URTEIL DES GERICHTSHOFS (Große Kammer)

21. September 2010 *

Inhaltsverzeichnis

I — Rechtlicher Rahmen ..... I - 8558

II — Vorgeschichte des Rechtsstreits ..... I - 8563

III — Angefochtenes Urteil ..... I - 8566

IV — Verfahren vor dem Gerichtshof ..... I - 8569

V — Anträge der Verfahrensbeteiligten ..... I - 8570

A — In der Rechtssache Schweden/API und Kommission (C-514/07 P) ..... I - 8570

B — In der Rechtssache API/Kommission (C-528/07 P) ..... I - 8572

C — In der Rechtssache Kommission/API (C-532/07 P) ..... I - 8573

VI — Zu den Rechtsmitteln ..... I - 8575

A — Zum Rechtsmittel der Kommission (Rechtssache C-532/07 P) ..... I - 8575

1. Zum ersten Rechtsmittelgrund ..... I - 8575

a) Vorbringen der Verfahrensbeteiligten ..... I - 8576

b) Würdigung durch den Gerichtshof ..... I - 8580

2. Zum zweiten Rechtsmittelgrund ..... I - 8589

a) Vorbringen der Verfahrensbeteiligten ..... I - 8590

b) Würdigung durch den Gerichtshof ..... I - 8591

* Verfahrenssprache: Englisch.

3. Zum dritten Rechtsmittelgrund ..... I - 8594

a) Vorbringen der Verfahrensbeteiligten ..... I - 8594

b) Würdigung durch den Gerichtshof ..... I - 8595

B — Zu den Rechtsmitteln des Königreichs Schweden (Rechtssache C-514/07 P) und der API (Rechtssache C-528/07 P) ..... I - 8597

1. Zum ersten Rechtsmittelgrund ..... I - 8597

a) Vorbringen der Verfahrensbeteiligten ..... I - 8597

b) Würdigung durch den Gerichtshof ..... I - 8599

2. Zum zweiten Rechtsmittelgrund ..... I - 8600

a) Vorbringen der Verfahrensbeteiligten ..... I - 8600

b) Würdigung durch den Gerichtshof ..... I - 8601

VII — Kosten ..... I - 8604

In den verbundenen Rechtssachen C-514/07 P, C-528/07 P und C-532/07 P

betreffend drei Rechtsmittel nach Art. 56 der Satzung des Gerichtshofs, das erste eingelegt am 20. November 2007, die beiden anderen am 27. November 2007,

Königreich Schweden (C-514/07 P), vertreten durch S. Johannesson, A. Falk, K. Wistrand und K. Petkovska als Bevollmächtigte,

Rechtsmittelführer,

unterstützt durch

Königreich Dänemark, vertreten durch B. Weis Fogh als Bevollmächtigte,

Republik Finnland, vertreten durch J. Heliskoski als Bevollmächtigten,

Streithelfer im Rechtsmittelverfahren,

andere Verfahrensbeteiligte:

Association de la presse internationale ASBL (API) mit Sitz in Brüssel (Belgien), Prozessbevollmächtigte: Rechtsanwälte S. Völcker und J. Heithecker, F. Louis, avocat, und C. O'Daly, Solicitor,

Klägerin im ersten Rechtszug,

Europäische Kommission, vertreten durch C. Docksey, V. Kreuschitz und P. Aalto als Bevollmächtigte, Zustellungsanschrift in Luxemburg,

Beklagte im ersten Rechtszug,

und

Association de la presse internationale ASBL (API) (C-528/07 P) mit Sitz in Brüssel (Belgien), Prozessbevollmächtigte: Rechtsanwalt S. Völcker, F. Louis, avocat, und C. O'Daly, Solicitor,

Rechtsmittelführerin,

andere Verfahrensbeteiligte:

Europäische Kommission, vertreten durch C. Docksey, V. Kreuschitz und P. Aalto als Bevollmächtigte, Zustellungsanschrift in Luxemburg,

Beklagte im ersten Rechtszug,

unterstützt durch

Vereinigtes Königreich Großbritannien und Nordirland, vertreten durch E. Jenkinson und S. Behzadi-Spencer als Bevollmächtigte im Beistand von J. Coppel, Barrister,

Streithelfer im Rechtsmittelverfahren,

und

Europäische Kommission (C-532/07 P), vertreten durch C. Docksey, V. Kreuschitz und P. Aalto als Bevollmächtigte, Zustellungsanschrift in Luxemburg,

Rechtsmittelführerin,

unterstützt durch

Vereinigtes Königreich Großbritannien und Nordirland, vertreten durch E. Jenkinson und S. Behzadi-Spencer als Bevollmächtigte im Beistand von J. Coppel, Barrister,

Streithelfer im Rechtsmittelverfahren,

andere Verfahrensbeteiligte:

Association de la presse internationale ASBL (API) mit Sitz in Brüssel (Belgien), Prozessbevollmächtigte: Rechtsanwalt S. Völcker, F. Louis, avocat, und C. O'Daly, Solicitor,

Klägerin im ersten Rechtszug,

erlässt

DER GERICHTSHOF (Große Kammer)

unter Mitwirkung des Präsidenten V. Skouris, der Kammerpräsidenten A. Tizzano (Berichterstatter), J. N. Cunha Rodrigues und K. Lenaerts, der Kammerpräsidentinnen R. Silva de Lapuerta und C. Toader sowie der Richter A. Rosas, K. Schiemann, E. Juhász, T. von Danwitz und A. Arabadjiev,

Generalanwalt: M. Poiares Maduro,
Kanzler: H. von Holstein, Hilfskanzler, und B. Fülöp, Verwaltungsrat,

aufgrund des schriftlichen Verfahrens und auf die mündliche Verhandlung vom 16. Juni 2009,

nach Anhörung der Schlussanträge des Generalanwalts in der Sitzung vom 1. Oktober 2009

folgendes

Urteil

1 Mit ihren Rechtsmitteln beantragen das Königreich Schweden, die Association de la presse internationale ASBL (im Folgenden: API) und die Kommission der Europäischen Gemeinschaften die Aufhebung des Urteils des Gerichts erster Instanz der Europäischen Gemeinschaften vom 12. September 2007, API/Kommission (T-36/04, Slg. 2007, II-3201, im Folgenden: angefochtenes Urteil), mit dem das Gericht die Entscheidung der Kommission vom 20. November 2003 (im Folgenden: streitige Entscheidung) über die Zurückweisung des Antrags der API auf Zugang zu den von der Kommission beim Gerichtshof und beim Gericht im Rahmen bestimmter Gerichtsverfahren eingereichten Schriftsätzen teilweise für nichtig erklärt hat.

I — Rechtlicher Rahmen

2 Die Erwägungsgründe 1, 2, 4 und 11 der Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30. Mai 2001 über den Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission (ABl. L 145, S. 43) lauten:

„(1) In Artikel 1 Absatz 2 des Vertrags über die Europäische Union, wonach der Vertrag eine neue Stufe bei der Verwirklichung einer immer engeren Union der Völker Europas darstellt, in der die Entscheidungen möglichst offen

und möglichst bürgernah getroffen werden, ist das Prinzip der Transparenz verankert.

(2) Transparenz ermöglicht eine bessere Beteiligung der Bürger am Entscheidungsprozess und gewährleistet eine größere Legitimität, Effizienz und Verantwortung der Verwaltung gegenüber dem Bürger in einem demokratischen System. Transparenz trägt zur Stärkung der Grundsätze der Demokratie und der Achtung der Grundrechte bei, die in Artikel 6 des EU-Vertrags und in der Charta der Grundrechte der Europäischen Union verankert sind.

…

(4) Diese Verordnung soll dem Recht auf Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten größtmögliche Wirksamkeit verschaffen und gemäß Artikel 255 Absatz 2 des EG-Vertrags die allgemeinen Grundsätze und Einschränkungen dafür festlegen.

…

(11) Grundsätzlich sollten alle Dokumente der Organe für die Öffentlichkeit zugänglich sein. Der Schutz bestimmter öffentlicher und privater Interessen sollte jedoch durch Ausnahmen gewährleistet werden. Es sollte den Organen gestattet werden, ihre internen Konsultationen und Beratungen zu schützen, wo dies zur Wahrung ihrer Fähigkeit, ihre Aufgaben zu erfüllen, erforderlich ist. Bei der Beurteilung der Ausnahmen sollten die Organe in allen Tätigkeitsbereichen der Union die in den Rechtsvorschriften der Gemeinschaft verankerten Grundsätze über den Schutz personenbezogener Daten berücksichtigen."

3 Art. 1 Buchst. a dieser Verordnung bestimmt:

„Zweck dieser Verordnung ist es:

a) die Grundsätze und Bedingungen sowie die aufgrund öffentlicher oder privater Interessen geltenden Einschränkungen für die Ausübung des in Artikel 255 des EG-Vertrags niedergelegten Rechts auf Zugang zu Dokumenten des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission (nachstehend ‚Organe' genannt) so festzulegen, dass ein größtmöglicher Zugang zu Dokumenten gewährleistet ist".

4 In Art. 2 Abs. 1 und 3 der Verordnung heißt es:

„(1) Jeder Unionsbürger sowie jede natürliche oder juristische Person mit Wohnsitz oder Sitz in einem Mitgliedstaat hat vorbehaltlich der in dieser Verordnung festgelegten Grundsätze, Bedingungen und Einschränkungen ein Recht auf Zugang zu Dokumenten der Organe.

…

(3) Diese Verordnung gilt für alle Dokumente eines Organs, das heißt Dokumente aus allen Tätigkeitsbereichen der Union, die von dem Organ erstellt wurden oder bei ihm eingegangen sind und sich in seinem Besitz befinden."

5 Art. 4 Abs. 2, 4 und 6 der Verordnung Nr. 1049/2001 bestimmt hinsichtlich der Ausnahmen vom Zugangsrecht:

„(2) Die Organe verweigern den Zugang zu einem Dokument, durch dessen Verbreitung Folgendes beeinträchtigt würde:

— …

— der Schutz von Gerichtsverfahren und der Rechtsberatung,

— der Schutz des Zwecks von Inspektions-, Untersuchungs- und Audittätigkeiten,

es sei denn, es besteht ein überwiegendes öffentliches Interesse an der Verbreitung.

…

(4) Bezüglich Dokumente Dritter konsultiert das Organ diese, um zu beurteilen, ob eine der Ausnahmeregelungen der Absätze 1 oder 2 anwendbar ist, es sei denn, es ist klar, dass das Dokument verbreitet werden muss bzw. nicht verbreitet werden darf.

…

(6) Wenn nur Teile des angeforderten Dokuments einer der Ausnahmen unterliegen, werden die übrigen Teile des Dokuments freigegeben."

6 Nach Art. 7 Abs. 2 der Verordnung kann der Antragsteller „[i]m Fall einer vollständigen oder teilweisen Ablehnung [seines Zugangsantrags] … binnen fünfzehn Arbeitstagen nach Eingang des Antwortschreibens des Organs einen Zweitantrag an das Organ richten und es um eine Überprüfung seines Standpunkts ersuchen".

7 Art. 8 Abs. 1 der Verordnung sieht vor:

„Ein Zweitantrag ist unverzüglich zu bearbeiten. Binnen fünfzehn Arbeitstagen nach Registrierung eines solchen Antrags gewährt das Organ entweder Zugang zu dem angeforderten Dokument und macht es innerhalb dieses Zeitraums gemäß Artikel 10 zugänglich oder teilt schriftlich die Gründe für die vollständige oder teilweise Ablehnung mit. …"

8 Art. 12 Abs. 2 der Verordnung Nr. 1049/2001 bestimmt:

„Insbesondere legislative Dokumente, d. h. Dokumente, die im Laufe der Verfahren zur Annahme von Rechtsakten, die in den oder für die Mitgliedstaaten rechtlich bindend sind, erstellt wurden oder eingegangen sind, sollten vorbehaltlich der Artikel 4 und 9 direkt zugänglich gemacht werden."

