DOMSTOLENS DOM (Store Afdeling)

21. september 2010 *

Indhold

I — Retsforskrifter ..... I - 8558

II — Tvistens baggrund ..... I - 8563

III — Den appellerede dom ..... I - 8566

IV — Retsforhandlingerne for Domstolen ..... I - 8569

V — Parternes påstande ..... I - 8570

A — I sag C-514/07 P, Sverige mod API og Kommissionen ..... I - 8570

B — I sag C-528/07 P, API mod Kommissionen ..... I - 8572

C — I sag C-532/07 P, Kommissionen mod API ..... I - 8573

VI — Appellerne ..... I - 8575

A — Om appellen iværksat af Kommissionen (sag C-532/07 P) ..... I - 8575

1. Det første anbringende ..... I - 8575

a) Parternes argumenter ..... I - 8576

b) Domstolens bemærkninger ..... I - 8580

2. Det andet anbringende ..... I - 8589

a) Parternes argumenter ..... I - 8590

b) Domstolens bemærkninger ..... I - 8591

* Processprog: engelsk.

3. Det tredje anbringende ..... I - 8594

a) Parternes argumenter ..... I - 8594

b) Domstolens bemærkninger ..... I - 8595

B — Om appellerne iværksat af Kongeriget Sverige (sag C-514/07 P) og API (sag C-528/07 P) ..... I - 8597

1. Det første anbringende ..... I - 8597

a) Parternes argumenter ..... I - 8597

b) Domstolens bemærkninger ..... I - 8599

2. Det andet anbringende ..... I - 8600

a) Parternes argumenter ..... I - 8600

b) Domstolens bemærkninger ..... I - 8601

VII — Sagens omkostninger ..... I - 8604

I de forenede sager C-514/07 P, C-528/07 P og C-532/07 P,

angående tre appeller i henhold til artikel 56 i statutten for Domstolen, den første indgivet den 20. november 2007 og de to andre indgivet den 27. november 2007,

Kongeriget Sverige (sag C-514/07 P) ved S. Johannesson, A. Falk, K. Wistrand og K. Petkovska, som befuldmægtigede,

appellant,

støttet af:

Kongeriget Danmark ved B. Weis Fogh, som befuldmægtiget,

Republikken Finland ved J. Heliskoski, som befuldmægtiget,

intervenienter i appelsagen,

de øvrige parter i appelsagen:

Association de la presse internationale ASBL (API), Bruxelles (Belgien) ved Rechtsanwälte S. Völcker og J. Heithecker, avocat F. Louis og solicitor C. O'Daly,

sagsøger i første instans,

Europa-Kommissionen ved C. Docksey, V. Kreuschitz og P. Aalto, som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg,

sagsøgt i første instans,

og

Association de la presse internationale ASBL (API) (sag C-528/07 P), Bruxelles (Belgien), ved Rechtsanwalt S. Völcker, avocat F. Louis og solicitor C. O'Daly,

appellant,

den anden part i appelsagen:

Europa-Kommissionen ved C. Docksey, V. Kreuschitz og P. Aalto, som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg,

sagsøgt i første instans,

støttet af:

Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirland ved E. Jenkinson og S. Behzadi-Spencer, som befuldmægtigede, bistået af barrister J. Coppel,

intervenient i appelsagen,

og

Europa-Kommissionen (sag C-532/07 P) ved C. Docksey, V. Kreuschitz og P. Aalto, som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg,

appellant,

støttet af:

Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirland ved E. Jenkinson og S. Behzadi-Spencer, som befuldmægtigede, bistået af barrister J. Coppel,

intervenient i appelsagen,

den anden part i appelsagen:

Association de la presse internationale ASBL (API), Bruxelles (Belgien) ved Rechtsanwalt S. Völcker, avocat F. Louis og solicitor C. O'Daly,

sagsøger i første instans,

har

DOMSTOLEN (Store Afdeling)

sammensat af præsidenten, V. Skouris, afdelingsformændene A. Tizzano (refererende dommer), J.N. Cunha Rodrigues, K. Lenaerts, R. Silva de Lapuerta, C. Toader samt dommerne A. Rosas, K. Schiemann, E. Juhász, T. von Danwitz og A. Arabadjiev,

generaladvokat: M. Poiares Maduro
justitssekretærer: assisterende justitssekretær H. von Holstein og fuldmægtig B. Fülöp,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 16. juni 2009,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 1. oktober 2009,

afsagt følgende

Dom

1 I appelskrifterne har Kongeriget Sverige, Association de la presse internationale ASBL (herefter »API«) og Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber nedlagt påstand om ophævelse af dommen afsagt af De Europæiske Fællesskabers Ret i Første Instans den 12. september 2007, API mod Kommissionen (sag T-36/04, Sml. II, s. 3201, herefter »den appellerede dom«), hvorved Retten delvist annullerede Kommissionens beslutning af 20. november 2003 (herefter »den omtvistede beslutning«), der gav afslag på en begæring fremsat af API om aktindsigt i indlæg indgivet af Kommissionen i forbindelse med visse sager, der verserer for Domstolen og Retten.

I — Retsforskrifter

2 Første, anden, fjerde og ellevte betragtning til Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1049/2001 af 30. maj 2001 om aktindsigt i Europa-Parlamentets, Rådets og Kommissionens dokumenter (EFT L 145, s. 43) har følgende ordlyd:

»(1) I traktaten om Den Europæiske Union fastslås princippet om åbenhed i artikel 1, stk. 2, hvori det hedder, at traktaten udgør en ny fase i processen hen imod

en stadig snævrere union mellem de europæiske folk, hvor beslutningerne træffes så åbent som muligt og så tæt på borgerne som muligt.

(2) Åbenheden giver borgerne bedre mulighed for at deltage i beslutningsprocessen og sikrer forvaltningen en større legitimitet, effektivitet og gør den mere ansvarlig over for borgerne i et demokratisk system. Åbenhed bidrager til at styrke principperne om demokrati og respekt for de grundlæggende frihedsrettigheder som fastsat i artikel 6 i EU-traktaten og i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder.

[…]

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

[…]

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

3 Forordningens artikel 1, litra a), bestemmer:

»Formålet med denne forordning er:

a) at fastlægge de principper, betingelser og begrænsninger af hensyn til offentlige og private interesser, der skal gælde for retten til aktindsigt i Europa-Parlamentets, Rådets og Kommissionens dokumenter (herefter »institutionerne«) som fastlagt ved EF-traktatens artikel 255 med henblik på at sikre den videst mulige aktindsigt i dokumenter.«

4 Samme forordnings artikel 2, stk. 1 og 3, bestemmer:

»1. Enhver unionsborger og enhver fysisk eller juridisk person, der har bopæl eller hjemsted i en medlemsstat, har ret til aktindsigt i institutionernes dokumenter med forbehold af de principper, betingelser og begrænsninger, der er fastsat i denne forordning.

[…]

3. Denne forordning finder anvendelse på alle dokumenter, som en institution er i besiddelse af, dvs. dokumenter, som den har udarbejdet eller modtaget, inden for alle Den Europæiske Unions aktivitetsområder.«

5 Artikel 4, stk. 2, 4 og 6, i forordning nr. 1049/2001 om undtagelser til retten til aktindsigt fastsætter:

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

— […]

— retslige procedurer og juridisk rådgivning

— formålet med inspektioner, undersøgelser og revision

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

[…]

4. Med hensyn til dokumenter fra tredjemand rådfører institutionen sig med tredjemanden for at vurdere, om en undtagelse i henhold til stk. 1 eller 2 finder anvendelse, medmindre det er indlysende, at dokumentet skal eller ikke skal udleveres.

[…]

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

6 Samme forordnings artikel 7, stk. 2, bestemmer, at »[g]iver institutionen den, der har fremsat begæringen, helt eller delvis afslag, kan vedkommende inden 15 arbejdsdage fra modtagelsen af institutionens svar genfremsætte begæringen over for institutionen med henblik på at få denne til at tage begæringen op til fornyet behandling«.

7 Forordningens artikel 8, stk. 1, bestemmer:

»En genfremsat begæring skal behandles straks. Inden 15 arbejdsdage fra registreringen af en sådan begæring skal institutionen enten meddele den, der har fremsat begæringen, aktindsigt og inden for samme periode give adgang til de ønskede dokumenter i overensstemmelse med artikel 10 eller skriftligt begrunde, hvorfor der gives helt eller delvist afslag. […]«

8 Artikel 12, stk. 2, i forordning nr. 1049/2001 fastsætter:

»Navnlig lovgivningsdokumenter, dvs. dokumenter, der er udarbejdet eller modtaget som led i procedurer vedrørende vedtagelse af retsakter, som er bindende i eller for medlemsstaterne, bør med forbehold af artikel 4 og 9 gøres direkte tilgængelige.«

II — Tvistens baggrund

9 Ved skrivelse af 1. august 2003 begærede API, der er en ikke-kommerciel forening af udenlandske journalister med hjemsted i Belgien, i henhold til artikel 6 i forordning nr. 1049/2001 Kommissionen om aktindsigt i de indlæg, som Kommissionen har indgivet til Retten eller Domstolen inden for rammerne af retslige procedurer vedrørende følgende sager:

— Honeywell mod Kommissionen (sag T-209/01) og General Electric mod Kommissionen (sag T-210/01)

— MyTravel mod Kommissionen (sag T-212/03)

— Airtours mod Kommissionen (sag T-342/99)

— Kommissionen mod Østrig (sag C-203/03)

— Kommissionen mod Det Forenede Kongerige (sag C-466/98), Kommissionen mod Danmark (sag C-467/98), Kommissionen mod Sverige (sag C-468/98), Kommissionen mod Finland (sag C-469/98), Kommissionen mod Belgien (sag C-471/98), Kommissionen mod Luxembourg (sag C-472/98), Kommissionen mod Østrig (sag C-475/98) og Kommissionen mod Tyskland (sag C-476/98) (herefter »Open-skies-sagerne«)

— Köbler (sag C-224/01), og

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

10 Ved skrivelse af 17. september 2003 imødekom Kommissionen denne begæring for så vidt angik aktindsigt i indlæg indgivet i forbindelse med sagerne Köbler (sag C-224/01) og Altmark Trans og Regierungspräsidium Magdeburg (sag C-280/00) vedrørende anmodninger om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 234 EF.

