ARREST VAN HET HOF (Grote kamer)

21 september 2010 *

Inhoud

I — Toepasselijke bepalingen ..... I - 8558

II — Voorgeschiedenis van het geding ..... I - 8563

III — Bestreden arrest ..... I - 8566

IV — Procesverloop voor het Hof ..... I - 8569

V — Conclusies van partijen ..... I - 8570

A — In zaak Zweden/API en Commissie (C-514/07 P) ..... I - 8570

B — In zaak API/Commissie (C-528/07 P) ..... I - 8572

C — In zaak Commissie/API (C-532/07 P) ..... I - 8573

VI — Hogere voorzieningen ..... I - 8575

A — Hogere voorziening van de Commissie (zaak C-532/07 P) ..... I - 8575

1. Eerste middel ..... I - 8575

a) Argumenten van partijen ..... I - 8576

b) Beoordeling door het Hof ..... I - 8580

2. Tweede middel ..... I - 8589

a) Argumenten van partijen ..... I - 8590

b) Beoordeling door het Hof ..... I - 8591

* Procestaal: Engels.

3. Derde middel ..... I - 8594

a) Argumenten van partijen ..... I - 8594

b) Beoordeling door het Hof ..... I - 8595

B — Hogere voorzieningen van het Koninkrijk Zweden (zaak C-514/07 P) en API (zaak C-528/07 P) ..... I - 8597

1. Eerste middel ..... I - 8597

a) Argumenten van partijen ..... I - 8597

b) Beoordeling door het Hof ..... I - 8599

2. Tweede middel ..... I - 8600

a) Argumenten van partijen ..... I - 8600

b) Beoordeling door het Hof ..... I - 8601

VII — Kosten ..... I - 8604

In de gevoegde zaken C-514/07 P, C-528/07 P en C-532/07 P,

betreffende drie hogere voorzieningen krachtens artikel 56 van het Statuut van het Hof van Justitie, ingesteld, de eerste, op 20 november 2007 en, de tweede en de derde, op 27 november 2007,

Koninkrijk Zweden (C-514/07 P), vertegenwoordigd door S. Johannesson, A. Falk, K. Wistrand en K. Petkovska als gemachtigden,

rekwirant,

ondersteund door:

Koninkrijk Denemarken, vertegenwoordigd door B. Weis Fogh als gemachtigde,

Republiek Finland, vertegenwoordigd door J. Heliskoski als gemachtigde,

interveniënten in hogere voorziening,

andere partijen in de procedure:

Association de la presse internationale ASBL (API), gevestigd te Brussel (België), vertegenwoordigd door S. Völcker en J. Heithecker, Rechtsanwälte, F. Louis, avocat, en C. O'Daly, solicitor,

verzoekster in eerste aanleg,

Europese Commissie, vertegenwoordigd door C. Docksey, V. Kreuschitz en P. Aalto als gemachtigden, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg,

verweerster in eerste aanleg,

en

Association de la presse internationale ASBL (API) (C-528/07 P), gevestigd te Brussel (België), vertegenwoordigd door S. Völcker, Rechtsanwalt, F. Louis, avocat, en C. O'Daly, solicitor,

rekwirante,

andere partij in de procedure:

Europese Commissie, vertegenwoordigd door C. Docksey, V. Kreuschitz en P. Aalto als gemachtigden, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg,

verweerster in eerste aanleg,

ondersteund door:

Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland, vertegenwoordigd door E. Jenkinson en S. Behzadi-Spencer als gemachtigden, bijgestaan door J. Coppel, barrister,

interveniënt in hogere voorziening,

en

Europese Commissie (C-532/07 P), vertegenwoordigd door C. Docksey, V. Kreuschitz en P. Aalto als gemachtigden, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg,

rekwirante,

ondersteund door:

Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland, vertegenwoordigd door E. Jenkinson en S. Behzadi-Spencer als gemachtigden, bijgestaan door J. Coppel, barrister,

interveniënt in hogere voorziening,

andere partij in de procedure:

Association de la presse internationale ASBL (API), gevestigd te Brussel (België), vertegenwoordigd door S. Völcker, Rechtsanwalt, F. Louis, avocat, en C. O'Daly, solicitor,

verzoekster in eerste aanleg,

HET HOF (Grote kamer),

samengesteld als volgt: V. Skouris, president, A. Tizzano (rapporteur), J.N. Cunha Rodrigues, K. Lenaerts, R. Silva de Lapuerta, C. Toader, kamerpresidenten, A. Rosas, K. Schiemann, E. Juhász, T. von Danwitz en A. Arabadjiev, rechters,

advocaat-generaal: M. Poiares Maduro,
griffiers: H. von Holstein, adjunct-griffier, en B. Fülöp, administrateur,

gezien de stukken en na de terechtzitting op 16 juni 2009,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 1 oktober 2009,

het navolgende

Arrest

1 Met hun hogere voorzieningen verzoeken het Koninkrijk Zweden, de Association de la presse internationale ASBL (hierna: „API") en de Commissie van de Europese Gemeenschappen om vernietiging van het arrest van het Gerecht van eerste aanleg van de Europese Gemeenschappen van 12 september 2007, API/Commissie (T-36/04, Jurispr. blz. II-3201; hierna: „bestreden arrest"), waarbij het besluit van de Commissie van 20 november 2003 (hierna: „litigieus besluit") houdende afwijzing van een door API ingediend verzoek om toegang tot de door de Commissie in bepaalde gerechtelijke procedures bij het Hof en het Gerecht ingediende memories, gedeeltelijk nietig is verklaard.