II — Vorgeschichte des Rechtsstreits

9 Mit Schreiben vom 1. August 2003 beantragte die API, eine nicht auf Gewinnerzielung ausgerichtete Organisation ausländischer Journalisten mit Sitz in Belgien, bei der Kommission nach Art. 6 der Verordnung Nr. 1049/2001 Zugang zu allen Schriftsätzen, die diese in den folgenden Rechtssachen beim Gericht oder Gerichtshof eingereicht hatte:

— Honeywell/Kommission (T-209/01) und General Electric/Kommission (T-210/01),

— MyTravel/Kommission (T-212/03),

— Airtours/Kommission (T-342/99),

— Kommission/Österreich (C-203/03),

— Kommission/Vereinigtes Königreich (C-466/98), Kommission/Dänemark (C-467/98), Kommission/Schweden (C-468/98), Kommission/Finnland (C-469/98), Kommission/Belgien (C-471/98), Kommission/Luxemburg (C-472/98), Kommission/Österreich (C-475/98) und Kommission/Deutschland (C-476/98) (im Folgenden: „Open-skies"-Rechtssachen),

— Köbler (C-224/01) sowie

— Altmark Trans und Regierungspräsidium Magdeburg (C-280/00).

10 Die Kommission gab diesem Antrag mit Schreiben vom 17. September 2003 nur hinsichtlich des Zugangs zu den Schriftsätzen statt, die in den Rechtssachen Köbler (C-224/01) und Altmark Trans und Regierungspräsidium Magdeburg (C-280/00) eingereicht worden waren, die Vorabentscheidungsersuchen nach Art. 234 EG zum Gegenstand hatten.

11 Im Übrigen wies die Kommission den Antrag der API zurück; diese Zurückweisung wurde nach Art. 8 Abs. 1 der Verordnung Nr. 1049/2001 mit der streitigen Entscheidung bestätigt.

12 Die Kommission verweigerte den Zugang zu den in den Rechtssachen Honeywell/Kommission (T-209/01) und General Electric/Kommission (T-210/01) eingereichten Schriftsätzen im Wesentlichen mit der Begründung, dass es sich um zum Zeitpunkt des Erlasses der streitigen Entscheidung anhängige Rechtssachen handele, so dass die Ausnahme zum Schutz von Gerichtsverfahren nach Art. 4 Abs. 2 zweiter Gedankenstrich der Verordnung gelte.

13 Auf der Grundlage dieser Ausnahmeregelung verweigerte die Kommission auch den Zugang zu den in der Rechtssache Airtours/Kommission (T-342/99) eingereichten Schriftsätzen, da diese Rechtssache, obwohl bereits abgeschlossen, in engem Zusammenhang mit der Rechtssache MyTravel/Kommission (T-212/03) stehe, die zum Zeitpunkt des Erlasses der streitigen Entscheidung noch anhängig war. Den Antrag auf Zugang zu den in der letztgenannten Rechtssache eingereichten Schriftsätzen

hielt die Kommission für verfrüht, ohne dass die Klägerin dies mit ihrer Klage bestritten hätte.

14 Die Kommission lehnte außerdem den Antrag der API bezüglich der „Open-skies"-Rechtssachen ab, da dieser Rechtssachen betreffe, die zwar zum Zeitpunkt des Erlasses der streitigen Entscheidung abgeschlossen seien, aber Vertragsverletzungsklagen nach Art. 226 EG zum Gegenstand hätten, so dass die Ausnahme zum Schutz des Zwecks von Inspektions-, Untersuchungs- und Audittätigkeiten nach Art. 4 Abs. 2 dritter Gedankenstrich der Verordnung Nr. 1049/2001 gelte.

15 Schließlich lehnte die Kommission den Antrag der API bezüglich der in der Rechtssache Kommission/Österreich (C-203/03) eingereichten Dokumente ab. Sie vertrat die Auffassung, dass für diese ebenso wie für die in den Rechtssachen Honeywell/Kommission (T-209/01) und General Electric/Kommission (T-210/01) eingereichten Dokumente die Ausnahme zum Schutz von Gerichtsverfahren gelte. Dieser Antrag sei jedoch ebenfalls nach Art. 4 Abs. 2 dritter Gedankenstrich der Verordnung abzulehnen, da nach dieser Bestimmung der Zugang zu allen eine Vertragsverletzungsklage betreffenden Dokumenten ausgeschlossen sei, durch deren Verbreitung der Schutz des Zwecks von Untersuchungstätigkeiten, nämlich eine gütliche Beilegung der Streitigkeit zwischen der Kommission und dem betreffenden Mitgliedstaat zu erreichen, beeinträchtigt würde.

16 Zur Anwendung von Art. 4 Abs. 2 a. E. der Verordnung stellte die Kommission fest, dass im vorliegenden Fall die Verbreitung der fraglichen Dokumente nicht durch ein überwiegendes öffentliches Interesse im Sinne dieser Bestimmung gerechtfertigt sei.

III — Angefochtenes Urteil

17 Die API erhob eine Klage auf Nichtigerklärung der streitigen Entscheidung, der vom Gericht nur teilweise stattgegeben wurde.

18 In den Randnrn. 51 bis 57 des angefochtenen Urteils hat das Gericht nach einem Hinweis darauf, dass die Verordnung Nr. 1049/2001 dem Recht auf Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten, die sich im Besitz der Organe befinden, größtmögliche Wirksamkeit verschaffen solle, ausgeführt, dass dieses Recht gleichwohl gewissen Einschränkungen unterliege. Insoweit sehe die Verordnung Ausnahmen vor, die als solche eng auszulegen seien und deren Anwendung grundsätzlich eine konkrete und individuelle Prüfung des Inhalts der vom Zugangsantrag erfassten Dokumente erfordere, wobei die Gefahr einer Beeinträchtigung des mit der jeweiligen Ausnahme geschützten Interesses nicht rein hypothetisch sein dürfe.

19 Das Gericht hat in Randnr. 58 des angefochtenen Urteils jedoch weiter ausgeführt, dass eine solche Prüfung nicht unter allen Umständen erforderlich sei. Sie könne sich als entbehrlich erweisen, wenn aufgrund besonderer Umstände offenkundig sei, dass der Zugang zu verweigern oder zu gewähren sei. Dies sei insbesondere dann der Fall, wenn bestimmte Dokumente offenkundig in vollem Umfang von einer der in dieser Verordnung vorgesehenen Ausnahme erfasst würden.

20 In Anwendung dieser Grundsätze hat das Gericht erstens den Teil der streitigen Entscheidung geprüft, der die in den anhängigen Rechtssachen Honeywell/Kommission (T-209/01), General Electric/Kommission (T-210/01) und Kommission/Österreich (C-203/03) eingereichten Schriftsätze betrifft.

21 Nach Auffassung des Gerichts sind diese Dokumente offenkundig in vollem Umfang von der Ausnahme zum Schutz von Gerichtsverfahren erfasst, und zwar so lange, bis das betreffende Verfahren das Stadium der mündlichen Verhandlung erreicht habe.

22 Wie sich aus den Randnrn. 78 bis 81 des angefochtenen Urteils ergibt, hält das Gericht es für unerlässlich, die Verbreitung dieser Dokumente vor der mündlichen Verhandlung zu verhindern, um zu vermeiden, dass die Bediensteten der Kommission Druck von außen, insbesondere seitens der Öffentlichkeit, ausgesetzt würden. Damit lasse sich auch verhindern, dass Kritik und Einwände gegen das Vorbringen in diesen Schriftsätzen von Fachkreisen, der Presse oder allgemein der öffentlichen Meinung — unter Verstoß gegen den Grundsatz der Waffengleichheit — u. a. dazu führten, dass die Kommission mit einer zusätzlichen Aufgabe belastet werde. Sie könnte sich nämlich gezwungen sehen, diese Kritik oder diese Einwände bei der Verteidigung ihrer Position vor Gericht zu berücksichtigen, während die Verfahrensbeteiligten, die nicht zur Freigabe ihrer Schriftsätze verpflichtet seien, ihre Interessen unabhängig von jeder äußeren Beeinflussung vertreten könnten.

23 Die Kommission sei somit erst nach der mündlichen Verhandlung verpflichtet, jedes einzelne angeforderte Dokument konkret zu prüfen.

24 In den Randnrn. 84 und 85 des angefochtenen Urteils hat das Gericht insoweit ergänzend ausgeführt, dass dieses Ergebnis nicht durch die Feststellung in Frage gestellt werden könne, dass die Freigabe von Verfahrensvorgängen in einigen Mitgliedstaaten zugelassen und, was beim Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte eingereichte Schriftstücke betreffe, auch in der am 4. November 1950 in Rom unterzeichneten Europäischen Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten vorgesehen sei, da die Verfahrensregelungen der Unionsgerichte kein Recht Dritter auf Zugang zu den von den Verfahrensbeteiligten bei der Kanzlei eingereichten Verfahrensunterlagen vorsähen.

25 Sodann hat das Gericht in den Randnrn. 86 bis 89 dieses Urteils festgestellt, dass sich die Kommission nicht auf die Verfahrensregelungen der Unionsgerichte, nach denen Schriftsätze der Verfahrensbeteiligten grundsätzlich vertraulich seien, stützen könne, um den Zugang zu diesen Schriftsätzen auch nach der mündlichen Verhandlung zu verweigern. Der Gerichtshof habe nämlich bereits entschieden, dass diese Regelungen den Parteien nicht untersagten, ihre eigenen Schriftsätze freizugeben.

26 Schließlich hat das Gericht in den Randnrn. 90 und 91 des Urteils ausgeführt, dass die Nichtfreigabe dieser Schriftsätze vor der mündlichen Verhandlung darüber hinaus durch die Notwendigkeit gerechtfertigt sei, die praktische Wirksamkeit einer etwaigen Entscheidung des befassten Gerichts, die mündliche Verhandlung nicht öffentlich abzuhalten, zu wahren.

27 Das Gericht hat daher in Randnr. 92 des angefochtenen Urteils festgestellt, dass die Kommission nicht rechtsfehlerhaft gehandelt habe, als sie die Schriftsätze betreffend die Rechtssachen Honeywell/Kommission (T-209/01), General Electric/Kommission (T-210/01) und Kommission/Österreich (C-203/03) nicht konkret geprüft habe, und dass sie keinen Beurteilungsfehler begangen habe, als sie ein öffentliches Interesse am Schutz dieser Schriftsätze bejaht habe.

28 Schließlich hat das Gericht in Randnr. 100 des angefochtenen Urteils entschieden, dass die API auch keine überwiegenden öffentlichen Interessen geltend gemacht habe, die die Verbreitung der fraglichen Dokumente nach Art. 4 Abs. 2 der Verordnung Nr. 1049/2001 rechtfertigen könnten.

29 Zweitens hat das Gericht hinsichtlich des Antrags auf Zugang zu den Schriftsätzen in der Rechtssache Airtours/Kommission (T-342/99) in den Randnrn. 105 bis 107 des angefochtenen Urteils entschieden, dass die von der Kommission auf den engen Zusammenhang zwischen dieser Rechtssache und der anhängigen Rechtssache MyTravel/Kommission (T-212/03) gestützte Zugangsverweigerung nicht gerechtfertigt sei. Denn die Rechtssache T-342/99 sei bereits mit dem Urteil des Gerichts vom 6. Juni 2002 (Slg. 2002, II-2585) abgeschlossen worden, so dass der Inhalt der

Schriftsätze — nicht nur in der mündlichen Verhandlung, sondern auch im Urteil selbst — bereits der Öffentlichkeit zugänglich gemacht worden sei. Ferner lasse der Umstand allein, dass Argumente, die dem Richter bereits in einer abgeschlossenen Rechtssache vorgetragen worden seien, auch in einer ähnlichen Rechtssache erörtert werden könnten, nicht auf eine Gefahr der Beeinträchtigung des Ablaufs des noch anhängigen Verfahrens schließen.