11 For resten af sagernes vedkommende afslog Kommissionen API's begæring, og dette afslag blev i henhold til artikel 8, stk. 1, i forordning nr. 1049/2001 opretholdt ved den omtvistede beslutning.

12 Kommissionen gav indledningsvis afslag på aktindsigt i indlæg indgivet i forbindelse med sagerne Honeywell mod Kommissionen (sag T-209/01) og General Electric mod Kommissionen (sag T-210/01) i det væsentlige på grund af den omstændighed, at det drejede sig om sager, der var verserende på tidspunktet for vedtagelsen af den omtvistede beslutning, og at undtagelsen vedrørende beskyttelsen af retslige procedurer som omhandlet i den nævnte forordnings artikel 4, stk. 2, andet led, dermed fandt anvendelse.

13 Kommissionen gav dernæst på grundlag af den samme undtagelse afslag på aktindsigt i indlæg indgivet i forbindelse med sagen Airtours mod Kommissionen (sag T-342/99), eftersom denne sag på trods af, at den var afsluttet, ikke desto mindre havde en tæt forbindelse med sagen MyTravel mod Kommissionen (sag T-212/03), som derimod stadig var verserende på tidspunktet for vedtagelsen af den omtvistede beslutning. Hvad angår begæringen om aktindsigt i indlæg indgivet i forbindelse med

sidstnævnte sag anså Kommissionen den for at være fremsat for tidligt, hvilken konklusion sagsøgeren ikke bestred under sagen.

14 Kommissionen gav endvidere afslag på API's begæring vedrørende Open-skies-sagerne ud fra den betragtning, at selv om det drejede sig om sager, der var afsluttet på tidspunktet for vedtagelsen af den omtvistede beslutning, omhandlede de traktatbrudssøgsmål i henhold til artikel 226 EF, således at undtagelsen vedrørende beskyttelsen af formålet med inspektioner, undersøgelser og revision som omhandlet i artikel 4, stk. 2, tredje led, i forordning nr. 1049/2001 fandt anvendelse.

15 Kommissionen gav sluttelig afslag på API's begæring vedrørende dokumenter indgivet i forbindelse med sagen Kommissionen mod Østrig (sag C-203/03). Kommissionen var nemlig af den opfattelse, at undtagelsen vedrørende beskyttelsen af retslige procedurer fandt anvendelse på disse dokumenter, ligesom på dokumenterne indgivet i forbindelse med sagerne Honeywell mod Kommissionen (sag T-209/01) og General Electric mod Kommissionen (sag T-210/01). Kommissionen tilføjede dog, at der ligeledes kunne gives afslag på denne begæring i henhold til tredje led i nævnte artikel 4, stk. 2, for så vidt som denne bestemmelse undtager adgangen til aktindsigt i ethvert dokument vedrørende et traktatbrudssøgsmål i de situationer, hvor udlevering af dette vil være til skade for formålet med undersøgelserne, nemlig at finde en mindelig løsning på tvisten mellem Kommissionen og den berørte medlemsstat.

16 Hvad angår spørgsmålet, om samme forordnings artikel 4, stk. 2, in fine, fandt anvendelse, anførte Kommissionen, at der ikke i den foreliggende sag fandtes en mere tungtvejende offentlig interesse i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i denne bestemmelse, der begrundede udbredelsen af de omhandlede dokumenter.

III — Den appellerede dom

17 API anlagde sag med påstand om annullation af den omtvistede beslutning og fik af Retten kun delvis medhold heri.

18 Efter at have bemærket, at forordning nr. 1049/2001 har til formål at tilføre retten til aktindsigt i dokumenter, som institutionerne er i besiddelse af, den størst mulige virkning, præciserede Retten i den appellerede doms præmis 51-57, at denne ret ikke desto mindre er underlagt visse begrænsninger. Med hensyn hertil fastsætter forordningen undtagelser, der som sådanne skal fortolkes snævert, og hvis anvendelse principielt kræver en konkret og individuel bedømmelse af indholdet af de af begæringen om aktindsigt omfattede dokumenter, idet risikoen for at skade enhver af interesserne beskyttet ved disse undtagelser ikke må være rent hypotetisk.

19 Retten tilføjede dog i den nævnte doms præmis 58, at en sådan undersøgelse ikke er påkrævet i alle tilfælde. Det kan nemlig vise sig at være unødvendigt, når det som følge af særlige omstændigheder er åbenbart, at aktindsigten skal afslås eller imødekommes. Dette vil navnlig være tilfældet, når det er åbenbart, at visse dokumenter som helhed er omfattet af en af de undtagelser til retten til aktindsigt, som er fastsat i den nævnte forordning.

20 I medfør af disse principper undersøgte Retten for det første den del af den omtvistede beslutning, der omhandlede indlæg indgivet i forbindelse med de verserende sager Honeywell mod Kommissionen (sag T-209/01), General Electric mod Kommissionen (sag T-210/01) og Kommissionen mod Østrig (sag C-203/03).

21 Ifølge Retten er sådanne dokumenter i deres helhed åbenbart omfattet af undtagelsen vedrørende beskyttelse af retslige procedurer, og denne beskyttelse varer ved, indtil den omhandlede procedure har nået det trin, hvor der afholdes retsmøde.

22 Som det fremgår af den appellerede doms præmis 78-81, er det strengt nødvendigt at forebygge de nævnte dokumenters udbredelse inden retsmødet for at forhindre, at Kommissionens befuldmægtigede udsættes for pres udefra, navnlig fra offentlighedens side. Hermed kan det desuden undgås, at kritik og indsigelser fremsat af fagfolk, pressen og den offentlige opinion generelt mod argumenterne i indlæggene navnlig har som konsekvens, at Kommissionen pålægges en yderligere opgave i strid med princippet om processuel ligestilling. Kommissionen ville nemlig se sig nødsaget til at tage hensyn hertil i sit forsvar og sine indlæg for retsinstansen, hvorimod de parter i sagen, som ikke er forpligtet til at udlevere deres indlæg, ville kunne varetage deres interesser uden at være udsat for indflydelse udefra.

23 Kommissionen ville således først efter afholdelsen af retsmødet være forpligtet til at foretage en konkret vurdering fra sag til sag af ethvert indlæg, som den er anmodet om aktindsigt i.

24 I denne forbindelse anførte Retten i den appellerede doms præmis 84 og 85, at en sådan konklusion ikke kan drages i tvivl af den omstændighed, at udbredelsen af processkrifter er tilladt i flere medlemsstater, og at udbredelsen heraf er fastsat i den europæiske konvention til beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende friheds rettigheder, der blev undertegnet i Rom den 4. november 1950, for så vidt angår skriftlige indlæg for Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol, eftersom procedurereglerne for Den Europæiske Unions retsinstanser ikke indeholder en ret for tredjemand til aktindsigt i de processkrifter, som parterne har indleveret til disses justitskontorer.

25 Retten anførte endvidere i den appellerede doms præmis 86-89, at Kommissionen ikke med henblik på at give afslag på aktindsigt i indlæg også efter retsmødet kunne påberåbe sig, at procedurereglerne for Den Europæiske Unions retsinstanser bestemmer, at parternes indlæg i princippet er fortrolige. Domstolen har nemlig allerede fastslået, at disse regler ikke hindrer parterne i at udlevere deres egne indlæg.

26 Endelig anførte Retten i den nævnte doms præmis 90 og 91, at undladelsen af at udbrede disse indlæg inden retsmødet desuden er begrundet i nødvendigheden af at beskytte den effektive virkning af enhver eventuel afgørelse truffet af den ret, som behandler sagen, om at afholde retsmødet for lukkede døre.

27 Retten fandt således i den appellerede doms præmis 92, at Kommissionen ikke havde begået en retlig fejl ved ikke at foretage en konkret undersøgelse af indlæggene vedrørende sagerne Honeywell mod Kommissionen (sag T-209/01), General Electric mod Kommissionen (sag T-210/01) og Kommissionen mod Østrig (sag C-203/03), og at den ikke havde anlagt et urigtigt skøn ved at fastslå, at der forelå en offentlig interesse i beskyttelsen af de omhandlede indlæg.

28 Endelig fastslog Retten i den appellerede doms præmis 100, at API endvidere ikke havde anført en mere tungtvejende offentlig interesse, som i henhold til artikel 4, stk. 2, i forordning nr. 1049/2001 kunne begrunde udbredelsen af de omhandlede dokumenter.

29 Hvad for det andet angår begæringen om aktindsigt i indlæg vedrørende sagen Airtours mod Kommissionen (sag T-342/99) fandt Retten i den appellerede doms præmis 105-107, at Kommissionens afslag på grundlag af den tætte forbindelse mellem denne sag og den verserende sag MyTravel mod Kommissionen (sag T-212/03) ikke var berettiget. Faktisk var den nævnte sag T-342/99 allerede afsluttet ved Rettens dom af 6. juni 2002 (Sml. II, s. 2585), således at indlæggenes indhold allerede var blevet offentliggjort ikke blot under retsmødet, men også i selve denne doms tekst. Den blotte

omstændighed, at argumenter, som allerede er blevet fremsat for en retsinstans i en afsluttet sag, endvidere kan behandles i en tilsvarende sag, påviser desuden ikke, at der består en risiko af en sådan karakter, at den medfører en skadelig virkning for behandlingen af den fortsat verserende sag.