I — Toepasselijke bepalingen

2 De punten 1, 2, 4 en 11 van de considerans van verordening (EG) nr. 1049/2001 van het Europees Parlement en de Raad van 30 mei 2001 inzake de toegang van het publiek tot documenten van het Europees Parlement, de Raad en de Commissie (PB L 145, blz. 43) luiden:

„(1) In artikel 1, tweede alinea, van het Verdrag betreffende de Europese Unie vindt het begrip ‚openheid' zijn verankering: het Verdrag markeert een nieuwe etappe in het proces van totstandbrenging van een steeds hechter verbond tussen

de volkeren van Europa, waarin de besluiten in zo groot mogelijke openheid en zo dicht mogelijk bij de burger worden genomen.

(2) Deze openheid maakt een betere deelneming van de burgers aan het besluitvormingsproces mogelijk en waarborgt een grotere legitimiteit en meer doelmatigheid en verantwoordelijkheid van de administratie ten opzichte van de burgers binnen een democratisch systeem. Zij draagt bij aan de versterking van de beginselen van democratie en eerbiediging van de grondrechten, zoals vervat in artikel 6 van het Verdrag betreffende de Europese Unie en in het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie.

[...]

(4) Deze verordening heeft tot doel het recht van toegang van het publiek tot documenten maximaal zijn beslag te geven en de voorwaarden en beperkingen van dat recht vast te leggen in overeenstemming met artikel 255, lid 2, van het EG-Verdrag.

[...]

(11) In beginsel dienen alle documenten van de instellingen voor het publiek toegankelijk te zijn. Dit neemt niet weg dat de bescherming van bepaalde openbare en particuliere belangen door een uitzonderingenregeling dient te worden gewaarborgd. De instellingen dienen het recht te hebben om hun interne raadplegingen en beraadslagingen te beschermen, wanneer dat voor het behoud van hun vermogen om hun taken uit te voeren, noodzakelijk is. Bij het beoordelen van de uitzonderingen dienen de instellingen rekening te houden met de beginselen van de communautaire wetgeving betreffende de bescherming van persoonsgegevens, op alle terreinen van de activiteiten van de Unie."

3 Artikel 1, sub a, van deze verordening bepaalt:

„Deze verordening beoogt:

a) de bepaling van de beginselen, voorwaarden en beperkingen op grond van openbare of particuliere belangen betreffende het in artikel 255 van het EG-Verdrag neergelegde recht van toegang tot documenten van het Europees Parlement, de Raad en de Commissie (hierna: ‚de instellingen'), en wel zodanig, dat een zo ruim mogelijke toegang tot documenten wordt gewaarborgd."

4 Artikel 2, leden 1 en 3, van deze verordening bepaalt:

„1. Iedere burger van de Unie en iedere natuurlijke of rechtspersoon met verblijfplaats of statutaire zetel in een lidstaat heeft een recht van toegang tot documenten van de instellingen, volgens de beginselen en onder de voorwaarden en beperkingen die in deze verordening worden bepaald.

[...]

3. Deze verordening is van toepassing op alle bij een instelling berustende documenten, dit wil zeggen documenten die door de instelling zijn opgesteld of ontvangen en zich in haar bezit bevinden, op alle werkterreinen van de Europese Unie."

5 Artikel 4, leden 2, 4 en 6, van verordening nr. 1049/2001, betreffende de uitzonderingen op het recht van toegang, bepaalt:

„2. De instellingen weigeren de toegang tot een document wanneer de openbaarmaking ervan zou leiden tot ondermijning van de bescherming van:

— [...]

— gerechtelijke procedures en juridisch advies,

— het doel van inspecties, onderzoeken en audits,

tenzij een hoger openbaar belang openbaarmaking gebiedt.

[...]

4. Wanneer het gaat om documenten van derden, wordt de derde door de instelling geraadpleegd om te kunnen beoordelen of een uitzondering van lid 1 of 2 van toepassing is, tenzij het duidelijk is dat het document wel of niet openbaar moet worden gemaakt.

[...]

6. Indien het gevraagde document slechts ten dele onder de uitzonderingen valt, worden de overige delen ervan wel vrijgegeven."

6 Volgens artikel 7, lid 2, van deze verordening „[kan de verzoeker] [i]n geval van volledige of gedeeltelijke afwijzing [van zijn verzoek om toegang] binnen vijftien werkdagen na ontvangst van het antwoord van de instelling een confirmatief verzoek indienen, welk verzoek ertoe strekt de instelling haar standpunt te doen herzien".

7 Artikel 8, lid 1, van deze verordening bepaalt:

„Een confirmatief verzoek wordt onmiddellijk behandeld. Binnen vijftien werkdagen te rekenen na registratie van het confirmatief verzoek verleent de instelling toegang tot het gevraagde document en maakt zij het toegankelijk in de zin van artikel 10, of deelt zij de verzoeker schriftelijk de redenen mede waarom zij het verzoek volledig of gedeeltelijk afwijst [...]"

8 Artikel 12, lid 2, van verordening nr. 1049/2001 luidt:

„In het bijzonder wetgevingsdocumenten, dat wil zeggen documenten die zijn opgesteld of ontvangen in de loop van procedures tot aanneming van in of voor de lidstaten bindende besluiten, dienen, met inachtneming van de artikelen 4 en 9, rechtstreeks toegankelijk te worden gemaakt."

II — Voorgeschiedenis van het geding

9 Bij brief van 1 augustus 2003 verzocht API, een vereniging zonder winstoogmerk van buitenlandse journalisten in België, de Commissie overeenkomstig artikel 6 van verordening nr. 1049/2001 om toegang tot de memories die laatstgenoemde bij het Gerecht of het Hof had ingediend in de gerechtelijke procedures in de volgende zaken:

— Honeywell/Commissie (T-209/01) en General Electric/Commissie (T-210/01);

— MyTravel/Commissie (T-212/03);

— Airtours/Commissie (T-342/99);

— Commissie/Oostenrijk (C-203/03);

— Commissie/Verenigd Koninkrijk (C-466/98); Commissie/Denemarken (C-467/98); Commissie/Zweden (C-468/98); Commissie/Finland (C-469/98); Commissie/België (C-471/98); Commissie/Luxemburg (C-472/98); Commissie/Oostenrijk (C-475/98), en Commissie/Duitsland (C-476/98) (hierna: „‚Open Sky'-zaken");

— Köbler (C-224/01), en

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

10 Bij brief van 17 september 2003 verleende de Commissie slechts toegang tot de memories in de zaken Köbler (C-224/01) en Altmark Trans en Regierungspräsidium Magdeburg (C-280/00), die betrekking hadden op verzoeken om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 234 EG.