30 Drittens und letztens hat das Gericht in den Randnrn. 135 bis 140 des angefochtenen Urteils ausgeführt, dass die Ablehnung des Antrags der API auf Zugang zu den Schriftsätzen in den „Open-skies"-Rechtssachen durch die Kommission nicht mit der Ausnahme zum Schutz von Inspektions-, Untersuchungs- und Audittätigkeiten nach Art. 4 Abs. 2 dritter Gedankenstrich der Verordnung Nr. 1049/2001 gerechtfertigt werden könne. Diese Rechtssachen seien nämlich schon durch Urteil abgeschlossen gewesen, so dass durch die Freigabe der angeforderten Dokumente keine auf den Nachweis der fraglichen Vertragsverletzungen gerichtete Untersuchungstätigkeit hätte gefährdet werden können.

31 Das Gericht hat daher die streitige Entscheidung für nichtig erklärt, soweit mit ihr der Zugang zu den Schriftsätzen verweigert worden ist, die die Kommission beim Gerichtshof in den „Open-skies"-Rechtssachen und beim Gericht in der Rechtssache Airtours/Kommission (T-342/99) eingereicht hatte. In Nr. 2 des Tenors des angefochtenen Urteils wird die Klage der API im Übrigen abgewiesen.

IV — Verfahren vor dem Gerichtshof

32 Mit Beschlüssen des Präsidenten des Gerichtshofs vom 23. April und 19. Mai 2008 sind das Königreich Dänemark und die Republik Finnland in der Rechtssache C-514/07 P als Streithelfer zur Unterstützung der Anträge des Königreichs Schweden zugelassen worden.

33 Mit Beschluss des Präsidenten des Gerichtshofs vom 23. April 2008 ist das Vereinigte Königreich Großbritannien und Nordirland in den Rechtssachen C-528/07 P und C-532/07 P als Streithelfer zur Unterstützung der Anträge der Kommission zugelassen worden.

34 Schließlich hat der Präsident des Gerichtshofs mit Beschluss vom 7. Januar 2009 die Rechtssachen C-514/07 P, C-528/07 P und C-532/07 P zu gemeinsamer mündlicher Verhandlung und zu gemeinsamer Entscheidung verbunden.

V — Anträge der Verfahrensbeteiligten

A — *In der Rechtssache Schweden/API und Kommission (C-514/07 P)*

35 Das Königreich Schweden beantragt, Nr. 2 des Tenors des angefochtenen Urteils aufzuheben, die streitige Entscheidung in vollem Umfang für nichtig zu erklären und der Kommission die Kosten aufzuerlegen.

36 Die API beantragt,

— das angefochtene Urteil aufzuheben, soweit das Gericht das Recht der Kommission bestätigt hat, ihre Schriftsätze in den Rechtssachen, in denen die mündliche Verhandlung noch aussteht, nicht freizugeben;

— die Teile der streitigen Entscheidung für nichtig zu erklären, die noch nicht durch das angefochtene Urteil für nichtig erklärt worden sind, hilfsweise, die Sache zur Entscheidung gemäß dem Urteil des Gerichtshofs an das Gericht zurückzuverweisen und

— der Kommission die mit der Rechtsmittelbeantwortung der API verbundenen Kosten aufzuerlegen.

37 Das Königreich Dänemark beantragt, Nr. 2 des Tenors des angefochtenen Urteils aufzuheben und die streitige Entscheidung für nichtig zu erklären, soweit „das Gericht rechtsfehlerhaft kein zwingendes Erfordernis aufgestellt hat, dass jeder Akt, der Gegenstand eines Zugangsantrags ist, konkret geprüft wird, um zu ermitteln, ob die Ausnahme des Art. 4 Abs. 2 der Verordnung Nr. 1049/2001 Anwendung finden kann".

38 Die Republik Finnland hat in der mündlichen Verhandlung beantragt, Nr. 2 des Tenors des angefochtenen Urteils aufzuheben.

39 Die Kommission beantragt,

— das angefochtene Urteil teilweise zu bestätigen, und zwar soweit damit die streitige Entscheidung, den Zugang zu den von der API angeforderten Dokumenten zu verweigern, bestätigt wird;

— der API die der Kommission im ersten Rechtszug und im Rahmen des Rechtsmittels entstandenen Kosten aufzuerlegen und

— dem Königreich Schweden die der Kommission im Rechtsmittelverfahren entstandenen Kosten aufzuerlegen.

B — *In der Rechtssache API/Kommission (C-528/07 P)*

40 Die API beantragt,

— das angefochtene Urteil aufzuheben, soweit das Gericht das Recht der Kommission bestätigt hat, ihre Schriftsätze in den Rechtssachen, in denen die mündliche Verhandlung noch aussteht, nicht freizugeben;

— die Teile der streitigen Entscheidung für nichtig zu erklären, die noch nicht durch das angefochtene Urteil für nichtig erklärt worden sind, hilfsweise, die Sache zur Entscheidung gemäß dem Urteil des Gerichtshofs an das Gericht zurückzuverweisen und

— der Kommission die Kosten aufzuerlegen.

41 Die Kommission beantragt,

— das angefochtene Urteil teilweise zu bestätigen, und zwar soweit damit die streitige Entscheidung, den Zugang zu den von der API angeforderten Dokumenten zu verweigern, bestätigt wird;

— der API die der Kommission sowohl im erstinstanzlichen als auch im Rechtsmittelverfahren entstandenen Kosten aufzuerlegen und

— dem Königreich Schweden die der Kommission im Rechtsmittelverfahren entstandenen Kosten aufzuerlegen.

42 Das Vereinigte Königreich beantragt die Zurückweisung des Rechtsmittels.

C — *In der Rechtssache Kommission/API (C-532/07 P)*

43 Die Kommission beantragt,

— das angefochtene Urteil teilweise aufzuheben, und zwar soweit damit die streitige Entscheidung, der API den Zugang zu bestimmten Dokumenten nach der mündlichen Verhandlung zu verweigern, für alle Klagen außer Vertragsverletzungsklagen für nichtig erklärt worden ist;

— über die Fragen, die den Gegenstand des vorliegenden Rechtsmittels bilden, endgültig zu entscheiden und

— der API die der Kommission durch diese Rechtssache und das vorliegende Rechtsmittel entstandenen Kosten aufzuerlegen.

44 Die API beantragt,

— einen Teil des ersten Rechtsmittelgrundes insoweit als unzulässig zurückzuweisen, als darin nicht genau die beanstandeten Teile des angefochtenen Urteils angegeben werden, deren Aufhebung die Kommission beantragt;

— den zweiten Rechtsmittelgrund als unzulässig zurückzuweisen;

— hilfsweise, das Rechtsmittel in vollem Umfang als unbegründet zurückzuweisen und

— der Kommission die der API im Rahmen der Rechtsmittelbeantwortung entstandenen Kosten aufzuerlegen.

45 Das Vereinigte Königreich beantragt,

— festzustellen, dass das Gericht in Randnr. 82 des angefochtenen Urteils rechtsfehlerhaft entschieden hat, dass die Kommission nach der mündlichen Verhandlung verpflichtet ist, jeden Schriftsatz einzeln zu prüfen, um darüber zu befinden, ob die Ausnahme in Bezug auf Gerichtsverfahren nach Art. 4 Abs. 2 zweiter Gedankenstrich der Verordnung Nr. 1049/2001 gilt, und

— das angefochtene Urteil aufzuheben, soweit das Gericht die streitige Entscheidung insoweit für nichtig erklärt hat, als dem Antrag der API auf Zugang zu den von der Kommission in den „Open-skies"-Rechtssachen beim Gerichtshof eingereichten Schriftsätzen nicht stattgegeben wurde.

VI — Zu den Rechtsmitteln

46 Zunächst ist das Rechtsmittel in der Rechtssache C-532/07 P zu behandeln; anschließend sind die Rechtsmittel in den Rechtssachen C-514/07 P und C-528/07 P gemeinsam zu prüfen.

A — *Zum Rechtsmittel der Kommission (Rechtssache C-532/07 P)*

47 Die Kommission stützt ihr Rechtsmittel auf drei Rechtsmittelgründe, mit denen sie Verstöße gegen Art. 4 Abs. 2 zweiter und dritter Gedankenstrich der Verordnung Nr. 1049/2001 rügt.

1. Zum ersten Rechtsmittelgrund

48 Mit ihrem ersten Rechtsmittelgrund macht die Kommission geltend, das Gericht habe die Ausnahme in Bezug auf Gerichtsverfahren rechtsfehlerhaft dahin ausgelegt, dass die Organe Anträge auf Zugang zu Schriftsätzen, die in anderen Verfahren als Vertragsverletzungsverfahren eingereicht worden seien, ab dem Zeitpunkt der mündlichen Verhandlung jeweils im Einzelfall prüfen müssten.

a) Vorbringen der Verfahrensbeteiligten

49 Zur Begründung führt die Kommission erstens aus, dass eine solche Auslegung einen Widerspruch im angefochtenen Urteil erkennen lasse. Nachdem nämlich das Gericht anerkannt habe, dass eine allgemeine Ausnahme vom Zugangsrecht bestehe, beschränke es deren Geltung auf die Zeit bis zur mündlichen Verhandlung und messe dieser damit zu Unrecht eine entscheidende Bedeutung bei. In Wirklichkeit rechtfertigten es das Interesse an einer geordneten Rechtspflege und das Erfordernis, jede äußere Beeinflussung der Vertreter der Kommission zu verhindern, auf die das Gericht seine Auffassung, dass die fragliche Ausnahme bis zur mündlichen Verhandlung gelte, gestützt habe, dass diese Ausnahme während des gesamten Verfahrens bis zur Verkündung des Urteils gelte.

50 Zweitens habe das Gericht nicht das Interesse an einer geordneten Rechtspflege oder von Personen berücksichtigt, die im Verfahren neben den Parteien oder Streithelfern erwähnt würden. Insbesondere habe das Gericht nicht die von den Gemeinschaftsgerichten entwickelte Praxis berücksichtigt, aus eigenem Entschluss die Namen einer Partei oder anderer im Verfahren auftretender Personen oder andere Angaben zur Rechtssache, die normalerweise veröffentlicht werden sollten, weglassen zu können.

51 Drittens habe sich das Gericht insbesondere nicht nur über Art. 255 EG, der sich nicht auf den Gerichtshof beziehe, sondern auch über die einschlägigen Bestimmungen der Verfahrensordnungen der Gemeinschaftsgerichte hinweggesetzt, aus denen hervorgehe, dass die Öffentlichkeit keinen Zugang zu den zur Akte einer Rechtssache gereichten Dokumenten habe.

52 Viertens habe das Gericht nicht die Interessen der anderen Verfahrensbeteiligten als der Kommission berücksichtigt. In Anbetracht der Tatsache, dass insbesondere in Klageverfahren die Schriftsätze einer Partei zwangsläufig auf den Inhalt der Schriftsätze der anderen Parteien, die sie beantworteten, eingingen, hätte es, wäre die Kommission zur Freigabe des Inhalts ihrer Schriftsätze verpflichtet, unweigerlich Auswirkungen auf das Recht der anderen Partei, den damit eröffneten Zugang zu ihren eigenen Schriftsätzen und ihrem eigenen Vorbringen zu kontrollieren.