30 Endelig fastslog Retten for det tredje i den appellerede doms præmis 135-140, at Kommissionens afslag på API's begæring om aktindsigt i indlæg indgivet i forbindelse med Open-skies-sagerne ikke kunne begrundes i medfør af undtagelsen i artikel 4, stk. 2, tredje led, i forordning nr. 1049/2001 om beskyttelse af inspektioner, undersøgelser og revision. Disse sager var nemlig allerede afsluttet ved dom, således at enhver undersøgelse, som havde til formål at godtgøre, at de omhandlede traktatbrud forelå, ikke ville kunne bringes i fare ved udbredelsen af de ønskede dokumenter.

31 Retten annullerede følgelig den omtvistede beslutning, for så vidt som den gav afslag på aktindsigt i indlæg indgivet af Kommissionen til Domstolen i forbindelse med Open-skies-sagerne og til Retten i forbindelse med sagen Airtours mod Kommissionen (sag T-342/99). I henhold til punkt 2 i den appellerede doms konklusion blev Kommissionen i øvrigt frifundet.

IV — Retsforhandlingerne for Domstolen

32 Ved kendelser af henholdsvis 23. april og 19. maj 2008 har Domstolens præsident givet Kongeriget Danmark og Republikken Finland tilladelse til at intervenere i sag C-514/07 P til støtte for Kongeriget Sveriges påstande.

33 Ved kendelse af 23. april 2008 har Domstolens præsident givet Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirland tilladelse til at intervenere i sagerne C-528/07 P og C-532/07 P til støtte for Kommissionens påstande.

34 Ved kendelse af 7. januar 2009 har Domstolens præsident endelig besluttet at forene sagerne C-514/07 P, C-528/07 P og C-532/07 P med henblik på den mundtlige forhandling og dommen.

V — Parternes påstande

A — *I sag C-514/07 P, Sverige mod API og Kommissionen*

35 Kongeriget Sverige har nedlagt påstand om ophævelse af punkt 2 i den appellerede doms konklusion, annullation af den omtvistede beslutning i sin helhed, samt at Kommissionen tilpligtes at betale sagens omkostninger.

36 API har nedlagt følgende påstande:

— Den appellerede dom ophæves, for så vidt som Retten har anerkendt Kommissionens ret til ikke at udlevere sine indlæg i sager, hvor der endnu ikke er afholdt retsmøde.

— De dele af den omtvistede beslutning, som ikke tidligere er blevet ophævet ved den appellerede dom, annulleres, eller subsidiært hjemvises sagen til Retten med henblik på ny behandling i overensstemmelse med Domstolens dom.

— Kommissionen tilpligtes at betale API's omkostninger i forbindelse med dennes indlæg under appelsagen.

37 Kongeriget Danmark har nedlagt påstand om ophævelse af punkt 2 i den appellerede doms konklusion, idet »Retten har begået en retlig fejl ved at undlade at stille et ubetinget krav om, at der skal foretages en konkret vurdering af hvert enkelt dokument, som der anmodes om aktindsigt i, for at afgøre om undtagelsesbestemmelsen i artikel 4, stk. 2, [i forordning nr. 1049/2001] finder anvendelse«.

38 Republikken Finland har under retsmødet nedlagt påstand om ophævelse af punkt 2 i den appellerede doms konklusion.

39 Kommissionen har nedlagt følgende påstande:

— Den appellerede dom stadfæstes delvist, for så vidt som den anerkender den omtvistede beslutning om afslag på aktindsigt i de af API ønskede dokumenter.

— API tilpligtes at betale Kommissionens omkostninger afholdt under sagen i første instans og under appelsagen.

— Kongeriget Sverige tilpligtes at betale Kommissionens omkostninger afholdt under appelsagen.

B — *I sag C-528/07 P, API mod Kommissionen*

40 API har nedlagt følgende påstande:

— Den appellerede dom ophæves, for så vidt som Retten har anerkendt Kommissionens ret til ikke at udlevere sine indlæg i sager, hvor der endnu ikke er afholdt retsmøde.

— De dele af den omtvistede beslutning, som ikke tidligere er blevet ophævet ved den appellerede dom, annulleres, eller subsidiært hjemvises sagen til Retten med henblik på ny behandling i overensstemmelse med Domstolens dom.

— Kommissionen tilpligtes at betale sagens omkostninger.

41 Kommissionen har nedlagt følgende påstande:

— Den appellerede dom stadfæstes delvist, for så vidt som den anerkender den omtvistede beslutning om afslag på aktindsigt i de af API ønskede dokumenter.

— API tilpligtes at betale Kommissionens omkostninger afholdt under sagen i første instans og under appelsagen.

— Kongeriget Sverige tilpligtes at betale Kommissionens omkostninger afholdt under appelsagen.

42 Det Forenede Kongerige har nedlagt påstand om, at appellen forkastes.

C — *I sag C-532/07 P, Kommissionen mod API*

43 Kommissionen har nedlagt følgende påstande:

— Den appellerede dom ophæves delvist, for så vidt som den annullerer den omtvistede beslutning om afslag på API's begæring om aktindsigt i visse dokumenter vedrørende alle søgsmålene med undtagelse af traktatbrudssøgsmål fra tidspunktet for retsmødet.

— Der træffes endelig afgørelse vedrørende de spørgsmål, som nærværende appelsag vedrører.

— API tilpligtes at betale Kommissionens omkostninger for begge instanser.

44 API har nedlagt følgende påstande:

— Det første anbringende til støtte for appellen afvises delvist, idet det ikke præcist angives, hvilke anfægtede dele af den appellerede dom der tjener som Kommissionens grundlag for påstanden om annullation.

— Det andet anbringende til støtte for appellen afvises.

— Subsidiært forkastes appellen i sin helhed.

— Kommissionen tilpligtes at betale API's omkostninger i forbindelse med dennes svarskrift under appelsagen.

45 Det Forenede Kongerige har nedlagt følgende påstande:

— Det fastslås, at Retten har begået en retlig fejl ved i den appellerede doms præmis 82 at anføre, at Kommissionen efter afholdelsen af retsmødet er forpligtet til at foretage en bedømmelse af hvert enkelt indlæg fra sag til sag med henblik på at kunne træffe afgørelse om, hvorvidt undtagelsen vedrørende beskyttelse af retslige procedurer som omhandlet i artikel 4, stk. 2, andet led, i forordning nr. 1049/2001 finder anvendelse.

— Den appellerede dom ophæves, for så vidt som Retten annullerede den omtvistede beslutning, for så vidt som den gav afslag på API's begæring om aktindsigt i indlæg indgivet til Domstolen af Kommissionen i forbindelse med Open-skies-sagerne.

VI — Appellerne

46 Appellen i sag C-532/07 P bør behandles først, og dernæst bør appellerne i sagerne C-514/07 P og C-528/07 P behandles samlet.

A — *Om appellen iværksat af Kommissionen (sag C-532/07 P)*

47 Kommissionen har til støtte for appellen gjort tre anbringender gældende vedrørende tilsidesættelse af artikel 4, stk. 2, andet og tredje led, i forordning nr. 1049/2001.

1. Det første anbringende

48 Kommissionen har med sit første anbringende gjort gældende, at Retten har begået en retlig fejl ved at fortolke undtagelsen vedrørende retslige procedurer således, at institutionerne fra tidspunktet for retsmødet i hvert enkelt tilfælde har pligt til at undersøge begæringer om aktindsigt i indlæg indgivet i forbindelse med alle søgsmål med undtagelse af traktatbrudssøgsmål.

a) Parternes argumenter

49 Kommission har til støtte for dette anbringende for det første gjort gældende, at en sådan fortolkning afslører en modsigelse i den appellerede dom. Efter at have anerkendt, at der findes en generel undtagelse til retten til aktindsigt, begrænsede Retten nemlig dennes anvendelse til tiden inden retsmødet og tillagde således med urette retsmødet en afgørende betydning. Hensynet til en ordentlig retspleje og kravet om at undgå enhver udefra kommende indflydelse med hensyn til Kommissionens befuldmægtigede — som er de punkter, Retten baserede sig på, da den fastslog, at den omhandlede undtagelse finder anvendelse indtil retsmødet — berettiger i realiteten, at denne undtagelse finder anvendelse under hele sagens forløb og dermed frem til domsafsigelsen.

50 For det andet har Retten ikke taget hensyn til princippet om ordentlig retspleje eller til de interesser, der findes hos andre af de i sagen nævnte personer, som ikke er parterne eller hovedintervenienter. Retten har i særdeleshed ikke taget hensyn til den praksis, som Fællesskabets retsinstanser har udviklet, hvorefter disse af egen drift kan udelade navnene på en part eller på andre personer, som optræder i sagen, eller andre oplysninger vedrørende sagen, som sædvanligvis skulle offentliggøres.

51 For det tredje har Retten ifølge Kommissionen navnlig tilsidesat ikke blot artikel 255 EF, som der ikke for Domstolen er henvist til, men ligeledes de relevante bestemmelser i Fællesskabets retsinstansers procesreglementer, hvoraf fremgår, at offentligheden ikke har ret til aktindsigt i en sagsakts dokumenter.

52 For det fjerde har Retten ikke taget hensyn til interesserne i sagen for andre parter end Kommissionen. I betragtning af den omstændighed, at en parts indlæg særligt i sager vedrørende direkte søgsmål nødvendigvis henviser til indholdet af andre parters indlæg, hvilke de svarer på, ville en forpligtelse for Kommissionen til at udbrede indholdet af disse indlæg nemlig uundgåeligt have indflydelse på andre parters ret til at kontrollere adgangen, således givet, til partens egne indlæg og argumenter.

53 For det femte fremgår det af forarbejderne til forordning nr. 1049/2001, at fællesskabslovgiver ikke havde til hensigt fuldstændig at udelukke dokumenter, som institutionerne er i besiddelse af, og som er udfærdiget af disse udelukkende med henblik på retslige procedurer, fra denne forordnings anvendelsesområde.

