i sin afgørelse af 4. december 2008, at det havde undersøgt muligheden for at give delvis aktindsigt i de seks pågældende dokumenter, men konkluderede, at dette ikke var muligt, eftersom "*dokumenternes indhold udgør et uadskilleligt hele*". Rådet tilføjede i sin udtalelse, at



undtagelsen i artikel 4, stk. 1, litra a), tredje led, fandt anvendelse på de ønskede dokumenter i deres helhed. På grundlag af sin undersøgelse af de pågældende dokumenter er Ombudsmanden af den opfattelse, at Rådets holdning er berettiget. Med en enkelt undtagelse vedrører alle oplysningerne i disse dokumenter forslag og bemærkninger til EU's, USA's og Japans holdninger, og det ville ikke være muligt at udlevere dele af dokumenterne uden at underminere beskyttelsen af de interesser, der er omfattet af undtagelsen i forordningens artikel 4, stk. 1, litra a), tredje led.

37. Undtagelsen vedrører dokument 13949/08, hvoraf stk. 1-5 vedrører rent proceduremæssige spørgsmål vedrørende forhandlingerne set fra EU's synspunkt. I en telefonsamtale med Ombudsmandens kontor den 29. juni 2010 præciserede klageren imidlertid, at den kun var interesseret i de dele af dokumenterne, der indeholdt væsentlige oplysninger om forhandlingerne om ACTA, og ikke dele af dokumenter, der indeholdt oplysninger om rent proceduremæssige aspekter. Ombudsmanden mener derfor ikke, at der er yderligere behov for at overveje spørgsmålet om aktindsigt i punkt 1-5 i dokument 13949/08.

38. I lyset af ovenstående konkluderer Ombudsmanden, at Rådet var berettiget til at anvende undtagelsen i forordningens artikel 4, stk. 1, litra a), tredje led, med henblik på at afslå aktindsigt i de pågældende dokumenter.

B. Konklusion

På grundlag af sin undersøgelse af denne klage afslutter Ombudsmanden den med følgende konklusion:

Der var ingen fejl eller forsømmelser fra Rådets side.

Klageren og Rådet vil blive underrettet om denne afgørelse.

P. Nikiforos DIAMANDOUROS

Udfærdiget i Strasbourg, den 23. juli 2010

[1] [\[Link\]](#) Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1049/2001 af 30.5.2001 om aktindsigt i Europa-Parlamentets, Rådets og Kommissionens dokumenter, EFT L 145, s. 43.

[2] [\[Link\]](#) Klageren opregnede i alt 12 dokumenter, hvoraf nogle imidlertid synes at vedrøre det samme dokument. I sin udtalelse anførte Rådet, at klageren havde anmodet om aktindsigt i ni dokumenter. Rådet gav delvis aktindsigt for tre af dem og afslog aktindsigt i de seks andre, som er genstand for dette klagepunkt.

[3] [\[Link\]](#) Se fodnote 2.

[4] [\[Link\]](#) EFT L 101, s. 1.



[5] [Link] Forenede sager C-39/05 P og C-52/05 P, *Sverige og Turco mod Rådet*, Sml. 2008 I, s. 4723, præmis 46.

[6] [Link] Sag C-266/05 P, *Sison mod Rådet*, Sml. 2007 I, s. 1233, præmis 46.

[7] [Link] Dette afsnit findes ikke længere i den nye artikel 240 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde.

[8] [Link] Første afsnit i dokumentet "Bevarelse af dokumenternes fortrolige karakter" har følgende ordlyd: " *Vi er enige om, at dokumenter vedrørende den foreslåede handelsaftale om bekæmpelse af forfalskning (ACTA) vil blive holdt fortroligt. Det betyder, at dokumenterne kun må gives til embedsmænd eller personer uden for regeringen, der deltager i partens interne høringsproces og har behov for at gennemgå eller blive underrettet om oplysningerne i disse dokumenter. Enhver, der får adgang til dokumenterne, vil blive advaret om, at de ikke kan dele dokumenterne med personer, der ikke har tilladelse til at se dem . alle parter vil markere de dokumenter, de opretter, på en måde, der gør det klart, at dokumenterne vil blive holdt fortroligt. De forenede stater planlægger at markere dokumenter genereret af os som "fortrolige, udenlandske regeringsoplysninger — ændret håndtering autoriseret"... "*

[9] [Link] http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2010/april/tradoc_146029.pdf

[10] [Link]

<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/10/437&format=HTML&aged=0&language=en&guiLan>
[Link]

[11] [Link] Se fodnote 5.

[12] [Link] Sag C-266/05 P, *Sison mod Rådet*, Sml. 2007 I, s. 1233, præmis 46; se også sag T-264/04, *WWF mod Rådet*, Sml. 2007 II, s. 911, præmis 44.

[13] [Link] Datoerne for disse dokumenter svarer ikke til de datoer, klageren har nævnt.

[14] [Link] Ombudsmanden bemærker, at de tre dokumenter 12875/08, 13448/08 og 13750/08 var arbejdsdokumenter fra Kommissionens tjenestegrene og derfor tredjepartsdokumenter som omhandlet i forordningens artikel 4, stk. 4, hvori det fastsættes, at institutionen skal rådføre sig med tredjeparten med henblik på at vurdere, om en undtagelse i stk. 1 eller 2 finder anvendelse, " *medmindre det er klart, at dokumentet skal eller ikke skal udleveres* ". Ombudsmanden bemærker, at Rådet ikke nævnte, at det havde hørt Kommissionen om eventuel aktindsigt i disse tre dokumenter. Han går derfor ud fra, at det efter Rådets opfattelse var klart, at dokumenterne ikke skulle udleveres, og at det derfor ikke behøvede at høre Kommissionen.