53 Fünftens ergebe sich aus den Vorarbeiten zur Verordnung Nr. 1049/2001, dass der Gemeinschaftsgesetzgeber diejenigen Dokumente, die die Organe nur für die Zwecke von Gerichtsverfahren erstellten und in ihrem Besitz hätten, nicht gänzlich vom Anwendungsbereich dieser Verordnung habe ausschließen wollen.

54 Sechstens und letztens trägt die Kommission vor, die vom Gericht vertretene Lösung stehe nicht mit der Rechtsprechung des Gerichtshofs, insbesondere mit dem Urteil vom 11. Januar 2000, Niederlande und van der Wal/Kommission (C-174/98 P und C-189/98 P, Slg. 2000, I-1), im Einklang — in dem dieser ausgeführt habe, dass sich die Kommission, bei der der Zugang zu Dokumenten beantragt worden sei, veranlasst sehen könne, vor einer etwaigen Freigabe das nationale Gericht zu konsultieren —, weil danach ein Organ allein über die Verbreitung sämtlicher Dokumente zu einer anhängigen Rechtssache entscheiden müsse, die bei den Gemeinschaftsgerichten eingereicht oder von diesen erstellt worden seien. Dies sei mit der Pflicht des Organs, sowohl das Recht der anderen Parteien, ihre Interessen vor den Gemeinschaftsgerichten zu verteidigen, als auch die Verfahrensregelungen dieser Gerichte zu wahren, unvereinbar.

55 Zur Unterstützung der Anträge der Kommission führt das Vereinigte Königreich zunächst aus, dass das Gericht *ultra petita* entschieden habe, als es in Randnr. 82 des angefochtenen Urteils festgestellt habe, dass die Kommission „[n]ach der mündlichen Verhandlung … verpflichtet [ist], jedes angeforderte Dokument konkret daraufhin zu überprüfen, ob es angesichts seines besonderen Inhalts freigegeben werden kann oder ob seine Freigabe das Gerichtsverfahren, auf das es sich bezieht, beeinträchtigen

würde“. Aus Randnr. 75 des Urteils ergebe sich nämlich, dass die API dem Gericht mit ihrer Nichtigkeitsklage nicht die Frage von im Zeitraum zwischen der mündlichen Verhandlung und der Urteilsverkündung gestellten Anträgen auf Zugang zu Schriftsätzen unterbreitet habe, weil sie den Antrag auf Zugang zu den Schriftsätzen der Kommission in allen drei in Rede stehenden Rechtssachen, d. h. Honeywell/Kommission (T-209/01), General Electric/Kommission (T-201/01) und Kommission/Österreich (C-203/03), vor der mündlichen Verhandlung gestellt habe.

56 Sodann müssten sich die Organe auf allgemeine Vermutungen stützen dürfen, die für bestimmte Kategorien von Dokumenten gälten. Die Verbreitung von Schriftsätzen unterscheide sich ihrem Wesen nach von der Verbreitung eines internen Verwaltungsdokuments. Dies werde im Übrigen durch die Behandlung bestätigt, die der Gemeinschaftsgesetzgeber den ein Gerichtsverfahren betreffenden Dokumenten vorbehalte, deren Besonderheit sich in der Ausnahme des Art. 4 Abs. 2 zweiter Gedankenstrich der Verordnung Nr. 1049/2001 widerspiegele. Schließlich sei es unangemessen und einer geordneten Rechtspflege abträglich, wenn Gerichtsverfahren äußeren Einwirkungen ausgesetzt würden.

57 Die API ist auf sämtliche von der Kommission zur Begründung des ersten Rechtsmittelgrundes angeführten Argumente eingegangen.

58 Erstens sei jede etwaige äußere Beeinflussung von Kommissionsvertretern nur eine Folge des öffentlichen Charakters der Gerichtsverfahren und könne nicht die Lösung rechtfertigen, zu der das Gericht gelangt sei. Dieses Argument sei jedenfalls nicht unvereinbar mit dem Erfordernis, die Ausnahmen vom Recht auf Zugang zu Dokumenten eng auszulegen, und die Lösung des Gerichts widerspreche dem Grundsatz des weitestmöglichen Zugangs zu Dokumenten der Organe, da — wegen ihres partiellen Charakters — weder der Sitzungsbericht noch die mündliche Verhandlung ausreichten, um Transparenz zu gewährleisten.

59 Zweitens könne die Praxis des Gerichtshofs, die Namen der Kläger oder anderer vom Verfahren betroffener Personen wegzulassen, und ihre Kodifizierung in Art. 44 Abs. 4 der Verfahrensordnung des Gerichts für den öffentlichen Dienst keine Ausnahme von den sich aus der Verordnung Nr. 1049/2001 ergebenden Verpflichtungen rechtfertigen, da diese Verordnung in der Normenhierarchie höherrangig sei.

60 Drittens fielen die Dokumente, zu denen die API Zugang zu erhalten wünsche, eindeutig in den Anwendungsbereich von Art. 255 EG, da es sich um Dokumente handele, die sich im Besitz der Kommission befänden und von dieser verfasst seien. Mit anderen Worten versuche die API nicht, Zugang zu Dokumenten zu erhalten, die sich im Besitz des Gerichtshofs befänden, auf den Art. 255 EG im Übrigen nicht Bezug nehme. Jedenfalls sei das Vorbringen der Kommission insoweit unzulässig, da sie nicht genau angebe, welche Teile des angefochtenen Urteils sie beanstande.

61 Viertens habe die Kommission nicht nur nicht spezifiziert, welche Interessen Dritter durch eine spätere Verbreitung der fraglichen Dokumente beeinträchtigt werden könnten, sondern sie berücksichtige auch weder die Möglichkeit, den Zugang teilweise zu gewähren, noch das Verfahren, das in Art. 4 Abs. 4 der Verordnung Nr. 1049/2001 ausdrücklich zum Schutz der Interessen Dritter vorgesehen sei.

62 Fünftens teile die API die Auffassung der Kommission, dass Dokumente, die sich allein im Hinblick auf Gerichtsverfahren im Besitz der Organe befänden, nicht vom Anwendungsbereich der Verordnung Nr. 1049/2001 ausgeschlossen seien. Was insbesondere den Grundsatz der Waffengleichheit angehe, so werde ein Verfahrensbeteiligter durch die Verbreitung seiner Schriftsätze nicht wirklich beeinträchtigt, und eine etwaige Asymmetrie zwischen den Parteien sei lediglich die unvermeidliche und zwangsläufige Folge dessen, dass es die Verordnung Nr. 1049/2001 gebe. Jedenfalls sei ein partieller Zugang zu den Schriftsätzen stets möglich und einer völligen Zugangsverweigerung vorzuziehen.

63 Sechstens und letztens sei das von der Kommission angeführte Urteil Niederlande und van der Wal/Kommission im vorliegenden Fall nicht einschlägig, weil es sich nicht um ein Grundsatzurteil handele, das die Anordnung eines umfassenden Verbots des Zugangs zu einer bestimmten Kategorie von Dokumenten erlaube.

b) Würdigung durch den Gerichtshof

64 Zunächst ist die Rüge des Vereinigten Königreichs zurückzuweisen, wonach das Gericht *ultra petita* entschieden habe, als es in Randnr. 82 des angefochtenen Urteils festgestellt habe, dass die Kommission „[n]ach der mündlichen Verhandlung … verpflichtet [ist], jedes angeforderte Dokument konkret daraufhin zu überprüfen, ob es angesichts seines besonderen Inhalts freigegeben werden kann oder ob seine Freigabe das Gerichtsverfahren, auf das es sich bezieht, beeinträchtigen würde".

65 Insoweit ist nämlich darauf hinzuweisen, dass der Richter, obzwar er nur über das Begehren der Parteien zu entscheiden hat, deren Sache es ist, den Rahmen des Rechtsstreits abzugrenzen, nicht verpflichtet sein kann, allein die Argumente zu berücksichtigen, auf die diese ihr Vorbringen gestützt haben, da er seine Entscheidung sonst gegebenenfalls auf unzutreffende rechtliche Erwägungen stützen müsste (Beschluss vom 27. September 2004, UER/M6 u. a., C-470/02 P, Randnr. 69).

66 Im vorliegenden Fall ist das Gericht nur durch die Prüfung des Vorbringens der API zur Stützung ihres Klagegrundes eines Verstoßes gegen Art. 4 Abs. 2 zweiter Gedankenstrich der Verordnung Nr. 1049/2001 zu der Schlussfolgerung in Randnr. 82 des angefochtenen Urteils gelangt. Folglich enthält diese Randnummer nur die Weiterentwicklung der Überlegungen, die das Gericht dazu veranlasst haben, diesen Klagegrund zurückzuweisen.

67 Nach der Rechtsprechung des Gerichtshofs erlaubt eine solche Weiterentwicklung für sich allein nicht die Annahme, dass das Gericht vom Streitgegenstand abgewichen wäre und *ultra petita* entschieden hätte (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 19. November 1998, Parlament/Gutiérrez de Quijano y Lloréns, C-252/96 P, Slg. 1998, I-7421, Randnr. 34, und Beschluss UER/M6 u. a., Randnr. 74).

68 Sodann ist zu den Argumenten, die die Kommission zur Stützung dieses Rechtsmittelgrundes geltend macht, darauf hinzuweisen, dass die Verordnung Nr. 1049/2001 nach ihrem ersten Erwägungsgrund dem Willen folgt, der in dem durch den Vertrag von Amsterdam eingefügten Art. 1 Abs. 2 EU seinen Ausdruck gefunden hat, dass dieser Vertrag eine neue Stufe bei der Verwirklichung einer immer engeren Union der Völker Europas darstellt, in der die Entscheidungen möglichst offen und möglichst bürgernah getroffen werden. Wie im zweiten Erwägungsgrund dieser Verordnung ausgeführt, knüpft das Recht der Öffentlichkeit auf Zugang zu Dokumenten der Organe an deren demokratischen Charakter an (Urteil vom 1. Juli 2008, Schweden und Turco/Rat, C-39/05 P und C-52/05 P, Slg. 2008, I-4723, Randnr. 34).

69 Deshalb soll die Verordnung Nr. 1049/2001, wie sich aus ihrem vierten Erwägungsgrund und Art. 1 ergibt, der Öffentlichkeit ein größtmögliches Recht auf Zugang zu den Dokumenten der Organe gewähren (vgl. Urteile vom 1. Februar 2007, Sison/Rat, C-266/05 P, Slg. 2007, I-1233, Randnr. 61, vom 18. Dezember 2007, Schweden/Kommission, C-64/05 P, Slg. 2007, I-11389, Randnr. 53, Schweden und Turco/Rat, Randnr. 33, sowie vom 29. Juni 2010, Kommission/Technische Glaswerke Ilmenau, C-139/07 P, Slg. 2010, I-5885, Randnr. 51).

70 Jedoch unterliegt dieses Recht gleichwohl gewissen Einschränkungen aufgrund öffentlicher oder privater Interessen (Urteile Sison/Rat, Randnr. 62, und Kommission/Technische Glaswerke Ilmenau, Randnr. 53).

71 Insbesondere sieht diese Verordnung im Einklang mit ihrem elften Erwägungsgrund in Art. 4 vor, dass die Organe den Zugang zu einem Dokument verweigern, durch dessen Verbreitung eines der mit dieser Vorschrift geschützten Interessen beeinträchtigt würde.

72 Beschließt die Kommission, den Zugang zu einem Dokument zu verweigern, dessen Verbreitung bei ihr beantragt wurde, muss sie daher grundsätzlich erläutern, inwiefern der Zugang zu diesem Dokument das Interesse, das durch eine von ihr geltend gemachte Ausnahme nach Art. 4 der Verordnung Nr. 1049/2001 geschützt wird, konkret und tatsächlich beeinträchtigen könnte (vgl. in diesem Sinne Urteile Schweden und Turco/Rat, Randnr. 49, sowie Kommission/Technische Glaswerke Ilmenau, Randnr. 53).