54 For det sjette har Kommissionen endelig anført, at den løsning, som Retten er nået frem til, er i strid med Domstolens praksis og i særdeleshed med dom af 11. januar 2000, Nederlandene og van der Wal mod Kommissionen (forenede sager C-174/98 P og C-189/98 P, Sml. I, s. 1), hvori Domstolen understregede, at Kommissionen, når den har modtaget en begæring om aktindsigt, kan være foranlediget til at forespørge den nationale domstol inden en eventuel udbredelse af dokumenterne, for så vidt som en sådan løsning kræver, at en institution vedrørende en verserende sag på egen hånd skal træffe afgørelse om udbredelsen af alle dokumenter, som er indgivet til Fællesskabets retsinstanser eller udfærdiget af den selv. Dette er uforeneligt med den forpligtelse, som påhviler institutionen til at respektere såvel de øvrige parters ret til at forsvare deres interesser for Fællesskabets retsinstanser, som disse retsinstansers procesreglementer.

55 Det Forenede Kongerige har til støtte for Kommissionens påstande indledningsvis bemærket, at Retten traf afgørelse ultra petita, da den i den appellerede doms præmis 82 fastslog, at »[e]fter retsmødet er Kommissionen forpligtet til at foretage en konkret bedømmelse af hvert af de ønskede dokumenter for at undersøge, om det, henset til dets særlige indhold, kan udbredes, eller om udbredelsen kan gøre indgreb i den retslige procedure, som dokumentet vedrører«. Det fremgår af samme doms præmis 75,

at API ikke med sit annullationssøgsmål for Retten havde indbragt spørgsmålet om begæringer om aktindsigt i indgivne indlæg i løbet af perioden mellem retsmødet og domsafsigelse, eftersom retsmøderne i hver af de omhandlede tre sager, nemlig Honeywell mod Kommissionen (sag T-209/01), General Electric mod Kommissionen (sag T-210/01) og Kommissionen mod Østrig (sag C-203/03), endnu ikke havde fundet sted, da API begærede aktindsigt i Kommissionens indlæg.

56 Det Forenede Kongerige har dernæst anført, at institutionerne bør kunne påberåbe sig generelle formodninger, således at disse finder anvendelse på kategorier af dokumenter, samt at udbredelsen af indlæg i sin natur er anderledes end udbredelsen af et internt administrativt dokument. Dette bekræftes desuden af den behandling, som af fællesskabslovgiver er forbeholdt dokumenter vedrørende en retslig procedure, hvis særlige karakter afspejles i undtagelsen omhandlet i artikel 4, stk. 2, andet led, i forordning nr. 1049/2001. Endelig er det ifølge Det Forenede Kongerige uhensigtsmæssigt og til skade for princippet om ordentlig retspleje, at retslige procedurer underkastes udefra kommende indflydelse.

57 API har svaret på hvert enkelt af de argumenter, som Kommissionen har gjort gældende til støtte for det første anbringende.

58 For det første er enhver eventuel udefra kommende indflydelse med hensyn til Kommissionens befuldmægtigede blot en konsekvens af retslige procedurers offentlige karakter og kan ikke begrunde den løsning, som Retten er nået frem til. Under alle omstændigheder er dette argument ikke i overensstemmelse med kravet om at fortolke undtagelserne til retten til aktindsigt snævert, og Rettens løsning er i strid med princippet om den videst mulige aktindsigt i institutionernes dokumenter, eftersom hverken retsmøderapporten eller retsmødet i sig selv i betragtning af deres partielle karakter er tilstrækkelige til at sikre åbenhed.

59 For det andet har API anført, at Domstolens praksis med at udelade navnene på sagsøgere eller andre personer omhandlet i sagen, såvel som kodificeringen heraf i artikel 44, stk. 4, i procesreglementet for Retten for EU-personalesager, ikke kan begrunde en fravigelse af de forpligtelser, som følger af forordning nr. 1049/2001, idet sidstnævnte normativt har forrang.

60 For det tredje er de dokumenter, som API har begæret aktindsigt i, åbenlyst omfattet af anvendelsesområdet for artikel 255 EF, for så vidt som det drejer sig om dokumenter, som Kommissionen har i sin besiddelse, og som den selv er ophavsmand til. Med andre ord ønsker API ikke aktindsigt i dokumenter, der indehaves af Domstolen, hvilken artikel 255 EF i øvrigt ikke henviser til. Under alle omstændigheder bør Kommissionens argument herom afvises, idet de anfægtede dele af den appellerede dom ikke præciseres.

61 For det fjerde har Kommissionen ikke blot undladt at præcisere, hvilke af tredjemands interesser der ville kunne skades af en yderligere udbredelse af de omhandlede dokumenter, men den har navnlig heller ikke taget hensyn til hverken muligheden for at give delvis aktindsigt i disse dokumenter eller til proceduren, der udtrykkeligt er fastsat i artikel 4, stk. 4, i forordning nr. 1049/2001 med henblik på beskyttelse af tredjemands interesser.

62 For det femte deler API Kommissionens opfattelse, hvorefter dokumenter, som institutionerne er i besiddelse af udelukkende med henblik på retslige procedurer, ikke er udelukket fra anvendelsesområdet for forordning nr. 1049/2001. Hvad i særdeleshed angår princippet om processuel ligestilling har API gjort gældende, at en part i et søgsmål reelt ikke stilles ringere ved udbredelsen af dennes indlæg, og skulle der findes en eventuel ulighed mellem parterne, udgør denne blot en uundgåelig og nødvendig konsekvens af selve eksistensen af forordning nr. 1049/2001. Under alle omstændigheder er det altid muligt at give delvis aktindsigt i indlæggene, hvilket er at foretrække frem for et fuldstændigt afslag på aktindsigt i disse.

63 For det sjette er dommen i sagen Nederlandene og van der Wal mod Kommissionen, hvortil Kommissionen har henvist, endelig uden relevans i den foreliggende sag, eftersom der ikke er tale om en principiel dom, som gør det muligt at anvende et fuldstændigt forbud mod aktindsigt i en bestemt kategori af dokumenter.

b) Domstolens bemærkninger

64 Indledningsvis bemærkes, at Det Forenede Kongeriges klagepunkt, hvorefter Retten traf afgørelse ultra petita, da den i den appellerede doms præmis 82 fastslog, at »[e]fter retsmødet er Kommissionen forpligtet til at foretage en konkret bedømmelse af hvert af de ønskede dokumenter for at undersøge, om det henset til dets særlige indhold kan udbredes, eller om udbredelsen kan gøre indgreb i den retslige procedure, som dokumentet vedrører«, må forkastes.

65 Hertil bemærkes, at selv om en domstol kun må træffe afgørelse vedrørende parternes påstande, idet det tilkommer dem at fastlægge tvistens rammer, kan den således ikke være fuldstændig bundet af de argumenter, som parterne har fremført til støtte for deres krav, da den i modsat fald kan tænkes at blive nødsaget til at basere sin afgørelse på urigtige retlige betragtninger (kendelse af 27.9.2004, sag C-470/02 P, UER mod M6 m.fl., præmis 69).

66 I den foreliggende sag nåede Retten frem til konklusionen i den appellerede doms præmis 82 under sin undersøgelse af de af API fremførte argumenter til støtte for dennes annullationspåstand vedrørende en tilsidesættelse af artikel 4, stk. 2, andet led, i forordning nr. 1049/2001. Det fremgår således, at denne præmis blot indeholder en videreførelse af den argumentation, som ledte Retten til at afvise det anbringende, som API havde gjort gældende for Retten.

67 I henhold til Domstolens praksis medfører en sådan videreførelse dog ikke i sig selv, at det kan fastslås, at Retten er gået ud over genstanden for tvisten og har truffet afgørelse ultra petita (jf. i denne retning dom af 19.11.1998, sag C-252/96 P, Parlamentet mod Gutiérrez de Quijano y Lloréns, Sml. I, s. 7421, præmis 34, og kendelsen i sagen UER mod M6, præmis 74).

68 Efter denne præcisering bemærkes for så vidt angår Kommissionens argumenter anført til støtte for dette anbringende, at ifølge sin første betragtning skal forordning nr. 1049/2001 ses som led i den beslutning, som er kommet til udtryk i EU-traktatens artikel 1, stk. 2, der blev indsat ved Amsterdamtraktaten, om at iværksætte en ny fase i processen hen imod en stadig snævrere union mellem de europæiske folk, hvor beslutningerne træffes så åbent som muligt og så tæt på borgerne som muligt. Som angivet i forordningens anden betragtning, beror offentlighedens ret til aktindsigt i institutionernes dokumenter på institutionernes demokratiske karakter (dom af 1.7.2008, forenede sager C-39/05 P og C-52/05 P, Sverige og Turco mod Rådet, Sml. I, s. 4723, præmis 34).

69 Med henblik herpå tilsigter forordning nr. 1049/2001, som det er angivet i forordningens fjerde betragtning og artikel 1, at give offentligheden den størst mulige aktindsigt i institutionernes dokumenter (jf. dom af 1.2.2007, sag C-266/05 P, Sison mod Rådet, Sml. I, s. 1233, præmis 61, og af 18.12.2007, sag C-64/05 P, Sverige mod Kommissionen, Sml. I, s. 11389, præmis 53, dommen i sagen Sverige og Turco mod Rådet, præmis 33, og dom af 29.6.2010, sag C-139/07 P, Kommissionen mod Technische Glaswerke Ilmenau, Sml. I, s. 5885, præmis 51).

70 Denne ret er imidlertid ikke desto mindre underlagt visse begrænsninger af hensyn til offentlige og private interesser (dommen i sagen Sison mod Rådet, præmis 62, og dommen i sagen Kommissionen mod Technische Glaswerke Ilmenau, præmis 53).

71 I overensstemmelse med sin ellevte betragtning fastsætter den nævnte forordning i sin artikel 4 nærmere bestemt, at institutionerne afslår at give aktindsigt i et dokument, hvis udbredelse ville være til skade for beskyttelsen af en af de i denne artikel nævnte interesser.