11 Voor het overige wees de Commissie API's verzoek af. Bij het litigieuze besluit is die afwijzing op grond van artikel 8, lid 1, van verordening nr. 1049/2001 gehandhaafd.

12 De Commissie weigerde eerst de toegang tot de memories in de zaken Honeywell/Commissie (T-209/01) en General Electric/Commissie (T-210/01), in wezen op grond dat sprake was van zaken die aanhangig waren ten tijde van de vaststelling van het litigieuze besluit en dat bijgevolg de in artikel 4, lid 2, tweede streepje, van deze verordening bedoelde uitzondering met betrekking tot de bescherming van gerechtelijke procedures van toepassing was.

13 Vervolgens weigerde de Commissie op grond van dezelfde uitzondering de toegang tot de memories in de zaak Airtours/Commissie (T-342/99), aangezien die weliswaar afgesloten zaak nauw samenhing met de zaak MyTravel/Commissie (T-212/03), die wel nog aanhangig was ten tijde van de vaststelling van het litigieuze besluit. Het

verzoek om toegang tot de memories in laatstgenoemde zaak was volgens de Commissie voorbarig, hetgeen verzoekster in haar beroep niet betwistte.

14 Voorts wees de Commissie API's verzoek betreffende de „Open Sky"-zaken af, op grond dat die zaken weliswaar ten tijde van de vaststelling van het litigieuze besluit reeds waren afgesloten, maar betrekking hadden op beroepen wegens niet-nakoming krachtens artikel 226 EG, zodat de in artikel 4, lid 2, derde streepje, van verordening nr. 1049/2001 bedoelde uitzondering met betrekking tot de bescherming van het doel van inspecties, onderzoeken en audits van toepassing was.

15 Ten slotte wees de Commissie API's verzoek betreffende de in de zaak Commissie/Oostenrijk (C-203/03) overgelegde documenten af. Volgens haar was de uitzondering met betrekking tot de bescherming van gerechtelijke procedures immers op die documenten van toepassing, net als op de in de zaken Honeywell/Commissie (T-209/01) en General Electric/Commissie (T-210/01) overgelegde documenten. Zij voegde daar evenwel aan toe dat dit verzoek ook moest worden afgewezen op grond van artikel 4, lid 2, derde streepje, aangezien die bepaling de toegang tot documenten betreffende een beroep wegens niet-nakoming uitsluit, wanneer de openbaarmaking daarvan zou leiden tot ondermijning van de bescherming van het doel van onderzoeken, namelijk het bereiken van een minnelijke regeling van het geschil tussen de Commissie en de betrokken lidstaat.

16 Wat de toepassing van artikel 4, lid 2, in fine, van deze verordening betreft, gebood volgens de Commissie geen hoger openbaar belang, in de zin van die bepaling, in casu openbaarmaking van de betrokken documenten.

III — Bestreden arrest

17 API heeft een beroep tot nietigverklaring van het litigieuze besluit ingesteld, dat door het Gerecht slechts gedeeltelijk gegrond is verklaard.

18 In de punten 51 tot en met 57 van het bestreden arrest heeft het Gerecht, na eraan te herinneren dat verordening nr. 1049/2001 tot doel heeft het recht van toegang van het publiek tot bij de instellingen berustende documenten maximaal zijn beslag te geven, gepreciseerd dat aan dit recht evenwel bepaalde beperkingen zijn gesteld. De verordening bevat uitzonderingen die als zodanig restrictief dienen te worden uitgelegd en waarvan de toepassing in beginsel verlangt dat de inhoud van de in het verzoek om toegang bedoelde documenten concreet en individueel wordt onderzocht en dat het gevaar van afbreuk aan het belang dat elk van die uitzonderingen beschermt, niet louter hypothetisch is.

19 In punt 58 van dat arrest heeft het Gerecht daar echter aan toegevoegd dat een dergelijk onderzoek niet in elk geval is vereist. Het is immers mogelijk dat dit niet noodzakelijk is wanneer, gelet op bijzondere omstandigheden, overduidelijk is dat toegang moet worden verleend of geweigerd. Dit is met name het geval wanneer bepaalde documenten overduidelijk volledig onder een in deze verordening bedoelde uitzondering vallen.

20 Overeenkomstig die beginselen heeft het Gerecht in de eerste plaats het deel van het litigieuze besluit onderzocht dat betrekking had op de memories in de aanhangige zaken Honeywell/Commissie (T-209/01), General Electric/Commissie (T-210/01) en Commissie/Oostenrijk (C-203/03).

21 Volgens het Gerecht vallen dergelijke documenten overduidelijk volledig onder de uitzondering met betrekking tot de bescherming van gerechtelijke procedures, totdat de betrokken procedure het stadium van de terechtzitting heeft bereikt.