73 Zwar sind diese Ausnahmen, da sie vom Grundsatz des größtmöglichen Zugangs der Öffentlichkeit zu Dokumenten abweichen, eng auszulegen und anzuwenden (Urteile Sison/Rat, Randnr. 63, Schweden/Kommission, Randnr. 66, und Schweden und Turco/Rat, Randnr. 36).

74 Doch steht es entgegen dem Vorbringen der API dem betreffenden Organ nach der Rechtsprechung des Gerichtshofs frei, sich hierbei auf allgemeine Annahmen zu stützen, die für bestimmte Kategorien von Dokumenten gelten, da für Anträge auf Verbreitung von Dokumenten gleicher Art vergleichbare allgemeine Erwägungen gelten können (vgl. Urteile Schweden und Turco/Rat, Randnr. 50, sowie Kommission/Technische Glaswerke Ilmenau, Randnr. 54).

75 Im vorliegenden Fall hat keiner der Verfahrensbeteiligten die Schlussfolgerung beanstandet, zu der das Gericht in Randnr. 75 des angefochtenen Urteils gelangt ist, wonach die Schriftsätze der Kommission, zu denen Zugang begehrt wurde, von dieser als Partei in drei Klageverfahren verfasst worden seien, die zum Zeitpunkt des

Erlasses der streitigen Entscheidung noch anhängig waren, und daher jeder dieser Schriftsätze als zur selben Kategorie gehörig angesehen werden könne.

76 Es ist daher zu prüfen, ob allgemeine Erwägungen den Schluss zuließen, dass die Kommission sich auf die Vermutung stützen durfte, dass die Verbreitung dieser Schriftsätze die Gerichtsverfahren beeinträchtigen würde, und zwar ohne dass sie verpflichtet gewesen wäre, eine konkrete Beurteilung des Inhalts der einzelnen Dokumente vorzunehmen.

77 Insoweit ist sogleich festzustellen, dass die beim Gerichtshof im Rahmen eines Gerichtsverfahrens eingereichten Schriftsätze ganz besondere Merkmale aufweisen, da sie ihrem Wesen nach sehr viel mehr Teil der Rechtsprechungstätigkeit des Gerichtshofs sind als Teil der Verwaltungstätigkeit der Kommission, bei der im Übrigen der Zugang zu Dokumenten nicht im gleichen Umfang erforderlich ist wie bei der Gesetzgebungstätigkeit eines Gemeinschaftsorgans (vgl. in diesem Sinne Urteil Kommission/Technische Glaswerke Ilmenau, Randnr. 60).

78 Diese Schriftsätze werden nämlich ausschließlich für das Gerichtsverfahren erstellt, dessen wesentlicher Bestandteil sie sind. Mit der Klageschrift grenzt der Kläger den Streitgegenstand ab, und insbesondere in der schriftlichen Phase dieses Verfahrens — die mündliche Phase ist nicht zwingend erforderlich — teilen die Parteien dem Gerichtshof den Streitstoff mit, über den dieser zu entscheiden hat.

79 Sowohl aus dem Wortlaut der einschlägigen Bestimmungen der Verträge als auch aus der Systematik der Verordnung Nr. 1049/2001 und dem Sinn und Zweck der Rechtsvorschriften der Union auf diesem Gebiet geht hervor, dass die Rechtsprechungstätigkeit als solche vom Anwendungsbereich des in diesen Rechtsvorschriften geregelten Rechts auf Zugang zu Dokumenten ausgenommen ist.

80 Was zunächst die einschlägigen Bestimmungen der Verträge betrifft, geht aus dem Wortlaut von Art. 255 EG ganz klar hervor, dass der Gerichtshof den darin vorgesehenen Transparenzpflichten nicht unterliegt.

81 Der Sinn und Zweck dieses Ausschlusses ergibt sich im Übrigen noch deutlicher aus dem an die Stelle von Art. 255 EG getretenen Art. 15 AEUV, der den Anwendungsbereich des Transparenzgrundsatzes zwar ausdehnt, zugleich aber in Abs. 3 Unterabs. 4 klarstellt, dass der Gerichtshof den Transparenzpflichten nur dann unterliegt, wenn er Verwaltungsaufgaben wahrnimmt.

82 Daraus folgt, dass der Ausschluss des Gerichtshofs von den Organen, die nach Art. 255 EG den genannten Pflichten unterliegen, gerade im Hinblick auf das Wesen der Rechtsprechungstätigkeit gerechtfertigt ist, die er nach Art. 220 EG auszuüben hat.

83 Für diese Auslegung spricht im Übrigen auch die Systematik der Verordnung Nr. 1049/2001, deren Rechtsgrundlage eben Art. 255 EG ist. Denn Art. 1 Buchst. a dieser Verordnung, der ihren Anwendungsbereich präzisiert, schließt den Gerichtshof durch die fehlende Bezugnahme auf ihn von den darin festgelegten Transparenzpflichten aus, während Art. 4 dieser Verordnung mit einer der Ausnahmen vom Recht auf Zugang zu Dokumenten der Organe gerade den Schutz von Gerichtsverfahren vorsieht.

84 Somit ergibt sich sowohl aus Art. 255 EG als auch aus der Verordnung Nr. 1049/2001, dass die Beschränkungen der Geltung des Transparenzgrundsatzes hinsichtlich der Rechtsprechungstätigkeit dieselbe Zielsetzung verfolgen, nämlich zu gewährleisten, dass der Zugang zu Dokumenten der Organe ausgeübt wird, ohne den Schutz der Gerichtsverfahren zu beeinträchtigen.

85 Insoweit ist darauf hinzuweisen, dass der Schutz dieser Verfahren insbesondere darauf gerichtet ist, dass die Grundsätze der Waffengleichheit und der geordneten Rechtspflege gewahrt werden.

86 Zur Waffengleichheit ist, wie das Gericht in Randnr. 78 des angefochtenen Urteils im Wesentlichen ausgeführt hat, zu bemerken, dass, wenn der Inhalt der Schriftsätze der Kommission Gegenstand einer öffentlichen Erörterung werden sollte, die Gefahr bestünde, dass die an den Schriftsätzen geübte Kritik über ihre eigentliche rechtliche Bedeutung hinaus den von dem Organ vor den Unionsgerichten vertretenen Standpunkt beeinflusst.

87 Überdies könnte damit das unerlässliche Gleichgewicht zwischen den Parteien eines Rechtsstreits vor diesen Gerichten — das dem Grundsatz der Waffengleichheit zugrunde liegt — gestört werden, da nur das Organ, bei dem ein Antrag auf Zugang zu seinen Dokumenten gestellt wird, nicht aber alle Verfahrensbeteiligten der Freigabepflicht unterlägen.

88 Darüber hinaus ist der Grundsatz der Waffengleichheit ebenso wie der Grundsatz des kontradiktorischen Verfahrens nur eine logische Folge aus dem Begriff des fairen Verfahrens (vgl. entsprechend Urteile vom 26. Juni 2007, Ordre des barreaux francophones et germanophone u. a., C-305/05, Slg. 2007, I-5305, Randnr. 31, vom 2. Dezember 2009, Kommission/Irland u. a., C-89/08 P, Slg. 2009, I-11245, Randnr. 50, und vom 17. Dezember 2009, Überprüfung M/EMEA, C-197/09 RX-II, Slg. 2009, I-12033, Randnrn. 39 und 40).

89 Wie der Gerichtshof bereits entschieden hat, muss der Grundsatz des kontradiktorischen Verfahrens aber jedem Beteiligten eines Verfahrens, mit dem der Unionsrichter befasst wird, unabhängig von seiner rechtlichen Eigenschaft zugutekommen. Daher können sich auch die Unionsorgane darauf berufen, wenn sie an einem solchen Verfahren beteiligt sind (vgl. in diesem Sinne Urteil Kommission/Irland u. a., Randnr. 53).

90 Die API macht daher zu Unrecht geltend, dass sich die Kommission als öffentliches Organ nicht auf ein Recht auf Waffengleichheit berufen könne, weil dieses Recht nur Einzelnen zukomme.

91 Die Verordnung Nr. 1049/2001 selbst erlegt zwar, wie die API geltend macht, nur den in ihr aufgeführten Organen Transparenzpflichten auf. Dass diese Pflichten nur diesen Organen auferlegt sind, kann im Rahmen anhängiger Gerichtsverfahren jedoch nicht zur Folge haben, dass die verfahrensrechtliche Stellung der Organe hinsichtlich des Grundsatzes der Waffengleichheit beeinträchtigt wird.

92 Was sodann die geordnete Rechtspflege betrifft, lässt sich der Ausschluss der Rechtsprechungstätigkeit vom Geltungsbereich des Rechts auf Zugang zu Dokumenten, ohne dass zwischen den verschiedenen Verfahrensstadien zu unterscheiden wäre, damit rechtfertigen, dass während des gesamten Gerichtsverfahrens sichergestellt sein muss, dass die Erörterungen zwischen den Parteien sowie die Beratungen des Gerichts über die anhängige Rechtssache in aller Ruhe ablaufen.

93 Eine Verbreitung der fraglichen Schriftsätze hätte aber zur Folge, dass auf die Rechtsprechungstätigkeit — und sei es auch nur in der Wahrnehmung der Öffentlichkeit — Druck von außen ausgeübt und die Ruhe der Erörterungen beeinträchtigt werden könnte.

94 Daher ist anzuerkennen, dass eine allgemeine Vermutung dafür besteht, dass die Verbreitung der von einem Organ in einem Gerichtsverfahren eingereichten Schriftsätze den Schutz dieses Verfahrens im Sinne des Art. 4 Abs. 2 zweiter Gedankenstrich der Verordnung Nr. 1049/2001 beeinträchtigt, solange dieses Verfahren anhängig ist.

95 Eine Verbreitung würde nämlich die Besonderheiten dieser Dokumentenkategorie nicht beachten und darauf hinauslaufen, dass ein wesentlicher Teil des Gerichtsverfahrens dem Transparenzgrundsatz unterworfen würde. Damit würde der nach Art. 255 EG bestehende Ausschluss des Gerichtshofs vom Kreis derjenigen Organe, für die der Transparenzgrundsatz gilt, großteils seiner praktischen Wirksamkeit beraubt.

96 Darüber hinaus gründet sich diese Vermutung auch auf die Satzung des Gerichtshofs der Europäischen Union und die Verfahrensordnungen der Unionsgerichte (vgl. entsprechend Urteil Kommission/Technische Glaswerke Ilmenau, Randnr. 55).

97 Nach Art. 31 der Satzung des Gerichtshofs nämlich ist zwar die mündliche Verhandlung öffentlich, doch beschränkt Art. 20 Abs. 2 der Satzung die Übermittlung der Verfahrensschriftstücke auf die Parteien und die Organe, deren Entscheidungen Gegenstand des Verfahrens sind.

98 Ebenso werden nach den Verfahrensordnungen der Unionsgerichte die Schriftsätze nur den Verfahrensbeteiligten zugestellt. Insbesondere in Art. 39 der Verfahrensordnung des Gerichtshofs, Art. 45 der Verfahrensordnung des Gerichts und Art. 37 Abs. 1 der Verfahrensordnung des Gerichts für den öffentlichen Dienst ist vorgesehen, dass die Klageschrift nur dem Beklagten zugestellt wird.

99 Daher ist festzustellen, dass weder die Satzung des Gerichtshofs noch die Verfahrensordnungen ein Recht auf Zugang zu den beim Gerichtshof im Rahmen von Gerichtsverfahren eingereichten Schriftsätzen vorsehen.