72 Når Kommissionen således beslutter at afslå en begæring om aktindsigt i et dokument, skal den i princippet give en forklaring på, hvorledes aktindsigt i dokumentet konkret kunne være til skade for den interesse, som er beskyttet ved en undtagelse i artikel 4 i forordning nr. 1049/2001, som institutionen har påberåbt sig (jf. i denne retning dommen i sagen Sverige og Turco mod Rådet, præmis 49, og dommen i sagen Kommissionen mod Technische Glaswerke Ilmenau, præmis 53).

73 Da de fraviger princippet om, at der skal gives størst mulig adgang til dokumenterne, skal de nævnte undtagelser ganske vist fortolkes og anvendes strengt (dommen i sagen Sison mod Rådet, præmis 63, dommen i sagen Sverige mod Kommissionen, præmis 66, og dommen i sagen Sverige og Turco mod Rådet, præmis 36).

74 I modsætning til det af API anførte følger det af Domstolens praksis, at den omhandlede institution kan basere sin beslutning herom på de generelle formodninger, der gælder for visse kategorier af dokumenter, da sådanne generelle betragtninger må antages også at have gyldighed for begæringer om aktindsigt i dokumenter af tilsvarende karakter (jf. dommen i sagen Sverige og Turco mod Rådet, præmis 50, og dommen i sagen Kommissionen mod Technische Glaswerke Ilmenau, præmis 54).

75 I det foreliggende tilfælde har ingen af parterne i nærværende sag imidlertid bestridt Rettens konklusion i den appellerede doms præmis 75, hvorefter Kommissionens indlæg, hvori der er begæret aktindsigt, er udarbejdet af Kommissionen som part i tre direkte søgsmål, der fortsat verserede på tidspunktet for vedtagelsen af den omtvistede

beslutning, og at hvert af disse indlæg dermed kan anses for at være omfattet af den samme kategori af dokumenter.

76 Det må herefter undersøges, om generelle betragtninger gjorde det muligt at fastslå, at Kommissionen med rette kunne påberåbe sig en formodning om, at udbredelsen af dens indlæg ville være til skade for retslige procedurer, uden at være forpligtet til at foretage en konkret undersøgelse af indholdet af hvert af disse dokumenter.

77 Med henblik herpå bemærkes indledningsvis, at indlæggene indgivet til Domstolen inden for rammerne af en retslig procedure har helt særlige karakteristika, idet de i kraft af deres art er en del af såvel Domstolens judicielle virksomhed som Kommissionens administrative virksomhed, og denne sidstnævnte virksomhed kræver i øvrigt ikke samme omfang i adgangen til aktindsigt som en fællesskabsinstitutions lovgivningsvirksomhed (jf. i denne retning dommen i sagen Kommissionen mod Technische Glaswerke Ilmenau, præmis 60).

78 Disse indlæg er nemlig udarbejdet udelukkende med henblik på den nævnte retslige procedure, og de udgør det væsentligste element i denne. Det er ved det indledende processkrift i sagen, at sagsøgeren afgrænser sagens genstand, og det er navnlig under den skriftlige forhandling — eftersom den mundtlige forhandling ikke er obligatorisk — at parterne forsyner Domstolen med de oplysninger, som denne skal træffe sin retsafgørelse på grundlag af.

79 Det fremgår imidlertid både af ordlyden af de relevante traktatbestemmelser og opbygningen af forordning nr. 1049/2001 samt målsætningerne i EU's retsforskrifter på området, at sådan judiciel virksomhed er undtaget fra anvendelsesområdet for aktindsigten i dokumenter, der er fastsat i disse retsforskrifter.

80 Hvad indledningsvis angår de relevante traktatbestemmelser fremgår det helt klart af ordlyden af artikel 255 EF, at Domstolen ikke er underlagt de åbenhedsforpligtelser, som er fastsat i denne artikel.

81 Formålet med denne undtagelse fremgår desuden endnu klarere af artikel 15 TEUF, som har afløst artikel 255 EF, og som i sin stk. 3, fjerde afsnit, præciserer, at Domstolen kun er underlagt åbenhedsforpligtelser, når den udøver administrative funktioner, samtidig med at den udvider anvendelsesområdet for åbenhedsprincippet.

82 Heraf følger, at Domstolens undtagelse fra de institutioner, der i medfør af artikel 255 EF er underlagt de nævnte forpligtelser, netop er begrundet med hensynet til karakteren af den judicielle virksomhed, som den i henhold til artikel 220 EF skal udøve.

83 Denne fortolkning bekræftes i øvrigt ligeledes af opbygningen af forordning nr. 1049/2001, som er vedtaget med hjemmel i selve artikel 255 EF. Denne forordnings artikel 1, litra a), undtager nemlig, ved at undlade at henvise til Domstolen i sin præcisering af forordningens anvendelsesområde, Domstolen fra de institutioner, der er underlagt de åbenhedsforpligtelser, som er opstillet heri, mens forordningens artikel 4 fastlægger en af undtagelserne til retten til aktindsigt i institutionernes dokumenter, nemlig beskyttelsen af retslige procedurer.

84 Det fremgår således både af artikel 255 EF og forordning nr. 1049/2001, at begrænsningerne i anvendelsen af åbenhedsprincippet med hensyn til judiciel virksomhed forfølger det samme formål, nemlig at sikre, at retten til aktindsigt i institutionernes dokumenter udøves uden at være til skade for beskyttelsen af retslige procedurer.

85 I denne forbindelse bemærkes, at beskyttelsen af disse procedurer navnlig indebærer at sikre såvel respekten for princippet om processuel ligestilling som princippet om ordentlig retspleje.

86 Hvad på den ene side angår princippet om processuel ligestilling bemærkes imidlertid, således som Retten i det væsentlige har anført i den appellerede doms præmis 78, at såfremt indholdet af Kommissionens indlæg skal være genstand for en offentlig debat, risikeres det, at kritik rettet mod disse, som går ud over deres reelle juridiske rækkevidde, får indflydelse på de synspunkter, som institutionen fremfører for Den Europæiske Unions retsinstanser.

87 En sådan situation kan endvidere ændre den nødvendige ligevægt mellem parterne i en tvist for de nævnte retsinstanser — hvilken ligevægt danner grundlag for princippet om processuel ligestilling — i det omfang, hvor kun den institution, som har modtaget en begæring om aktindsigt i sine dokumenter, og ikke alle sagens parter, er underlagt en forpligtelse til udbredelse.

88 Med hensyn hertil bemærkes desuden, at princippet om processuel ligestilling, ligesom navnlig kontradiktionsprincippet, blot følger af selve begrebet en retfærdig rettergang (jf. analogt dom af 26.6.2007, sag C-305/05, Ordre des barreaux francophones et germanophone m.fl., Sml. I, s. 5305, præmis 31, af 2.12.2009, sag C-89/08 P, Kommissionen mod Irland m.fl., Sml. I, s. 11245, præmis 50, og af 17.12.2009, sag C-197/09 RX, fornyet prøvelse, M mod EMEA, Sml. I, s. 12033, præmis 39 og 40).

89 Som Domstolen allerede har fastslået, må kontradiktionsprincippet således komme sagens parter i procedurer ved Den Europæiske Unions retsinstanser til gode, uanset vedkommendes retlige status. Den Europæiske Unions institutioner kan derfor også støtte ret herpå, når de er parter under en sådan sag (jf. i denne retning dommen i sagen Kommissionen mod Irland m.fl., præmis 53).

90 Det er således med urette, at API har gjort gældende, at Kommissionen i sin egenskab af offentlig institution ikke kan støtte ret på princippet om processuel ligestilling, eftersom denne ret kun tilgodeser privatpersoner.

91 Som API har gjort gældende, er det ganske vist i selve forordning nr. 1049/2001, at der kun er indført åbenhedsforpligtelser for de institutioner, som opregnes heri. Den omstændighed, at sådanne forpligtelser ikke er indført for andre end de omhandlede institutioner, bør dog ikke have til følge, at den processuelle stilling inden for rammerne af verserende retslige procedurer undergraves med hensyn til princippet om processuel ligestilling.

92 Hvad for det andet angår princippet om ordentlig retspleje er undtagelsen af judiciel virksomhed fra anvendelsesområdet for retten til aktindsigt uden sondring mellem sagens forskellige stadier begrundet i nødvendigheden af under hele den retslige procedure at sikre, at parternes drøftelser og den pågældende retsinstans' votering vedrørende den foreliggende sag kan gennemføres i ro.

93 Udbredelsen af de omhandlede indlæg ville således medføre, at det blev muligt at udøve udefra kommende pres, om ikke andet så i offentlighedens opfattelse, på den judicielle virksomhed og at skade retsforhandlingernes rolige forløb.

94 Der må følgelig anerkendes en generel formodning om, at udbredelsen af indlæg indgivet af en institution i forbindelse med en retslig procedure er til skade for beskyttelsen af denne procedure i henhold til artikel 4, stk. 2, andet led, i forordning nr. 1049/2001, så længe sagen er verserende.

95 Den nævnte udbredelse tilsidesætter nemlig de særlige forhold, der findes for denne kategori af dokumenter, og indebærer, at en væsentlig del af den retslige procedure underlægges åbenhedsprincippet. Dette vil medføre, at Domstolens undtagelse i henhold til artikel 255 EF fra de institutioner, som er omfattet af åbenhedsprincippet, for en stor del ville blive berøvet sin effektive virkning.

96 En sådan formodning kan i øvrigt endvidere begrundes på baggrund af statutten for Den Europæiske Unions Domstol og procesreglementerne for Den Europæiske Unions retsinstanser (jf. analogt dommen i sagen Kommissionen mod Technische Glaswerke Ilmenau, præmis 55).

97 Hvor statutten for Domstolen i sin artikel 31 bestemmer, at retsmødet er offentligt, begrænser den nemlig i medfør af sin artikel 20, stk. 2, overgivelsen af processkrifter udelukkende til parterne og de institutioner, hvis beslutninger omtvistes.

98 Heller ikke i procesreglementerne for Den Europæiske Unions retsinstanser er der fastsat forkyndelse af indlæggene for andre end sagens parter. I særdeleshed bestemmer artikel 39 i Domstolens procesreglement, artikel 45 i Rettens procesreglement og artikel 37, stk. 1, i procesreglementet for Retten for EU-personalesager, at stævningen kun forkyndes for sagsøgte.