22 Zoals uit de punten 78 tot en met 81 van het bestreden arrest blijkt, moet immers absoluut worden voorkomen dat die documenten vóór de terechtzitting openbaar worden gemaakt, opdat de gemachtigden van de Commissie geen pressie van buiten, met name van de zijde van het publiek, ondervinden. Bovendien kan aldus worden voorkomen dat mogelijk door gespecialiseerde kringen, de pers en de publieke opinie in het algemeen geuite kritiek en bezwaren betreffende de argumenten in de schrifturen er met name toe kunnen leiden dat de Commissie, in strijd met het beginsel van „equality of arms", met een extra taak wordt belast. Zij kan zich namelijk genoodzaakt voelen daarmee rekening te houden bij de verdediging van haar standpunt voor de rechter, terwijl de partijen in de procedure die niet verplicht zijn hun memories openbaar te maken, hun belangen zonder enige beïnvloeding van buiten kunnen verdedigen.

23 Derhalve is de Commissie pas na de terechtzitting verplicht elke memorie waartoe haar om toegang is verzocht, concreet en individueel te onderzoeken.

24 Daaraan heeft het Gerecht in de punten 84 en 85 van het bestreden arrest om te beginnen toegevoegd dat die conclusie niet op losse schroeven kan worden gezet door de vaststelling dat de openbaarmaking van processtukken in verschillende lidstaten is toegestaan en dat daarin voor bij het Europees Hof voor de rechten van de mens ingediende schrifturen is voorzien in het op 4 november 1950 te Rome ondertekende Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, nu in de procedurevoorschriften van de rechterlijke instanties van de Unie niet wordt bepaald dat derden toegang kunnen krijgen tot de door de partijen ter griffie neergelegde processtukken.

25 Het Gerecht heeft in de punten 86 tot en met 89 van dat arrest vervolgens geoordeeld dat de Commissie geen beroep kan doen op de procedurevoorschriften van de rechterlijke instanties van de Unie, op grond waarvan de memories van de partijen in beginsel vertrouwelijk zijn, om toegang daartoe ook na de terechtzitting te weigeren. Het Hof heeft immers reeds gepreciseerd dat deze voorschriften de partijen niet verbieden om hun eigen memories openbaar te maken.

26 Het Gerecht heeft in de punten 90 en 91 van dat arrest daar ten slotte aan toegevoegd dat de niet-openbaarmaking van die memories vóór de terechtzitting bovendien gerechtvaardigd is ter vrijwaring van de nuttige werking van een eventuele beslissing van de rechter bij wie een geding aanhangig is, om de zitting met gesloten deuren te houden.

27 Bijgevolg heeft het Gerecht in punt 92 van het bestreden arrest vastgesteld dat de Commissie geen blijk had gegeven van een onjuiste rechtsopvatting door de memories in de zaken Honeywell/Commissie (T-209/01), General Electric/Commissie (T-210/01) en Commissie/Oostenrijk (C-203/03) niet concreet te onderzoeken, en dat zij geen beoordelingsfout had gemaakt door aan te nemen dat de bescherming van deze memories in het openbaar belang was.

28 Tot slot heeft het Gerecht in punt 100 van het bestreden arrest geoordeeld dat API evenmin hogere openbare belangen had aangevoerd op grond waarvan openbaarmaking van de betrokken documenten overeenkomstig artikel 4, lid 2, van verordening nr. 1049/2001 was geboden.

29 Wat in de tweede plaats het verzoek om toegang tot de memories in de zaak Airtours/Commissie (T-342/99) betreft, heeft het Gerecht in de punten 105 tot en met 107 van het bestreden arrest geoordeeld dat de weigering van de Commissie, wegens de nauwe samenhang tussen die zaak en de aanhangige zaak MyTravel/Commissie (T-212/03), onterecht was. Zaak T-342/99 was namelijk reeds afgedaan bij arrest van het Gerecht van 6 juni 2002 (Jurispr. blz. II-2585), zodat de inhoud van de memories reeds openbaar was gemaakt, niet alleen ter terechtzitting, maar ook in de tekst van

dat arrest. Daarnaast is het feit alleen dat argumenten die reeds voor de rechter zijn voorgedragen in een afgesloten zaak, ook ter sprake kunnen komen in een soortgelijke zaak, geen indicatie dat het gevaar bestaat dat het verloop van de nog aanhangige procedure wordt ondermijnd.

30 In de derde en laatste plaats heeft het Gerecht in de punten 135 tot en met 140 van het bestreden arrest vastgesteld dat de afwijzing, door de Commissie, van API's verzoek om toegang tot de memories in de „Open Sky"-zaken niet kon worden gerechtvaardigd op grond van de in artikel 4, lid 2, derde streepje, van verordening nr. 1049/2001 bedoelde uitzondering met betrekking tot de bescherming van inspecties, onderzoeken en audits. Die zaken waren immers reeds afgedaan bij arrest, zodat er geen onderzoeken naar het bestaan van de betrokken niet-nakomingen waren die konden worden ondermijnd door openbaarmaking van de opgevraagde documenten.

31 Het Gerecht heeft dan ook het litigieuze besluit nietig verklaard voor zover daarbij toegang wordt geweigerd tot de memories die de Commissie bij het Hof heeft ingediend in de „Open Sky"-zaken en bij het Gerecht in de zaak Airtours/Commissie (T-342/99). Volgens punt 2 van het dictum van het bestreden arrest wordt API's beroep voor het overige verworpen.

IV — Procesverloop voor het Hof

32 Bij beschikkingen van de president van het Hof van respectievelijk 23 april en 19 mei 2008 zijn het Koninkrijk Denemarken en de Republiek Finland toegelaten tot interventie aan de zijde van het Koninkrijk Zweden in zaak C-514/07 P.

33 Bij beschikking van de president van het Hof van 23 april 2008 is het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland toegelaten tot interventie aan de zijde van de Commissie in de zaken C-528/07 P en C-532/07 P.

34 Bij beschikking van 7 januari 2009, ten slotte, heeft de president van het Hof de zaken C-514/07 P, C-528/07 P en C-532/07 P gevoegd voor de mondelinge behandeling en het arrest.