100 Dies ist bei der Auslegung der Ausnahmeregelung nach Art. 4 Abs. 2 zweiter Gedankenstrich der Verordnung Nr. 1049/2001 zu berücksichtigen. Wären Dritte nämlich aufgrund der Verordnung Nr. 1049/2001 in der Lage, Zugang zu diesen Schriftsätzen zu erlangen, wäre das System der Vorschriften, die die Gerichtsverfahren vor den Unionsgerichten regeln, gefährdet (vgl. entsprechend Urteil Kommission/Technische Glaswerke Ilmenau, Randnr. 58).

101 In diesem Zusammenhang ist das Vorbringen der API, dass in nationalen Rechtssystemen andere Lösungen gefunden worden seien, wonach insbesondere die Gerichte Zugang zu den bei ihnen eingereichten Schriftsätzen gewähren könnten, irrelevant. Denn wie die Kommission vorträgt und das Gericht in Randnr. 85 des angefochtenen Urteils zutreffend ausgeführt hat, sehen die Verfahrensregelungen der Unionsgerichte kein Recht Dritter auf Zugang zu den von den Verfahrensbeteiligten bei der Kanzlei eingereichten Verfahrensunterlagen vor.

102 Vielmehr tragen gerade die Existenz dieser Verfahrensregelungen, denen die Schriftsätze unterliegen, und der Umstand, dass sie nicht nur kein Recht auf Zugang zur Verfahrensakte vorsehen, sondern dass nach Art. 31 der Satzung des Gerichtshofs sogar eine mündliche Verhandlung nichtöffentlich sein kann oder dass bestimmte Angaben, wie die Parteinamen, zurückgehalten werden können, dazu bei, die Vermutung, dass die Verbreitung der fraglichen Schriftsätze die Gerichtsverfahren beeinträchtigen könnte, zu begründen (vgl. entsprechend Urteil Kommission/Technische Glaswerke Ilmenau, Randnrn. 56 bis 58).

103 Eine solche allgemeine Vermutung schließt zwar, wie der Gerichtshof festgestellt hat, nicht das Recht des Beteiligten aus, darzulegen, dass die Vermutung für ein bestimmtes Dokument, um dessen Verbreitung ersucht wird, nicht gilt (Urteil Kommission/Technische Glaswerke Ilmenau, Randnr. 62). Im vorliegenden Fall geht aus dem angefochtenen Urteil jedoch nicht hervor, dass die API sich auf dieses Recht berufen hätte.

104 Nach alledem ist festzustellen, dass das Gericht rechtsfehlerhaft angenommen hat, dass die Kommission ohne Vorhandensein irgendeines Gesichtspunkts, der diese Vermutung entkräften könnte, nach der mündlichen Verhandlung verpflichtet sei, jedes angeforderte Dokument konkret daraufhin zu überprüfen, ob seine Freigabe angesichts seines besonderen Inhalts den Schutz des Gerichtsverfahrens, auf das es sich bezieht, beeinträchtigen würde.

105 Es ist jedoch darauf hinzuweisen, dass, wie in Randnr. 66 des vorliegenden Urteils ausgeführt, die Erwägungen in Randnr. 82 des angefochtenen Urteils nur eine Weiterentwicklung der Überlegungen sind, die das Gericht dazu veranlasst haben, den von der API geltend gemachten Klagegrund zurückzuweisen. Diese Randnr. 82 trägt dagegen in keiner Weise den Tenor des Urteils.

106 Daraus folgt, dass die Aufhebung dieses Teils der Begründung des angefochtenen Urteils nicht zur Aufhebung seines Tenors führt.

2. Zum zweiten Rechtsmittelgrund

107 Mit ihrem zweiten Rechtsmittelgrund macht die Kommission, unterstützt durch das Vereinigte Königreich, geltend, das Gericht habe rechtsfehlerhaft entschieden, dass die Kommission nach der Ausnahmeregelung zum Schutz des Zwecks von Inspektions-, Untersuchungs- und Audittätigkeiten in Art. 4 Abs. 2 dritter Gedankenstrich der Verordnung Nr. 1049/2001 nach der Verkündung des Urteils in Vertragsverletzungsverfahren nach Art. 226 EG nicht berechtigt sei, den Zugang zu den in diesen Verfahren eingereichten Dokumenten zu verweigern, ohne deren Inhalt zuvor konkret geprüft zu haben.

a) Vorbringen der Verfahrensbeteiligten

108 Nach Auffassung der Kommission hat das Gericht außer Acht gelassen, dass es nach Erlass des Urteils in einem Vertragsverletzungsverfahren zu einem Verfahren über die Durchführung des Urteils kommen könne, das nicht nur zu einer neuen Klage nach Art. 228 EG führen könne, sondern auch zu einem weiteren Austausch zwischen dem verurteilten Mitgliedstaat und der Kommission, damit dieser seinen unionsrechtlichen Verpflichtungen nachkomme.

109 Die Argumente des Gerichts, eine Klage nach Art. 228 EG habe einen anderen Gegenstand und hänge von zukünftigen und ungewissen Ereignissen ab, seien formalistisch und ließen die Realität des Dialogs zwischen der Kommission und den Mitgliedstaaten außer Acht.

110 Als die Kommission der API gegenüber den Zugang zu den Schriftsätzen in den „Open-skies"-Rechtssachen verweigert habe, sei sie mit einer sehr schwierigen Grundsatzfrage befasst gewesen, bezüglich deren sie verpflichtet gewesen sei, die Europäische Gemeinschaft bei Verhandlungen zu vertreten, die sie mit den Mitgliedstaaten und zugleich mit Drittstaaten habe führen müssen. Sie habe in der mündlichen Verhandlung vor dem Gericht erläutert, dass die Verbreitung dieser Schriftsätze nach der Verkündung des Urteils in diesen Rechtssachen diesen Verhandlungen, bei denen es um den Abschluss eines neuen internationalen Luftverkehrsabkommens gegangen sei, geschadet hätte.

111 Die API ist demgegenüber der Auffassung, dass im Rahmen des Rechtsmittels weder erläutert werde, aus welchen Gründen die „Realität des Dialogs" mit den Mitgliedstaaten gefährdet wäre, wenn die Kommission ihre Schriftsätze freigäbe, nachdem der Gerichtshof sein Urteil erlassen habe, noch, wieso ihre „Rolle als Hüterin der Verträge" dadurch geschwächt würde. Wenn die Kommission keine besonderen Umstände anführen könne, die die Geltung einer der Ausnahmen von der Verbreitung

rechtfertigten, seien die Schriftsätze freizugeben. Jedenfalls sei dieses Argument unzulässig, weil mit ihm lediglich Vorbringen vor dem Gericht wiederholt werde.

b) Würdigung durch den Gerichtshof

112 Mit ihrem zweiten Rechtsmittelgrund, der aus zwei Teilen besteht, wirft die Kommission dem Gericht im Wesentlichen vor, zu Unrecht die Auffassung vertreten zu haben, dass die Dokumente, die ihre Untersuchungstätigkeit im Rahmen eines Vertragsverletzungsverfahrens nach Art. 226 EG beträfen, dann nicht mehr von der Ausnahme in Art. 4 Abs. 2 dritter Gedankenstrich der Verordnung Nr. 1049/2001 erfasst seien, wenn der Gerichtshof das Urteil, mit dem dieses Verfahren abgeschlossen werde, erlassen habe.

113 Mit dem ersten Teil dieses Rechtsmittelgrundes trägt die Kommission vor, die Gründe, aus denen das Gericht in Randnr. 142 des angefochtenen Urteils festgestellt habe, dass sie einen Beurteilungsfehler begangen habe, als sie den Zugang zu den Dokumenten, die die „Open-Skies"-Rechtssachen beträfen, verweigert habe, seien formalistisch und ließen die Realität des Dialogs zwischen der Kommission und dem Mitgliedstaat außer Acht.

114 Die Kommission wirft dem Gericht im Kern vor, es habe das rechtliche Verhältnis zwischen Art. 226 EG und Art. 228 EG falsch beurteilt, indem es die Bedeutung der Verknüpfung unterschätzt habe, die zwischen den in diesen beiden Bestimmungen vorgesehenen Verfahren im Kontext zweier zusammenhängender Rechtssachen bestehe, die aufeinander folgten und ein und dieselbe Vertragsverletzung ein und desselben Mitgliedstaats beträfen.

115 Mit dem Vorbringen der Kommission wird, anders als die API vorträgt, nicht lediglich das Vorbringen im ersten Rechtszug wiederholt, sondern die rechtliche Würdigung des Gerichts in Frage gestellt.

116 Im ersten Rechtszug geprüfte Rechtsfragen können aber im Rechtsmittelverfahren erneut aufgeworfen werden, wenn eine Partei die Auslegung oder Anwendung des Unionsrechts durch das Gericht beanstandet. Könnte nämlich eine Partei ihr Rechtsmittel nicht in dieser Weise auf bereits vor dem Gericht geltend gemachte Klagegründe und Argumente stützen, würde dies dem Rechtsmittelverfahren einen Teil seiner Bedeutung nehmen (Urteil vom 23. März 2004, Bürgerbeauftragter/Lamberts, C-234/02 P, Slg. 2004, I-2803, Randnr. 75).

117 Der erste Teil des zweiten Rechtsmittelgrundes ist daher zulässig.

118 Zur Begründetheit ist festzustellen, dass die in den Art. 226 EG und 228 EG vorgesehenen Verfahren zwar die gleiche Zielsetzung haben, nämlich die wirksame Durchsetzung des Unionsrechts, dass es sich aber doch um zwei verschiedene Verfahren mit unterschiedlichem Gegenstand handelt.

119 Das mit Art. 226 EG geschaffene Verfahren zielt nämlich darauf ab, ein unionsrechtswidriges Verhalten eines Mitgliedstaats feststellen und beenden zu lassen (Urteile vom 7. Februar 1979, Frankreich/Kommission, 15/76 und 16/76, Slg. 1979, 321, Randnr. 27, und vom 6. Dezember 2007, Kommission/Deutschland, C-456/05, Slg. 2007, I-10517, Randnr. 25), während das in Art. 228 EG vorgesehene Verfahren einen sehr viel begrenzteren Gegenstand hat und nur bezweckt, einen säumigen Mitgliedstaat zu veranlassen, ein Vertragsverletzungsurteil durchzuführen (Urteil vom 12. Juli 2005, Kommission/Frankreich, C-304/02, Slg. 2005, I-6263, Randnr. 80).

120 Hat der Gerichtshof mit einem Urteil nach Art. 226 EG festgestellt, dass ein Mitgliedstaat gegen seine Verpflichtungen verstoßen hat, geht es bei den Verhandlungen zwischen diesem Mitgliedstaat und der Kommission nicht mehr darum, ob die

Vertragsverletzung vorliegt — was ja vom Gerichtshof bereits festgestellt worden ist —, sondern darum, ob die Voraussetzungen für eine Klage nach Art. 228 EG gegeben sind.

121 Außerdem ist zu der Möglichkeit, dass die Vertragsverletzungsklage zu einer gütlichen Einigung führt, festzustellen, dass eine solche Lösung in Bezug auf eine Vertragsverletzung nicht mehr möglich ist, wenn der Gerichtshof sie mit einem Urteil nach Art. 226 EG festgestellt hat.

122 Das Gericht hat demnach rechtsfehlerfrei angenommen, dass nicht davon ausgegangen werden könne, dass die Verbreitung von Schriftsätzen, die im Rahmen eines Verfahrens eingereicht wurden, in dem ein Urteil nach Art. 226 EG ergangen ist, Untersuchungstätigkeiten beeinträchtige, die zur Einleitung eines Verfahrens nach Art. 228 EG führen könnten.