99 Det må følgelig fastslås, at hverken Domstolens statut eller de nævnte procesreglementer omhandler en ret til aktindsigt for tredjemand i indlæg indgivet til Domstolen i forbindelse med retslige procedurer.

100 Denne omstændighed skal således tages i betragtning ved fortolkningen af undtagelsen i artikel 4, stk. 2, andet led, i forordning nr. 1049/2001. Såfremt tredjemand i henhold til forordning nr. 1049/2001 kunne opnå aktindsigt i de nævnte indlæg, ville ordningen med procedureregler for de retslige procedurer ved Den Europæiske Unions retsinstanser blive draget i tvivl (jf. analogt dommen i sagen Kommissionen mod Technische Glaswerke Ilmenau, præmis 58).

101 I denne forbindelse bemærkes, at det er irrelevant, at API har gjort gældende, at andre landes retssystemer har vedtaget andre løsninger, der bl.a. bestemmer, at retsinstanser giver tilladelse til aktindsigt i indlæg indgivet til dem. Som Kommissionen har gjort gældende, og som Retten med rette fastslog i den appellerede doms præmis 85, indeholder Den Europæiske Unions retsinstansers procedureregler ingen ret for tredjemand til aktindsigt i de processkrifter, som parterne har indleveret til Justitskontoret.

102 Det er derimod netop eksistensen af disse procedureregler, som er gældende for de omhandlede indlæg, og den omstændighed, at ikke blot fastsætter de ingen ret til aktindsigt i sagsakterne, men de bestemmer endog i henhold til artikel 31 i statutten for Domstolen, at et retsmøde kan afholdes for lukkede døre, eller at visse oplysninger, såsom parternes navne, kan udelades, der bidrager til at underbygge formodningen om, at udbredelsen af indlæggene ville være til skade for retslige procedurer (jf. analogt dommen i sagen Kommissionen mod Technische Glaswerke Ilmenau, præmis 56-58).

103 Som Domstolen har udtalt, er det korrekt, at en sådan generel formodning ikke udelukker den interesserede parts ret til at bevise, at et givent dokument, som der begæres aktindsigt i, ikke er omfattet af den nævnte formodning (dommen i sagen Kommissionen mod Technische Glaswerke Ilmenau, præmis 62). I den foreliggende sag fremgår det dog ikke af den appellerede dom, at API skulle have gjort denne ret gældende.

104 På grundlag af samtlige de anførte betragtninger må det konkluderes, at Retten har begået en retlig fejl ved at fastslå, at Kommissionen i mangel af forhold, der kan gendrive denne formodning, efter retsmødet er forpligtet til at foretage en konkret bedømmelse af hvert af de ønskede dokumenter for at undersøge, om det, henset til dets særlige indhold, kan udbredes uden at gøre indgreb i beskyttelsen af den retslige procedure, som dokumentet vedrører.

105 Det bemærkes dog, således som det er præciseret i denne doms præmis 66, at betragtningerne i den appellerede doms præmis 82 blot udgør en videreførelse af den argumentation, som ledte Retten til at afvise det anbringende, som API havde gjort gældende for Retten. Præmis 82 danner derimod på ingen måde grundlag for den appellerede doms konklusion.

106 Heraf følger, at en ophævelse af denne del af den appellerede doms begrundelse ikke medfører en ophævelse af dennes konklusion.

2. Det andet anbringende

107 Med sit andet anbringende har Kommissionen, støttet af Det Forenede Kongerige, gjort gældende, at Retten har begået en retlig fejl ved at fastslå, at undtagelsen vedrørende beskyttelsen af formålet med inspektioner, undersøgelser og revision som omhandlet i artikel 4, stk. 2, tredje led, i forordning nr. 1049/2001 ikke efter domsafsigelsen i traktatbrudssager i medfør af artikel 226 EF giver Kommissionen mulighed for at give afslag på aktindsigt i indlæg indgivet i forbindelse med disse sager, uden forinden at have foretaget en konkret undersøgelse af disse dokumenters indhold.

a) Parternes argumenter

108 Ifølge Kommissionen har Retten set bort fra den omstændighed, at der efter domsafsigelse i traktatbrudssager kan følge procedurer til opfyldelse af dommen samt ikke blot nye søgsmål i henhold til artikel 228 EF, men også nye meningsudvekslinger mellem Kommissionen og den dømte medlemsstat med henblik på, at sidstnævnte efterkommer EU-retten.

109 Med hensyn hertil har Kommissionen gjort gældende, at Rettens argumenter, hvorefter et søgsmål i henhold til artikel 228 EF ville have en anden sagsgenstand og afhænge af fremtidige og usikre begivenheder, er rent formelle og ikke tager hensyn til realiteten vedrørende dialogen mellem Kommissionen og medlemsstaterne.

110 Kommissionen har anført, at da den gav API afslag på aktindsigt i de omhandlede indlæg i Open-skies-sagerne, stod den over for et uoverstigeligt principielt spørgsmål, i hvilken forbindelse den var forpligtet til at optræde som Det Europæiske Fællesskabs repræsentant under forhandlinger, som skulle føres sideløbende med medlemsstater og tredjelande. Kommissionen har under retsmødet forklaret, at udbredelsen af indlæggene efter domsafsigelsen i disse sager ville have skadet disse forhandlinger, som havde til formål at indgå en ny international aftale om luftfart.

111 Ifølge API forklarer appelskriftet derimod hverken grundene til, at »realiteten vedrørende dialogen« med medlemsstaterne ville blive bragt i fare, såfremt Kommissionen udbredte sine indlæg efter Domstolens domsafsigelse, eller hvorfor dens »rolle som traktatens vogter« ville blive svækket af en sådan udbredelse. Så meget desto mere som Kommissionen ikke kunne påberåbe sig særlige omstændigheder som begrundelse for at anvende en af undtagelserne til udbredelse, skulle indlæggene have været udbredt. Under alle omstændigheder kan dette argument ikke antages til

realitetsbehandling, for så vidt som det begrænser sig til at gentage argumenter, som allerede har været fremført for Retten.

b) Domstolens bemærkninger

112 Kommissionen har med sit andet anbringende, som består af to led, i det væsentlige kritiseret Retten for med urette at have fastslået, at dokumenterne vedrørende undersøgelser udført af Kommissionen i forbindelse med traktatbrudssøgsmål i henhold til artikel 226 EF ikke længere var omfattet af undtagelsen omhandlet i artikel 4, stk. 2, tredje led, i forordning nr. 1049/2001, efter at Domstolen har afsagt sin dom og dermed har afsluttet den nævnte sag.

113 Kommissionen har med dette anbringendes første led gjort gældende, at de begrundelser, som Retten i den appellerede doms præmis 142 anvendte som grundlag for at konkludere, at Kommissionen anlagde et urigtigt skøn, da den afslog aktindsigt i indlæggene vedrørende Open-skies-sagerne, er rent formelle og ikke tager hensyn til realiteten vedrørende dialogen mellem Kommissionen og medlemsstaterne.

114 Kommissionen har i det væsentlige kritiseret Retten for at have foretaget en fejlagtig vurdering af det juridiske forhold mellem artikel 226 EF og 228 EF ved at undervurdere vigtigheden af den sammenhæng, der findes mellem procedurerne omhandlet i disse to bestemmelser i forbindelse med to indbyrdes sammenhængende sager, som er fortløbende og vedrører det samme traktatbrud begået af den samme medlemsstat.

115 I modsætning til det af API hævdede har Kommissionen ikke begrænset sig til at gentage de argumenter, som den gjorde gældende i første instans, men tilsigter at anfægte den af Retten foretagne juridiske vurdering.

116 Såfremt en part imidlertid bestrider Rettens fortolkning eller anvendelse af EU-retten, kan retsspørgsmål, som Retten har behandlet, diskuteres på ny under en appelsag. Hvis en part nemlig ikke således kunne basere sin appel på anbringender og argumenter, som allerede havde været fremført for Retten, ville appelproceduren blive berøvet en del af sin mening (dom af 23.3.2004, sag C-234/02 P, Ombudsmanden mod Lamberts, Sml. I, s. 2803, præmis 75).

117 Heraf følger, at det andet anbringendes første led kan antages til realitetsbehandling.

118 Hvad angår realiteten bemærkes, at selv om procedurerne omhandlet i artikel 226 EF og 228 EF ganske vist har samme formål, nemlig at sikre den effektive anvendelse af EU-retten, ændrer dette ikke ved, at de udgør to særskilte procedurer med forskellig sagsgenstand.

119 Proceduren indført ved artikel 226 EF har nemlig til formål at få konstateret, at en medlemsstats adfærd er i strid med EU-retten, og bringe denne adfærd til ophør (jf. dom af 7.2.1979, forenede sager 15/76 og 16/76, Frankrig mod Kommissionen, Sml. s. 321, præmis 27, og af 6.12.2007, sag C-456/05, Kommissionen mod Tyskland, Sml. I, s. 10517, præmis 25), mens sagsgenstanden for proceduren omhandlet i artikel 228 EF har et langt mere begrænset formål, som blot er at tilskynde en forsømmelig medlemsstat til at opfylde en dom i en traktatbrudssag (dom af 12.7.2005, sag C-304/02, Kommissionen mod Frankrig, Sml. I, s. 6263, præmis 80).

120 Heraf følger, at når Domstolen ved en dom afsagt i medfør af artikel 226 EF har fastslået, at en medlemsstat har tilsidesat sine forpligtelser, er genstanden for de

efterfølgende forhandlinger mellem denne medlemsstat og Kommissionen ikke længere eksistensen af et traktatbrud — som jo netop allerede er blevet konstateret af Domstolen — men spørgsmålet, om de nødvendige betingelser for at anlægge sag i medfør af artikel 228 EF er opfyldt.