V — Conclusies van partijen

A — *In zaak Zweden/API en Commissie (C-514/07 P)*

35 Het Koninkrijk Zweden vordert dat het Hof punt 2 van het dictum van het bestreden arrest vernietigt, het litigieuze besluit volledig nietig verklaart en de Commissie verwijst in de kosten.

36 API concludeert dat het het Hof behage:

— het bestreden arrest te vernietigen voor zover het Gerecht daarin heeft bevestigd dat de Commissie haar memories in zaken waarin nog geen terechtzitting had plaatsgevonden, niet openbaar hoefde te maken;

— de niet eerder bij het bestreden arrest nietig verklaarde onderdelen van het litigieuze besluit nietig te verklaren of, subsidiair, de zaak terug te verwijzen naar het Gerecht ter verdere afdoening overeenkomstig het arrest van het Hof, en

— de Commissie te verwijzen in de kosten die betrekking hebben op API's memorie van antwoord op de hogere voorziening.

37 Het Koninkrijk Denemarken vordert dat het Hof punt 2 van het dictum van het bestreden arrest vernietigt en het litigieuze besluit nietig verklaart, omdat „het Gerecht blijk heeft gegeven van een onjuiste rechtsopvatting door niet de strikte voorwaarde te stellen dat elk opgevraagd stuk concreet dient te worden onderzocht om vast te stellen of de uitzondering van artikel 4, lid 2, van verordening nr. 1049/2001 toepassing kan vinden".

38 De Republiek Finland heeft het Hof ter terechtzitting verzocht punt 2 van het dictum van het bestreden arrest te vernietigen.

39 De Commissie concludeert dat het het Hof behage:

— het bestreden arrest gedeeltelijk te bevestigen voor zover daarbij het litigieuze besluit om de toegang tot de door API opgevraagde documenten te weigeren is bevestigd;

— API te verwijzen in de kosten van de Commissie in eerste aanleg en in hogere voorziening, en

— het Koninkrijk Zweden te verwijzen in de kosten van de Commissie in hogere voorziening.

B — *In zaak API/Commissie (C-528/07 P)*

40 API verzoekt het Hof:

— het bestreden arrest te vernietigen voor zover het Gerecht daarin heeft bevestigd dat de Commissie haar memories in zaken waarin nog geen terechtzitting had plaatsgevonden, niet openbaar hoefde te maken;

— de niet eerder bij het bestreden arrest nietig verklaarde onderdelen van het litigieuze besluit nietig te verklaren of, subsidiair, de zaak terug te verwijzen naar het Gerecht ter verdere afdoening overeenkomstig het arrest van het Hof, en

— de Commissie te verwijzen in de kosten.

41 De Commissie verzoekt het Hof:

— het bestreden arrest gedeeltelijk te bevestigen voor zover daarbij het litigieuze besluit om de toegang tot de door API opgevraagde documenten te weigeren is bevestigd;

— API te verwijzen in de kosten van de Commissie in eerste aanleg evenals in hogere voorziening, en

— het Koninkrijk Zweden te verwijzen in de kosten van de Commissie in hogere voorziening.

42 Het Verenigd Koninkrijk concludeert dat het het Hof behage de hogere voorziening af te wijzen.

C — *In zaak Commissie/API (C-532/07 P)*

43 De Commissie verzoekt het Hof:

— het bestreden arrest gedeeltelijk te vernietigen voor zover daarbij het litigieuze besluit om API geen toegang tot bepaalde documenten te verlenen vanaf de datum van de terechtzitting nietig is verklaard voor alle procedures, met uitzondering van beroepen wegens niet-nakoming;

— definitief te beslissen op de punten waarop de onderhavige hogere voorziening betrekking heeft, en

— API te verwijzen in de kosten van de Commissie die betrekking hebben op die zaak en op de onderhavige hogere voorziening.

44 API verzoekt het Hof:

— het eerste middel van de hogere voorziening gedeeltelijk niet-ontvankelijk te verklaren, voor zover daarin niet nauwkeurig is vermeld met betrekking tot welke onderdelen van het bestreden arrest de Commissie vernietiging vordert;

— het tweede middel van de hogere voorziening niet-ontvankelijk te verklaren;

— subsidiair, de hogere voorziening geheel af te wijzen, en

— de Commissie te verwijzen in API's kosten in het kader van haar memorie van antwoord op de hogere voorziening.

45 Het Verenigd Koninkrijk verzoekt het Hof:

— vast te stellen dat het Gerecht blijk heeft gegeven van een onjuiste rechtsopvatting door in punt 82 van het bestreden arrest te oordelen dat na de terechtzitting de Commissie verplicht is elke memorie individueel te beoordelen alvorens zich uit te spreken over de toepassing van de in artikel 4, lid 2, tweede streepje, van verordening nr. 1049/2001 bedoelde uitzondering met betrekking tot gerechtelijke procedures, en

— het bestreden arrest te vernietigen voor zover het Gerecht daarin het litigieuze besluit nietig heeft verklaard voor zover daarbij API's verzoek om toegang tot de door de Commissie bij het Hof ingediende memories in de „Open Sky"-zaken is afgewezen.

VI — Hogere voorzieningen

46 Eerst moet de hogere voorziening in zaak C-532/07 P worden behandeld en daarna tezamen de hogere voorzieningen in de zaken C-514/07 P en C-528/07 P.

A — *Hogere voorziening van de Commissie (zaak C-532/07 P)*

47 Ter onderbouwing van haar hogere voorziening voert de Commissie drie middelen inzake schending van artikel 4, lid 2, tweede en derde streepje, van verordening nr. 1049/2001 aan.