123 Der erste Teil des zweiten Rechtsmittelgrundes der Kommission ist damit als unbegründet zurückzuweisen.

124 Mit dem zweiten Teil des zweiten Rechtsmittelgrundes trägt die Kommission vor, die Verbreitung der die „Open-skies"-Rechtssachen betreffenden Dokumente — auch nach Erlass des Urteils in diesen Rechtssachen durch den Gerichtshof — hätte den Verhandlungen über den Abschluss eines neuen internationalen Luftverkehrsabkommens, die sie zum Zeitpunkt des Erlasses der streitigen Entscheidung im Namen der Gemeinschaft mit den Mitgliedstaaten und Drittstaaten geführt habe, geschadet.

125 Hierzu genügt der Hinweis, dass — auch wenn die Kommission mit ihrem Rechtsmittel vorträgt, sie habe diesen Umstand in der mündlichen Verhandlung vor dem

Gericht hervorgehoben — aus dem angefochtenen Urteil, das insoweit von der Kommission nicht beanstandet worden ist, nicht hervorgeht, dass sie in der streitigen Entscheidung oder vor dem Gericht geltend gemacht hätte, die fraglichen Dokumente müssten vertraulich bleiben, um eine Beeinträchtigung der Verhandlungen, die sie im Hinblick auf den Abschluss dieses Abkommens führe, zu verhindern.

126 Nach ständiger Rechtsprechung könnte eine Partei, wenn sie erstmals vor dem Gerichtshof ein Angriffs- oder Verteidigungsmittel und Argumente vorbringen könnte, die sie vor dem Gericht nicht vorgebracht hat, den Gerichtshof, dessen Befugnisse im Rechtsmittelverfahren beschränkt sind, letztlich mit einem weiter reichenden Rechtsstreit befassen, als ihn das Gericht zu entscheiden hatte. Im Rahmen eines Rechtsmittels sind die Befugnisse des Gerichtshofs daher auf die Beurteilung der rechtlichen Entscheidung über das im ersten Rechtszug erörterte Vorbringen beschränkt (vgl. Urteile vom 30. März 2000, VBA/VGB u. a., C-266/97 P, Slg. 2000, I-2135, Randnr. 79, und vom 21. September 2006, JCB Service/Kommission, C-167/04 P, Slg. 2006, I-8935, Randnr. 114, und in diesem Sinne Beschluss vom 21. Januar 2010, Iride und Iride Energia/Kommission, C-150/09 P, Randnrn. 73 und 74).

127 Demgemäß ist dieser Teil des Rechtsmittelgrundes als unzulässig und damit der zweite Rechtsmittelgrund insgesamt als teils unbegründet, teils unzulässig zurückzuweisen.

3. Zum dritten Rechtsmittelgrund

a) Vorbringen der Verfahrensbeteiligten

128 Mit ihrem dritten Rechtsmittelgrund macht die Kommission geltend, das Gericht habe die Ausnahme zum Schutz von Gerichtsverfahren rechtsfehlerhaft dahin

ausgelegt, dass die Organe auch Anträge auf Zugang zu Schriftsätzen, die im Rahmen von abgeschlossenen Rechtssachen eingereicht worden seien, im Einzelfall prüfen müssten, wenn diese Rechtssachen im Zusammenhang mit einer noch anhängigen Rechtssache stünden. Da das Gericht nämlich entschieden habe, dass die Kommission die Freigabe ihrer Schriftsätze verweigern könne, solange diese noch nicht in der mündlichen Verhandlung vor dem Richter erörtert worden seien, hätte es dieselbe Argumentation auf Anträge auf Freigabe von Dokumenten anwenden müssen, die in bereits abgeschlossenen, aber mit noch anhängigen Rechtssachen in Zusammenhang stehenden Rechtssachen eingereicht worden seien. Dies sei umso mehr gerechtfertigt, wenn die am abgeschlossenen Verfahren Beteiligten und die am noch anhängigen, mit diesem zusammenhängenden Verfahren Beteiligten nicht dieselben seien.

129 Die API trägt hierzu vor, dass sich der umfassende oder partielle Zugang zu Schriftsätzen, die in einer abgeschlossenen Rechtssache eingereicht worden seien, auf die Fähigkeit der Kommission, sich im Rahmen einer späteren, noch anhängigen Rechtssache zu verteidigen, auch dann nicht auswirke, wenn die beiden Rechtssachen miteinander in Zusammenhang stünden.

b) Würdigung durch den Gerichtshof

130 Vorab ist festzustellen, dass zwar bei der Verbreitung von Schriftsätzen, die im Rahmen eines anhängigen Gerichtsverfahrens eingereicht worden sind, aus den in den Randnrn. 68 bis 104 des vorliegenden Urteils angeführten Gründen vermutet wird, dass sie den Schutz dieses Verfahrens beeinträchtigt, weil die Schriftsätze die Grundlage bilden, auf der der Gerichtshof seine Rechtsprechungstätigkeit ausübt, dass es sich jedoch anders verhält, wenn das fragliche Verfahren mit einer gerichtlichen Entscheidung abgeschlossen worden ist.

131 In diesem Fall ist nämlich nicht mehr davon auszugehen, dass die Verbreitung der Schriftsätze die Rechtsprechungstätigkeit des Gerichtshofs beeinträchtigt, da diese mit dem Abschluss des Verfahrens beendet ist.

132 Es lässt sich zwar, wie die Kommission vorträgt, nicht ausschließen, dass sich aus der Verbreitung von Schriftsätzen, die ein abgeschlossenes, aber mit einem anderen noch anhängigen Verfahren zusammenhängendes Verfahren betreffen, die Gefahr einer Beeinträchtigung des anhängigen Verfahrens ergeben könnte, insbesondere wenn die an diesem Verfahren Beteiligten nicht dieselben sind wie die am abgeschlossenen Verfahren Beteiligten. In diesem Fall könnte nämlich, wenn die Kommission ihre Rechtsauffassung in beiden Verfahren auf dieselben Argumente gestützt hat, die Verbreitung ihres Vorbringens im anhängigen Verfahren dieses beeinträchtigen.

133 Eine solche Gefahr hängt jedoch von mehreren Faktoren ab, u. a. vom Grad der Ähnlichkeit des Vorbringens in den beiden Verfahren. Wenn sich nämlich die Schriftsätze der Kommission nur teilweise überschneiden, würde eine partielle Freigabe ausreichen, um die Gefahr einer Beeinträchtigung des anhängigen Verfahrens auszuschließen.

134 Unter diesen Umständen kann die Kommission nur aufgrund einer konkreten Prüfung der angeforderten Dokumente, die den in Randnr. 72 des vorliegenden Urteils angeführten Kriterien entspricht, feststellen, ob ihre Verbreitung nach Art. 4 Abs. 2 zweiter Gedankenstrich der Verordnung Nr. 1049/2001 verweigert werden darf.

135 Daraus folgt, dass das Gericht im Wesentlichen zu Recht entschieden hat, dass nicht allein aufgrund des Zusammenhangs zwischen den fraglichen Gerichtsverfahren vermutet werden könne, dass die nach dieser Vorschrift erforderliche Gefahr einer Beeinträchtigung eines geschützten Interesses bestehe.

136 Da der dritte Rechtsmittelgrund somit nicht durchgreift, ist das von der Kommission in der Rechtssache C-532/07 P eingelegte Rechtsmittel insgesamt zurückzuweisen.

B — *Zu den Rechtsmitteln des Königreichs Schweden (Rechtssache C-514/07 P) und der API (Rechtssache C-528/07 P)*

137 Während die Rechtssache C-532/07 P zum einen den Zugang zu Schriftsätzen betrifft, die in Gerichtsverfahren eingereicht wurden, in denen zum Zeitpunkt der Entscheidung der Kommission bereits eine mündlichen Verhandlung stattgefunden hat, und zum anderen den Zugang zu Schriftsätzen, die in abgeschlossenen Gerichtsverfahren eingereicht wurden, die entweder ein Vertragsverletzungsverfahren zum Gegenstand haben, bei dessen Abschluss der beklagte Mitgliedstaat seinen unionsrechtlichen Verpflichtungen noch nicht nachgekommen war, oder mit anderen anhängigen Verfahren eng zusammenhängen, geht es in den Rechtssachen C-514/07 P und C-528/07 P um den Zugang zu Schriftsätzen, die in Gerichtsverfahren eingereicht wurden, in denen zum Zeitpunkt der Entscheidung der Kommission noch keine mündliche Verhandlung stattgefunden hat.

138 Das Königreich Schweden, unterstützt durch das Königreich Dänemark und die Republik Finnland, sowie die API stützen ihre jeweiligen Rechtsmittel auf dieselben zwei Rechtsmittelgründe, nämlich einen Verstoß gegen Art. 4 Abs. 2 zweiter Gedankenstrich der Verordnung Nr. 1049/2001 und einen Verstoß gegen Art. 4 Abs. 2 a. E. dieser Verordnung.

1. Zum ersten Rechtsmittelgrund

a) Vorbringen der Verfahrensbeteiligten

139 Mit diesem Rechtsmittelgrund machen das Königreich Schweden und die API im Wesentlichen geltend, dass das Gericht Art. 4 Abs. 2 zweiter Gedankenstrich der

Verordnung Nr. 1049/2001, der die Ausnahme zum Schutz von Gerichtsverfahren enthalte, falsch ausgelegt habe, als es angenommen habe, dass die Kommission, wenn ein Zugangsantrag Schriftsätze betreffe, die sie bei den Unionsgerichten in Verfahren eingereicht habe, die noch nicht das Stadium der mündlichen Verhandlung erreicht hätten, ihre Weigerung, diese Schriftsätze freizugeben, auf diese Ausnahmeregelung stützen dürfe, ohne eine konkrete Prüfung des Inhalts jedes einzelnen angeforderten Dokuments vornehmen zu müssen.

140 Zur Begründung führen das Königreich Schweden und die API zunächst an, dass das Gericht eine Ausnahmeregelung weit ausgelegt habe, die als solche nur eng ausgelegt werden dürfe. Das Königreich Schweden trägt ergänzend vor, dass eine solche Auslegung auch nicht mit dem Zweck der Verordnung Nr. 1049/2001, die den größtmöglichen Zugang der Öffentlichkeit zu den Dokumenten der Unionsorgane gewährleisten solle, vereinbar sei.

141 Das Königreich Dänemark macht geltend, dass dieses Argument des Königreichs Schweden umso zwingender sei, als der Gerichtshof im Urteil Schweden und Turco/Rat im Zusammenhang mit seinen Ausführungen zu den Kriterien, die die Organe anlegen müssten, wenn sie den Zugang zu Dokumenten auf der Grundlage der in Art. 4 der Verordnung Nr. 1049/2001 vorgesehenen Ausnahmen verweigerten, in Randnr. 35 klargestellt habe, dass stets eine konkrete Prüfung der angeforderten Dokumente erforderlich sei.

142 Sodann trägt die API vor, das Gericht habe zu Unrecht festgestellt, dass der Zugang zu den Schriftsätzen der Kommission deren Bevollmächtigte — nicht aber die Vertreter der anderen Verfahrensbeteiligten — „Kritik und Einwänden“ von außen aussetzen könne. Jedenfalls habe die Kommission, anders als aus Randnr. 80 des angefochtenen Urteils hervorgehe, kein Recht darauf, ihre Interessen „unabhängig von jeder äußeren Beeinflussung“ zu vertreten. Außerdem habe das Gericht die Bedeutung des Umstands vernachlässigt, dass der Zugang zu bei Gericht eingereichten Schriftsätzen in anderen Rechtssystemen zulässig sei, und zwar in jedem Verfahrensstadium. Schließlich habe sich das Gericht zu Unrecht auf die Notwendigkeit berufen, die praktische

Wirksamkeit einer etwaigen Entscheidung, die mündliche Verhandlung nichtöffentlich abzuhalten, zu schützen.