121 Hvad desuden angår muligheden for, at traktatbrudssøgsmålet fører til en mindelig ordning, bemærkes det, at når et traktatbrud først er fastslået ved en dom afsagt af Domstolen i medfør af artikel 226 EF, er en sådan ordning ikke længere mulig vedrørende dette traktatbrud.

122 Under sådanne omstændigheder bemærkes det, at Retten ikke har begået en retlig fejl ved at fastslå, at det ikke kan antages, at udbredelsen af indlæg indgivet i forbindelse med en sag, som har ført til afsigelsen af en dom i medfør af artikel 226 EF, er til skade for undersøgelser, der vil kunne medføre, at en sag indledes i medfør af artikel 228 EF.

123 Under hensyntagen til ovenstående betragtninger skal det andet anbringendes første led forkastes som ugrundet.

124 Kommissionen har med nærværende anbringendes andet led gjort gældende, at udbredelsen af dokumenter vedrørende Open-skies-sagerne ville have skadet forhandlinger om indgåelse af en ny international aftale om luftfart, som den på tidspunktet for vedtagelsen af den omtvistede beslutning førte med både medlemsstater og tredjelande i Fællesskabets navn, selv efter at Domstolen havde afsagt dom i disse sager.

125 Det er med hensyn hertil tilstrækkeligt at bemærke, at selv om Kommissionen i sit appelskrift har gjort gældende, at den understregede denne omstændighed under

retsmødet for Retten, fremgår det ingen steder i den appellerede dom — som ikke på dette punkt er bestridt af Kommissionen — at institutionen hverken i den omtvistede beslutning eller for Retten har påberåbt sig nødvendigheden af at bevare de omhandlede dokumenters fortrolighed med henblik på at undgå at gøre skade på forhandlinger, som den førte med det formål at indgå den nævnte aftale.

126 I overensstemmelse med fast retspraksis ville anerkendelsen af en adgang for en part til først for Domstolen at fremføre et anbringende og argumenter, som parten ikke har fremført for Retten, imidlertid være ensbetydende med at give ham ret til at forelægge Domstolen — der har en begrænset kompetence i appelsager — en mere omfattende tvist end den, der blev forelagt Retten. Under en appel har Domstolen således kun kompetence til at tage stilling til den retlige afgørelse, der er blevet truffet vedrørende de anbringender og argumenter, der er blevet behandlet i første instans (jf. dom af 30.3.2000, sag C-266/97 P, VBA mod VGB m.fl., Sml. I, s. 2135, præmis 79, af 21.9.2006, sag C-167/04 P, JCB Service mod Kommissionen, Sml. I, s. 8935, præmis 114, og i denne retning kendelse af 21.1.2010, sag C-150/09 P, Iride og Iride Energia mod Kommissionen, præmis 73 og 74).

127 Da dette led således ikke kan antages til realitetsbehandling, skal det andet anbringende forkastes, dels som ugrundet, dels da det ikke kan antages til realitetsbehandling.

3. Det tredje anbringende

a) Parternes argumenter

128 Kommissionen har med sit tredje anbringende gjort gældende, at Retten har begået en retlig fejl ved at fortolke undtagelsen vedrørende beskyttelse af retslige procedurer

således, at institutionerne i hvert enkelt tilfælde har pligt til at undersøge begæringer om aktindsigt i indlæg indgivet i forbindelse med afgjorte sager, selv når disse knytter sig til en verserende sag. Eftersom Retten fastslog, at Kommissionen kan afslå udbredelsen af sine indlæg, så længe disse ikke er blevet drøftet under retsmødet, burde Retten nemlig have anvendt samme argumentation for begæringer om udbredelse af dokumenter indgivet i forbindelse med sager, som er afsluttede, men knyttet til endnu verserende sager. Dette gælder ikke mindst, når sagens parter i den afsluttede sag og i den verserende sag, som er knyttet til denne, ikke er de samme.

129 Med hensyn hertil har API gjort gældende, at fuld eller delvis aktindsigt i indlæg indgivet i forbindelse med en afsluttet sag ikke har nogen indflydelse på Kommissionens evne til at forsvare sig i en yderligere, endnu verserende sag, selv om de to sager er indbyrdes forbundne.

b) Domstolens bemærkninger

130 Af de i denne doms præmis 68-104 anførte grunde kan det uden videre konstateres, at udbredelsen af indlæg indgivet i forbindelse med verserende retslige procedurer må formodes at være til skade for beskyttelsen af denne procedure som følge af den omstændighed, at indlæggene udgør det grundlag, hvorpå Domstolen udøver sin judicielle virksomhed, mens det forholder sig anderledes, når den pågældende procedure er blevet afsluttet ved en retsafgørelse.

131 I dette sidstnævnte tilfælde kan det nemlig ikke længere formodes, at udbredelsen af indlæggene vil være til skade for Domstolens judicielle virksomhed, idet denne virksomhed ophører efter sagens afslutning.

132 Det kan ganske vist ikke udelukkes, således som Kommissionen har påstået, at udbredelsen af indlæg vedrørende en afsluttet retslig procedure, som er knyttet til en anden, endnu verserende sag, kan udgøre en risiko for, at sidstnævnte sag skades, i særdeleshed når parterne i denne ikke er de samme som i den afsluttede sag. Såfremt Kommissionen i en sådan situation har anvendt de samme argumenter til støtte for sine retlige synspunkter i forbindelse med begge sagerne, kan udbredelsen af Kommissionens argumenter i forbindelse med den verserende sag risikere at være til skade for denne.

133 En sådan risiko afhænger imidlertid af flere forhold, herunder navnlig graden af lighed mellem de i hver af de to sager fremførte argumenter. Hvis Kommissionens indlæg således blot gentages delvist, kan en delvis udbredelse være tilstrækkelig til at undgå enhver risiko for at gøre skade på den verserende sag.

134 Under disse omstændigheder vil imidlertid kun en konkret undersøgelse af de dokumenter, hvori der er begæret aktindsigt, udført i overensstemmelse med de i denne doms præmis 72 nævnte kriterier, gøre det muligt for Kommissionen at fastslå, om der kan gives afslag på deres udbredelse i henhold til artikel 4, stk. 2, andet led, i forordning nr. 1049/2001.

135 Heraf følger, at det var med rette, da Retten i det væsentlige fastslog, at risikoen for at skade en beskyttet interesse, hvilket er et krav i henhold til denne bestemmelse, ikke kan formodes at være til stede blot på grundlag af en forbindelse mellem de pågældende retslige procedurer.

136 Da det tredje anbringende således ikke kan tages til følge, må Kommissionens appel i sag C-532/07 P forkastes i sin helhed.

B — *Om appellerne iværksat af Kongeriget Sverige (sag C-514/07 P) og API (sag C-528/07 P)*

137 Hvor sag C-532/07 P omhandler dels aktindsigt i indlæg indgivet i forbindelse med retslige procedurer, hvor retsmødet allerede havde fundet sted på tidspunktet for Kommissionens beslutning, dels aktindsigt i indlæg indgivet i forbindelse med afgjorte retslige procedurer, som enten vedrørte traktatbrud, hvor den sagsøgte medlemsstat efterfølgende endnu ikke havde efterkommet EU-retten, eller som var tæt knyttet til andre verserende sager, omhandler sagerne C-514/07 P og C-528/07 P aktindsigt i indlæg indgivet i forbindelse med retslige procedurer, hvor retsmødet endnu ikke havde fundet sted på tidspunktet for Kommissionens beslutning.

138 Kongeriget Sverige, støttet af Kongeriget Danmark og Republikken Finland, og API har baseret deres respektive appeller på de samme to anbringender vedrørende tilsidesættelse af artikel 4, stk. 2, andet led, i forordning nr. 1049/2001 og tilsidesættelse af denne forordnings artikel 4, stk. 2, in fine.

1. Det første anbringende

a) Parternes argumenter

139 Kongeriget Sverige og API har i det væsentlige med dette anbringende gjort gældende, at Retten har foretaget en fejlagtig fortolkning af artikel 4, stk. 2, andet led,

i forordning nr. 1049/2001, som omhandler undtagelsen vedrørende beskyttelse af retslige procedurer, idet Retten fastslog, at når der fremsættes en begæring om aktindsigt i indlæg indgivet af Kommissionen til Den Europæiske Unions retsinstanser i forbindelse med retslige procedurer, som endnu ikke er nået til den mundtlige forhandlingsfase, kan denne institution med rette begrunde sit afslag på udbredelse med den nævnte undtagelse uden at være forpligtet til at foretage en konkret bedømmelse af indholdet af hvert enkelt dokument, som den er anmodet om aktindsigt i.

140 Kongeriget Sverige og API har til støtte for dette anbringende indledningsvis gjort gældende, at Retten på udvidende vis har fortolket en undtagelse, som i sin egenskab af undtagelse udelukkende burde fortolkes indskrænkende. Den svenske regering har tilføjet, at en sådan fortolkning heller ikke er forenelig med formålet med forordning nr. 1049/2001 om at sikre, at der gives offentligheden størst mulig adgang til de dokumenter, som Den Europæiske Unions institutioner er i besiddelse af.

141 Kongeriget Danmark har for sit vedkommende ligeledes gjort gældende, at den svenske regerings sidstnævnte argument ikke mindst er rigtigt, når dommen i sagen Sverige og Turco mod Rådet tages i betragtning, hvori Domstolen i præmis 35 under sin angivelse af de kriterier, som institutionerne skal følge, når de giver afslag på aktindsigt i henhold til undtagelserne i artikel 4 i forordning nr. 1049/2001, præciserede, at institutionerne skal vurdere anmodninger om aktindsigt individuelt og konkret.