1. Eerste middel

48 Met haar eerste middel stelt de Commissie dat het Gerecht blijk heeft gegeven van een onjuiste rechtsopvatting door de uitzondering met betrekking tot gerechtelijke procedures aldus uit te leggen dat de instellingen verzoeken om toegang tot memories in andere dan niet-nakomingsprocedures individueel dienen te onderzoeken vanaf de datum van de terechtzitting.

a) Argumenten van partijen

49 Ter ondersteuning van dat middel betoogt de Commissie in de eerste plaats dat een dergelijke uitlegging een tegenstrijdigheid in het bestreden arrest aan het licht brengt. Het Gerecht erkent het bestaan van een algemene uitzondering op het recht van toegang, maar beperkt vervolgens de toepassing daarvan tot op het tijdstip van de terechtzitting, waardoor de terechtzitting ten onrechte van doorslaggevende betekenis wordt. In werkelijkheid rechtvaardigen de goede rechtsgang en het vereiste dat de vertegenwoordigers van de Commissie niet van buiten mogen worden beïnvloed — waarop het Gerecht zich heeft gebaseerd om te oordelen dat de betrokken uitzondering tot de terechtzitting van toepassing is — dat deze uitzondering gedurende de gehele procedure, en dus tot de uitspraak van het arrest, van toepassing is.

50 In de tweede plaats heeft het Gerecht geen rekening gehouden met het belang van de goede rechtsbedeling of dat van de andere in het kader van de procedure genoemde personen dan de partijen of interveniënten. In het bijzonder heeft het Gerecht niet stilgestaan bij de door de communautaire rechterlijke instanties ontwikkelde praktijk waarbij zij de naam van een partij of van andere personen die in de procedure worden vermeld, dan wel andere op de zaak betrekking hebbende informatie die normaliter openbaar wordt gemaakt, uit eigen beweging kunnen weglaten.

51 In de derde plaats heeft het Gerecht volgens de Commissie niet alleen artikel 255 EG, waarin niet naar het Hof wordt verwezen, geschonden, maar ook de relevante bepalingen van de reglementen voor de procesvoering van de communautaire rechterlijke instanties, waaruit blijkt dat het publiek geen toegang tot de stukken van het dossier heeft.

52 In de vierde plaats heeft het Gerecht geen rekening gehouden met de belangen van de andere partijen bij de procedure dan de Commissie. Aangezien in de memories van een partij, met name in rechtstreekse beroepen, noodzakelijkerwijs wordt gerefereerd aan de memories van de andere partijen waarop wordt geantwoord, zou, indien de Commissie verplicht was de inhoud van haar schrifturen openbaar te maken, immers onvermijdelijk sprake zijn van gevolgen voor het recht van de andere partij om controle te hebben over de, aldus geopende, toegang tot de eigen memories en argumenten.

53 In de vijfde plaats blijkt uit de voorstukken van verordening nr. 1049/2001 dat de gemeenschapswetgever de documenten die de instellingen uitsluitend voor gerechtelijke procedures hebben opgesteld en daartoe in hun bezit hebben, niet volledig van de werkingssfeer van deze verordening heeft willen uitsluiten.

54 In de zesde en laatste plaats is de door het Gerecht gegeven oplossing volgens de Commissie in strijd met de rechtspraak van het Hof, met name met het arrest van 11 januari 2000, Nederland en Van der Wal/Commissie (C-174/98 P en C-189/98 P, Jurispr. blz. I-1), waarin het Hof heeft benadrukt dat de Commissie bij ontvangst van een verzoek om toegang tot documenten mogelijkerwijs de nationale rechter dient te raadplegen alvorens die documenten eventueel openbaar te maken, aangezien een dergelijke oplossing vereist dat een instelling geheel alleen beslist over de openbaarmaking van alle aan de communautaire rechterlijke instanties overgelegde of door hen opgestelde documenten met betrekking tot een aanhangige zaak. Dat zou onverenigbaar zijn met de op de instelling rustende verplichting om zowel de rechten van de andere partijen om hun belangen voor de communautaire rechterlijke instanties te verdedigen als de voorschriften voor de procesvoering voor die rechterlijke instanties te eerbiedigen.

55 Ter ondersteuning van de conclusies van de Commissie voegt het Verenigd Koninkrijk om te beginnen toe dat het Gerecht ultra petita heeft beslist door in punt 82 van het bestreden arrest te oordelen dat „[n]a de terechtzitting de Commissie [...] verplicht [is], elk opgevraagd document concreet te onderzoeken teneinde uit te maken of openbaarmaking, gelet op de specifieke inhoud ervan, mogelijk is dan wel zou leiden tot ondermijning van de gerechtelijke procedure waarop dat document betrekking heeft". Uit punt 75 van dat arrest volgt namelijk dat API met haar beroep tot

nietigverklaring het Gerecht niet had gevraagd tussen de datum van de terechtzitting en de uitspraak van het arrest gedane verzoeken om toegang tot memories te beoordelen, nu in elk van de drie betrokken zaken, te weten Honeywell/Commissie (T-209/01), General Electric/Commissie (T-201/01) en Commissie/Oostenrijk (C-203/03), de terechtzitting nog niet had plaatsgevonden toen API om toegang tot de memories van de Commissie verzocht.

56 Voorts moeten de instellingen zich volgens het Verenigd Koninkrijk kunnen baseren op algemene aannames die gelden voor categorieën van documenten en is de openbaarmaking van memories per definitie verschillend van de openbaarmaking van een intern bestuursdocument. Dat blijkt trouwens uit de wijze waarop de gemeenschapswetgever omgaat met op een gerechtelijke procedure betrekking hebbende documenten, waarvan het bijzondere karakter tot uiting komt in de uitzondering van artikel 4, lid 2, tweede streepje, van verordening nr. 1049/2001. Ten slotte is het ongepast en schadelijk voor de goede rechtsbedeling dat gerechtelijke procedures aan beïnvloeding van buitenaf worden blootgesteld.