143 Die Kommission entgegnet auf dieses Vorbringen, dass die Verordnung Nr. 1049/2001 keine uneingeschränkte Transparenz vorsehe und es daher nicht ihrem Zweck, dem Zugangsrecht größtmögliche Wirksamkeit zu verschaffen, zuwiderlaufe, einen allgemeinen Rechtsgrundsatz wie den des Schutzes des ordnungsgemäßen Ablaufs der Gerichtsverfahren und der geordneten Rechtspflege zu berücksichtigen.

144 Die Kommission trägt, insoweit unterstützt durch das Vereinigte Königreich, außerdem vor, dass es daher diesem Grundsatz widerspreche, einem Organ vorzuschreiben, jedes bei ihm angeforderte Dokument konkret und individuell zu prüfen, wenn offensichtlich sei, dass das Dokument insbesondere wegen seiner Art oder des besonderen Kontexts, in dem es erstellt worden sei, unter eine der in der Verordnung Nr. 1049/2001 vorgesehenen Ausnahmen falle.

b) Würdigung durch den Gerichtshof

145 Mit diesem Rechtsmittelgrund machen die API und das Königreich Schweden geltend, das Gericht habe Art. 4 Abs. 2 zweiter Gedankenstrich der Verordnung Nr. 1049/2001 rechtsfehlerhaft dahin ausgelegt, dass die Organe den Zugang zu Schriftsätzen, die in einem anhängigen Gerichtsverfahren eingereicht worden seien, das noch nicht das Stadium der mündlichen Verhandlung erreicht habe, verweigern dürften, ohne zuvor eine konkrete Einzelfallprüfung durchgeführt zu haben.

146 Hierzu genügt die Feststellung, dass sich die Kommission aus den in den Randnrn. 68 bis 104 des vorliegenden Urteils dargelegten Gründen auf die Vermutung stützen kann, dass die Verbreitung von Schriftsätzen, die in anhängigen Gerichtsverfahren eingereicht worden sind, diese Verfahren im Sinne von Art. 4 Abs. 2 zweiter Gedankenstrich der Verordnung beeinträchtigt, und dass sie daher entsprechende Zugangsanträge während der Dauer dieser Verfahren ablehnen kann, ohne die Dokumente konkret prüfen zu müssen.

147 Aus denselben Gründen geht die vom Königreich Schweden und von der API im Rahmen des vorliegenden Rechtsmittels vertretene Auslegung fehl, nach der diese Vorschrift es der Kommission nicht erlaube, eine solche Ablehnung vor der mündlichen Verhandlung auszusprechen.

148 Der erste Rechtsmittelgrund in den Rechtssachen C-514/07 P und C-528/07 P ist daher als unbegründet zurückzuweisen.

2. Zum zweiten Rechtsmittelgrund

a) Vorbringen der Verfahrensbeteiligten

149 Mit diesem Rechtsmittelgrund werfen das Königreich Schweden und die API dem Gericht vor, gegen Art. 4 Abs. 2 a. E. der Verordnung Nr. 1049/2001 verstoßen zu haben, als es angenommen habe, dass das allgemeine Interesse der Öffentlichkeit, Informationen über anhängige Gerichtsverfahren zu erhalten, kein überwiegendes

öffentliches Interesse im Sinne dieser Vorschrift darstellen könne. Die API ist ferner der Auffassung, dass das Gericht es jedenfalls pflichtwidrig unterlassen habe, dieses Interesse gegen das am Schutz dieser Verfahren abzuwägen. In diesem Zusammenhang macht das Königreich Schweden geltend, dass diese Abwägung entgegen den Ausführungen des Gerichts in Randnr. 99 des angefochtenen Urteils stets anhand des konkreten Inhalts der angeforderten Dokumente vorzunehmen sei.

150 Die Kommission trägt dagegen vor, das Gericht habe im Einklang mit der ständigen Rechtsprechung entschieden, als es festgestellt habe, dass das überwiegende öffentliche Interesse, unter dessen Berücksichtigung die Dokumente nach dieser Vorschrift freizugeben seien, grundsätzlich von dem allgemeinen Transparenzgrundsatz, der der Verordnung Nr. 1049/2001 zugrunde liege, verschieden sei.

151 Das Vereinigte Königreich trägt ergänzend vor, der vorliegende Rechtsmittelgrund gehe von einem falschen Verständnis des Inhalts des angefochtenen Urteils aus, da sich aus dessen Randnrn. 97 bis 99 ergebe, dass das Gericht in Wirklichkeit nicht nur anerkannt habe, dass eine Abwägung der beteiligten Interessen erforderlich sei, sondern diese auch selbst vorgenommen habe.

b) Würdigung durch den Gerichtshof

152 Zunächst ist festzustellen, dass das Gericht, nachdem es ausgeführt hat, dass das in Art. 4 Abs. 2 a. E. der Verordnung Nr. 1049/2001 genannte überwiegende öffentliche Interesse grundsätzlich vom Transparenzgrundsatz verschieden sein müsse, in Randnr. 97 des angefochtenen Urteils klargestellt hat, dass die Tatsache, dass ein Antragsteller kein vom Transparenzgrundsatz verschiedenes öffentliches Interesse geltend mache, nicht ohne Weiteres bedeute, dass keine Abwägung der beteiligten Interessen

erforderlich wäre. Denn, so das Gericht, „die Berufung auf diese Grundsätze kann angesichts der besonderen Umstände des Einzelfalls so dringend sein, dass sie die Schutzbedürftigkeit der streitigen Dokumente überwiegt".

153 Das Königreich Schweden und die API machen daher zu Unrecht geltend, das Gericht habe ausgeschlossen, dass das Interesse an Transparenz ein überwiegendes öffentliches Interesse im Sinne dieser Vorschrift darstellen könne.

154 Sodann hat das Gericht, wie die Kommission und das Vereinigte Königreich vortragen, in den Randnrn. 98 und 99 des angefochtenen Urteils das Interesse an Transparenz gegen das mit dem Schutz des Ziels, jede äußere Beeinflussung des ordnungsgemäßen Ablaufs der Gerichtsverfahren zu verhindern, verbundene Interesse abgewogen.

155 Das Vorbringen der API, das Gericht habe diese Abwägung nicht vorgenommen, ist daher ebenfalls unbegründet.

156 Schließlich ist zum Vorbringen des Königreichs Schweden, das Gericht habe diese Abwägung nicht ordnungsgemäß vorgenommen, weil es den Inhalt der fraglichen Dokumente nicht berücksichtigt habe, festzustellen, dass nach den Ausführungen des Gerichts nur dann, wenn die besonderen Umstände des Einzelfalls die Annahme erlaubten, dass der Grundsatz der Transparenz dringend Geltung beanspruche, dieser Grundsatz ein überwiegendes öffentliches Interesse darstellen könne, das die Schutzbedürftigkeit der streitigen Dokumente überwiegen und damit deren Verbreitung nach Art. 4 Abs. 2 a. E. der Verordnung Nr. 1049/2001 rechtfertigen könne.

157 Doch selbst wenn es möglich wäre, auf dieser Grundlage die Verbreitung von Dokumenten zu rechtfertigen, obwohl die Vermutung besteht, dass diese Freigabe eines der durch die Ausnahmeregelungen in Art. 4 Abs. 2 der Verordnung Nr. 1049/2001 geschützten Interessen beeinträchtigt, ergibt sich aus Randnr. 95 des angefochtenen Urteils, dass die API sich auf den Vortrag beschränkt hat, dass das Recht der Öffentlichkeit, über wichtige Fragen des Gemeinschaftsrechts, z. B. des Wettbewerbsrechts, und über Fragen, an denen ein erkennbares politisches Interesse besteht, was bei Fragen der Fall sei, die in Vertragsverletzungsverfahren aufgeworfen würden, informiert zu werden, gegenüber dem Schutz von Gerichtsverfahren überwiege.

158 Derart allgemeine Erwägungen sind jedoch nicht geeignet, darzutun, dass der Transparenzgrundsatz im vorliegenden Fall irgendeine besondere Dringlichkeit aufweist, die gegenüber den Gründen für die Verweigerung der Freigabe der fraglichen Dokumente schwerer hätte wiegen können.

159 Das Gericht ist demnach zu Recht zu dem Ergebnis gelangt, dass das von der API geltend gemachte Interesse die Verbreitung der fraglichen Schriftsätze nicht rechtfertigen könne und dass daher im vorliegenden Fall keine konkrete Prüfung des Inhalts dieser Dokumente erforderlich gewesen sei.

160 Nach alledem greift auch der zweite Rechtsmittelgrund nicht durch.

161 Sowohl das vom Königreich Schweden in der Rechtssache C-514/07 P als auch das von der API in der Rechtssache C-528/07 P eingelegte Rechtsmittel sind daher insgesamt zurückzuweisen.

VII — Kosten

162 Nach Art. 122 Abs. 1 der Verfahrensordnung entscheidet der Gerichtshof über die Kosten, wenn das Rechtsmittel zurückgewiesen wird. Art. 69 § 2 der Verfahrensordnung, der gemäß ihrem Art. 118 auf das Rechtsmittelverfahren entsprechend Anwendung findet, bestimmt, dass die unterliegende Partei auf Antrag zur Tragung der Kosten zu verurteilen ist. Art. 69 § 4 Abs. 1 der Verfahrensordnung sieht vor, dass die Mitgliedstaaten und Organe, die dem Rechtsstreit als Streithelfer beigetreten sind, ihre eigenen Kosten tragen.

163 Da das Königreich Schweden mit seinem Vorbringen und seinen Anträgen im Rahmen des Rechtsmittels C-514/07 P unterlegen ist, sind ihm gemäß dem Antrag der Kommission die Kosten dieses Verfahrens aufzuerlegen.

164 Da die API mit ihrem Vorbringen und ihren Anträgen im Rahmen des Rechtsmittels in der Rechtssache C-528/07 P unterlegen ist, sind ihr gemäß dem Antrag der Kommission die Kosten dieses Verfahrens aufzuerlegen.

165 Da die Kommission mit ihrem Vorbringen und ihren Anträgen im Rahmen des Rechtsmittels in der Rechtssache C-532/07 P unterlegen ist, sind ihr gemäß dem Antrag des Königreichs Schweden und der API die Kosten dieses Verfahrens aufzuerlegen.

166 Die Mitgliedstaaten, die den Rechtsmittelverfahren als Streithelfer beigetreten sind, tragen jeweils ihre eigenen Kosten.

Aus diesen Gründen hat der Gerichtshof (Große Kammer) für Recht erkannt und entschieden:

1. Die Rechtsmittel werden zurückgewiesen.

2. Das Königreich Schweden trägt seine eigenen Kosten im Zusammenhang mit dem Rechtsmittel in der Rechtssache C-514/07 P sowie die der Europäischen Kommission im Zusammenhang mit diesem Rechtsmittel entstandenen Kosten.

3. Die Association de la presse internationale ASBL (API) trägt ihre eigenen Kosten im Zusammenhang mit dem Rechtsmittel in der Rechtssache C-528/07 P sowie die der Europäischen Kommission im Zusammenhang mit diesem Rechtsmittel entstandenen Kosten.

4. Die Europäische Kommission trägt ihre eigenen Kosten im Zusammenhang mit dem Rechtsmittel in der Rechtssache C-532/07 P sowie die der Association de la presse internationale ASBL (API) im Zusammenhang mit diesem Rechtsmittel entstandenen Kosten.

5. Das Königreich Dänemark, die Republik Finnland sowie das Vereinigte Königreich Großbritannien und Nordirland tragen jeweils ihre eigenen Kosten im Zusammenhang mit den Rechtsmitteln.

Unterschriften