142 Ifølge API fastslog Retten endvidere med urette, at aktindsigt i Kommissionens indlæg medfører en risiko for, at dens befuldmægtigede — og ikke repræsentanterne for sagens andre parter — udsættes for »kritik og indsigelser« udefra. I modsætning til hvad der fremgår af den appellerede doms præmis 80, råder Kommissionen under alle omstændigheder ikke over en ret til at forsvare sine interesser »uden at være udsat for indflydelse udefra«. Retten undervurderede derudover vigtigheden af den omstændighed, at andre retssystemer tillader aktindsigt i indlæg indgivet til retsinstanser, og dette på ethvert trin i proceduren. Endelig var det med urette, at Retten

anførte nødvendigheden af at beskytte den effektive virkning af en eventuel afgørelse om at afholde retsmødet for lukkede døre.

143 Kommissionen har som svar på disse argumenter gjort gældende, at forordning nr. 1049/2001 ikke fastsætter absolut åbenhed, og at det derfor ikke er i strid med dennes formål, som er at sikre den størst mulige virkning af retten til aktindsigt, at tage hensyn til et generelt retsprincip, såsom beskyttelsen af rettens gang og princippet om ordentlig retspleje.

144 Ifølge Kommissionen, som på dette punkt støttes af Det Forenede Kongerige, er det således i strid med det nævnte princip at kræve af en institution, at den foretager en konkret og individuel undersøgelse af hvert enkelt dokument, som den er blevet anmodet om aktindsigt i, når det er åbenlyst, at dette dokument falder inden for anvendelsesområdet for en af undtagelserne i forordning nr. 1049/2001 som følge af navnlig dette dokuments art eller den særlige sammenhæng, som det er udfærdiget i.

b) Domstolens bemærkninger

145 API og Kongeriget Sverige har med dette anbringende gjort gældende, at Retten har begået en retlig fejl ved at fortolke artikel 4, stk. 2, andet led, i forordning nr. 1049/2001 således, at institutionerne uden forinden at have foretaget en konkret undersøgelse i det enkelte tilfælde har ret til at afslå aktindsigt i indlæg indgivet i forbindelse med verserende retslige procedurer, som endnu ikke er nået til den mundtlige forhandlingsfase.

146 Af de i denne doms præmis 68-104 anførte grunde er det med hensyn hertil tilstrækkeligt at konstatere, at Kommissionen kan påberåbe sig en formodning om, at udbredelsen af indlæg indgivet i forbindelse med verserende retslige procedurer er til skade for disse procedurer i henhold til nævnte forordnings artikel 4, stk. 2, andet led, og at den derfor under hele disse procedurers forløb kan afslå at efterkomme en begæring om aktindsigt vedrørende sådanne dokumenter uden at være forpligtet til at foretage en konkret undersøgelse heraf.

147 Af de samme grunde følger det heraf, at den af Kongeriget Sverige og API ved dette anbringende forfægtede fortolkning, hvorefter den nævnte bestemmelse ikke tillader Kommissionen at give et sådan afslag inden datoen for retsmødet, er ugrundet.

148 Heraf følger, at det første appelanbringende i sagerne C-514/07 P og C-528/07 P skal forkastes som ugrundet.

2. Det andet anbringende

a) Parternes argumenter

149 Med dette anbringende har Kongeriget Sverige og API gjort gældende, at Retten har tilsidesat artikel 4, stk. 2, in fine, i forordning nr. 1049/2001, idet den fastslog, at offentlighedens generelle interesse i at modtage oplysninger vedrørende verserende retslige procedurer ikke udgør en mere tungtvejende offentlig interesse i henhold til

denne bestemmelse. API er endvidere af den opfattelse, at Retten under alle omstændigheder ikke, som den burde have gjort, foretog en afvejning mellem denne interesse og interessen i at beskytte de nævnte procedurer. Med hensyn hertil har Kongeriget Sverige gjort gældende, at i modsætning til det af Retten i den appellerede doms præmis 99 fastslåede, skal en sådan afvejning altid foretages med udgangspunkt i det konkrete indhold af de dokumenter, hvis udbredelse der er anmodet om.

150 Ifølge Kommissionen var Rettens afgørelse derimod i overensstemmelse med fast retspraksis, idet den fastslog, at en mere tungtvejende offentlig interesse, med hensyn til hvilken dokumenterne skulle udbredes i henhold til den nævnte bestemmelse, i princippet skal holdes adskilt fra det generelle princip om åbenhed, som ligger til grund for forordning nr. 1049/2001.

151 Det Forenede Kongeriget har tilføjet, at anbringendet er udtryk for en fejlagtig forståelse af den appellerede doms indhold, eftersom det fremgår af dennes præmis 97-99, at Retten reelt ikke blot anerkendte, at det var nødvendigt at foretage en afvejning af de pågældende interesser, men at den ligeledes selv foretog denne afvejning.

b) Domstolens bemærkninger

152 Det bemærkes indledningsvis, at Retten i den appellerede doms præmis 97 efter at have udtalt, at den mere tungtvejende offentlige interesse som omhandlet i artikel 4, stk. 2, in fine, i forordning nr. 1049/2001, i princippet skal holdes adskilt fra åbenhedsprincippet, præciserede, at den omstændighed, at den person, som begærer aktindsigt, ikke påberåber sig offentlige interesser, der adskiller sig fra åbenhedsprincipper, ikke automatisk indebærer, at det ikke er nødvendigt at foretage en afvejning af de

implicerede interesser. Ifølge Retten kan »[a]nvendelsen af de nævnte principper […] nemlig i betragtning af de særlige omstændigheder i sagen have en så påtrængende karakter, at behovet for en beskyttelse af de omtvistede dokumenter må vige herfor«.

153 Det er således med urette, at Kongeriget Sverige og API har gjort gældende, at Retten udelukkede, at interessen i åbenhed ikke kan udgøre en mere tungtvejende offentlig interesse i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i den nævnte bestemmelse.

154 Således som Kommissionen og Det Forenede Kongerige har gjort gældende, foretog Retten i den appellerede doms præmis 98 og 99 en afvejning mellem interessen i åbenhed og den interesse, som knytter sig til beskyttelsen af at undgå enhver udefra kommende indflydelse på de retslige procedurers forløb.

155 API's argument, hvorefter Retten ikke har foretaget den nævnte afvejning, er dermed ligeledes ugrundet.

156 Hvad endelig angår Kongeriget Sveriges argument hvorefter Retten ikke foretog denne afvejning korrekt, idet den ikke tog hensyn til de pågældende dokumenters indhold, bemærkes, at det ifølge Retten kun er, når de særlige omstændigheder i sagen har en særligt påtrængende karakter, at dette princip kan udgøre en mere tungtvejende offentlig interesse, som behovet for en beskyttelse af de omtvistede dokumenter må vige for, og som således kan begrunde udbredelsen af disse i henhold til artikel 4, stk. 2, in fine, i forordning nr. 1049/2001.

157 Selv hvis det antages, at det på dette grundlag er muligt at udbrede dokumenterne, på trods af en formodning om, at dette vil være til skade for en af interesserne beskyttet ved undtagelsesordningen som omhandlet i artikel 4, stk. 2, i forordning nr. 1049/2001, må det bemærkes, at det fremgår af den appellerede doms præmis 95, at API alene har gjort gældende, at offentlighedens ret til at modtage oplysninger vedrørende væsentlige fællesskabsretlige spørgsmål, som f.eks. konkurrenceretlige spørgsmål, samt spørgsmål, som er af en vis politisk interesse, hvilket er tilfældet for så vidt angår de spørgsmål, der rejses ved traktatbrudssøgsmål, går forud for beskyttelsen af retslige procedurer.

158 Betragtninger af en så generel art er imidlertid ikke tilstrækkelige til at godtgøre, at princippet om åbenhed i den foreliggende sag har nogen særligt påtrængende karakter, som ville kunne gå forud for begrundelserne for at afslå udbredelsen af de omhandlede dokumenter.

159 Under disse omstændigheder konkluderede Retten med rette, at den af API påberåbte interesse ikke kunne begrunde udbredelsen af de omhandlede dokumenter, og at det derfor ikke i den foreliggende sag var nødvendigt at foretage en konkret undersøgelse af de nævnte dokumenter.

160 Henset til de foranstående betragtninger, kan heller ikke det andet anbringende tiltrædes.

161 Appellen iværksat af Kongeriget Sverige i sag C-514/07 P og appellen iværksat af API i sag C-528/07 P skal derfor forkastes i det hele.

VII — Sagens omkostninger

162 Artikel 122, stk. 1, i Domstolens procesreglement bestemmer bl.a., at såfremt der ikke gives appellanten medhold, træffer Domstolen afgørelse om sagens omkostninger. I henhold til procesreglementets artikel 69, stk. 2, som ifølge procesreglementets artikel 118 finder anvendelse i appelsager for Domstolen, pålægges det den tabende part at betale sagens omkostninger, hvis der er nedlagt påstand herom. Ifølge artikel 69, stk. 4, første afsnit, bærer medlemsstater og institutioner, der er indtrådt i en sag, deres egne omkostninger.

163 Kongeriget Sverige har tabt appellen i sag C-514/07 P og bør derfor pålægges at betale sagens omkostninger i overensstemmelse med Kommissionens påstand herom.

164 API har tabt appellen i sag C-528/07 P og bør derfor pålægges at betale sagens omkostninger i overensstemmelse med Kommissionens påstand herom.

165 Kommissionen har tabt appellen i sag C-532/07 P og bør derfor pålægges at betale sagens omkostninger i overensstemmelse med API's påstand herom.

166 De medlemsstater, som har interveneret i appelsagerne, bærer deres egne omkostninger.

På grundlag af disse præmisser udtaler og bestemmer Domstolen (Store Afdeling):

1) Appellerne forkastes.

2) Kongeriget Sverige bærer sine egne omkostninger og betaler Europa-Kommissionens omkostninger i appelsagen C-514/07 P.

3) Association de la presse internationale ASBL (AIP) bærer sine egne omkostninger og betaler Kommissionens omkostninger i appelsagen C-528/07 P.

4) Kommissionen bærer sine egne omkostninger og betaler omkostningerne afholdt af Association de la presse internationale ASBL i appelsagen C-532/07 P.

5) Kongeriget Danmark, Republikken Finland og Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirland bærer hver deres egne omkostninger.

Underskrifter