57 API antwoordt op alle door de Commissie ter ondersteuning van het eerste middel aangevoerde argumenten.

58 In de eerste plaats is enige eventuele beïnvloeding van buitenaf van de vertegenwoordigers van de Commissie slechts een gevolg van het openbare karakter van gerechtelijke procedures en kan dit niet als rechtvaardiging dienen voor de door het Gerecht gegeven oplossing. Hoe dan ook is dit argument onverenigbaar met de noodzaak om de uitzonderingen op het recht van toegang tot documenten restrictief uit te leggen en is de oplossing van het Gerecht in strijd met het beginsel van de ruimst mogelijke toegang tot documenten van de instellingen, aangezien noch het rapport ter terechtzitting noch de terechtzitting zelf, gelet op de onvolledigheid daarvan, volstaan ter verzekering van transparantie.

59 In de tweede plaats kunnen de praktijk van het Hof waarbij de namen van de verzoekers of van andere bij de procedure betrokken personen worden weggelaten, en de codificatie daarvan in artikel 44, lid 4, van het Reglement voor de procesvoering van het Gerecht voor ambtenarenzaken, niet als rechtvaardiging dienen om af te wijken van de verplichtingen ingevolge verordening nr. 1049/2001, nu deze verordening een hogere norm is.

60 In de derde plaats vallen de documenten waartoe API toegang wenst te hebben, duidelijk onder artikel 255 EG, aangezien het gaat om documenten die in het bezit zijn van de Commissie en die door haar zijn opgesteld. Anders gezegd tracht API geen toegang te krijgen tot documenten die in het bezit zijn van het Hof, waarnaar in artikel 255 EG overigens niet wordt verwezen. Het argument van de Commissie in dit verband is hoe dan ook niet-ontvankelijk, nu de betwiste punten van het bestreden arrest niet zijn vermeld.

61 In de vierde plaats heeft de Commissie niet alleen nagelaten te preciseren welke belangen van derden in het geding zijn waaraan een latere openbaarmaking van de betrokken documenten afbreuk kan doen, maar houdt zij in het bijzonder geen rekening met de mogelijkheid om gedeeltelijk toegang daartoe te verlenen noch met de in artikel 4, lid 4, van verordening nr. 1049/2001 uitdrukkelijk voorziene procedure ter bescherming van de belangen van derden.

62 In de vijfde plaats deelt API het standpunt van de Commissie dat de documenten die de instellingen uitsluitend voor gerechtelijke procedures in hun bezit hebben, niet zijn uitgesloten van de werkingssfeer van verordening nr. 1049/2001. Specifiek met betrekking tot het beginsel van „equality of arms" betoogt API dat een partij bij een geding eigenlijk niet wordt benadeeld door de openbaarmaking van haar memories en dat een eventuele asymmetrie tussen partijen slechts het onvermijdelijke en noodzakelijke gevolg is van het bestaan zelf van verordening nr. 1049/2001. Gedeeltelijke toegang tot de memories is in elk geval steeds mogelijk en valt te verkiezen boven een volledige weigering van toegang.

63 In de zesde en laatste plaats is het aangehaalde arrest Nederland en Van der Wal/Commissie, waaraan de Commissie refereert, in casu niet ter zake dienend, aangezien het niet gaat om een principe-uitspraak op grond waarvan toegang tot een bepaalde categorie van documenten op algemene wijze kan worden verboden.

b) Beoordeling door het Hof

64 Om te beginnen moet het bezwaar van het Verenigd Koninkrijk worden afgewezen dat het Gerecht ultra petita heeft beslist door in punt 82 van het bestreden arrest te oordelen dat „[n]a de terechtzitting de Commissie [...] verplicht [is], elk opgevraagd document concreet te onderzoeken teneinde uit te maken of openbaarmaking, gelet op de specifieke inhoud ervan, mogelijk is dan wel zou leiden tot ondermijning van de gerechtelijke procedure waarop dat document betrekking heeft".

65 Er zij immers aan herinnerd dat hoewel de rechter enkel uitspraak hoeft te doen over de vordering van partijen, die de grenzen van het geding dienen af te bakenen, hij zich niet hoeft te beperken tot de argumenten die de partijen tot staving van hun aanspraken hebben aangevoerd. Anders zou hij zich in voorkomend geval gedwongen zien zijn beslissing op onjuiste overwegingen rechtens te baseren (beschikking van 27 september 2004, UER/M6 e.a., C-470/02 P, punt 69).

66 In casu is het Gerecht pas na onderzoek van API's argumenten tot staving van haar middel tot nietigverklaring, ontleend aan schending van artikel 4, lid 2, tweede streepje, van verordening nr. 1049/2001, tot de in punt 82 van het bestreden arrest genoemde conclusie gekomen. Dit punt bouwt dan ook slechts voort op de redenering die het Gerecht ertoe heeft gebracht het door API voor hem opgeworpen middel ongegrond te verklaren.

67 Volgens de rechtspraak van het Hof kan niet uitsluitend op grond van het feit dat wordt voortgebouwd op de redenering, worden vastgesteld dat het Gerecht buiten de grenzen van het geding is getreden en ultra petita heeft beslist (zie in die zin arrest van 19 november 1998, Parlement/Gutiérrez de Quijano y Lloréns, C-252/96 P, Jurispr. blz. I-7421, punt 34, en beschikking UER/M6 e.a., reeds aangehaald, punt 74).

68 Met betrekking tot de door de Commissie aangevoerde argumenten tot staving van dit middel moet in herinnering worden gebracht dat verordening nr. 1049/2001, overeenkomstig punt 1 van de considerans, gevolg geeft aan de wens — geuit in artikel 1, tweede alinea, van het EU-Verdrag, ingevoegd bij het Verdrag van Amsterdam — om een nieuwe etappe te markeren in het proces van totstandbrenging van een steeds hechter verbond tussen de volkeren van Europa, waarin de besluiten in zo groot mogelijke openheid en zo dicht mogelijk bij de burger worden genomen. Zoals in punt 2 van de considerans wordt gememoreerd, is het recht van het publiek op toegang tot documenten van de instellingen verweven met het democratisch karakter van de instellingen (arrest van 1 juli 2008, Zweden en Turco/Raad, C-39/05 P en C-52/05 P, Jurispr. blz. I-4723, punt 34).

69 Verordening nr. 1049/2001 heeft blijkens punt 4 van de considerans en artikel 1 dan ook tot doel het publiek een zo ruim mogelijk recht van toegang tot documenten van de instellingen te geven (zie arresten van 1 februari 2007, Sison/Raad, C-266/05 P, Jurispr. blz. I-1233, punt 61, en 18 december 2007, Zweden/Commissie, C-64/05 P, Jurispr. blz. I-11389, punt 53; arrest Zweden en Turco/Raad, reeds aangehaald, punt 33, en arrest 29 juni 2010, Commissie/Technische Glaswerke Ilmenau, C-139/07 P, Jurispr. blz. I-5885, punt 51).

70 Aan dat recht worden niettemin bepaalde beperkingen op grond van openbare of particuliere belangen gesteld (reeds aangehaalde arresten Sison/Raad, punt 62, en Commissie/Technische Glaswerke Ilmenau, punt 51).

71 Meer in het bijzonder, en in overeenstemming met punt 11 van de considerans, is in artikel 4 van deze verordening bepaald dat de instellingen de toegang tot een document weigeren wanneer de openbaarmaking ervan zou leiden tot de ondermijning van een van de in dat artikel beschermde belangen.

72 Indien de Commissie besluit om toegang tot een document waarvan haar om openbaarmaking is verzocht, te weigeren, moet zij bijgevolg in beginsel uitleggen in welk opzicht de toegang tot dat document een concrete en daadwerkelijke ondermijning zou vormen van het belang dat wordt beschermd door een van de in artikel 4 van verordening nr. 1049/2001 neergelegde uitzonderingen waarop de instelling zich beroept (zie in die zin reeds aangehaalde arresten Zweden en Turco/Raad, punt 49, en Commissie/Technische Glaswerke Ilmenau, punt 53).

73 Aangezien die uitzonderingen afwijken van het beginsel van de ruimst mogelijke toegang van het publiek tot documenten, moeten zij restrictief worden uitgelegd en toegepast (reeds aangehaalde arresten Sison/Raad, punt 63; Zweden/Commissie, punt 66, en Zweden en Turco/Raad, punt 36).

74 Anders dan API stelt, blijkt uit de rechtspraak van het Hof echter dat de betrokken instelling zich mag baseren op algemene aannames die gelden voor bepaalde categorieën documenten, daar vergelijkbare overwegingen van algemene aard kunnen gelden voor verzoeken om openbaarmaking met betrekking tot documenten van gelijke aard (zie reeds aangehaalde arresten Zweden en Turco/Raad, punt 50, en Commissie/Technische Glaswerke Ilmenau, punt 54).

75 In casu heeft geen van de partijen bij de onderhavige zaak de conclusie van het Gerecht in punt 75 van het bestreden arrest betwist dat de memories van de Commissie waartoe om toegang is verzocht, door deze instelling zijn opgesteld als partij in drie rechtstreekse beroepen die nog aanhangig waren op het tijdstip waarop het litigieuze

besluit is vastgesteld, en dat daarom kan worden aangenomen dat al die memories tot één en dezelfde categorie behoren.

76 Derhalve moet worden nagegaan of op grond van overwegingen van algemene aard kon worden geconcludeerd dat de Commissie zich mocht baseren op de aanname dat openbaarmaking van die memories zou leiden tot ondermijning van de gerechtelijke procedures, en dat niet was vereist dat zij de inhoud van elk document concreet onderzocht.

77 Opgemerkt zij meteen dat bij het Hof ingediende memories in een gerechtelijke procedure zeer bijzondere kenmerken hebben, daar zij naar hun aard eerder deel uitmaken van de gerechtelijke werkzaamheden van het Hof dan van de administratieve werkzaamheden van de Commissie. Laatstgenoemde werkzaamheden vereisen bovendien niet dezelfde mate van toegang tot documenten als de wetgevende werkzaamheden van een gemeenschapsinstelling (zie in die zin arrest Commissie/Technische Glaswerke Ilmenau, reeds aangehaald, punt 60).

78 Die memories worden immers uitsluitend opgesteld voor die gerechtelijke procedure en vormen de kern daarvan. Met het inleidend verzoekschrift bakent de verzoeker de grenzen van het geding af, en met name in het schriftelijke gedeelte van die procedure — het mondelinge gedeelte is niet verplicht — verschaffen de partijen het Hof de gegevens op basis waarvan het uitspraak zal doen.

79 Blijkens zowel de bewoordingen van de relevante bepalingen van de Verdragen als de algemene opzet van verordening nr. 1049/2001 en de doelstellingen van de desbetreffende regelgeving van de Unie vallen gerechtelijke werkzaamheden als zodanig niet onder het in die regelgeving vastgestelde recht op toegang tot documenten.

80 Wat allereerst de relevante bepalingen van de Verdragen betreft, blijkt heel duidelijk uit de bewoordingen van artikel 255 EG dat de daarin neergelegde transparantieverplichtingen niet voor het Hof gelden.

81 Het doel van die uitsluiting komt overigens nog duidelijker tot uiting in artikel 15 VWEU, dat artikel 255 EG vervangt en de werkingssfeer van het transparantiebeginsel weliswaar uitbreidt, maar in lid 3, vierde alinea, daarvan bepaalt dat ten aanzien van het Hof de transparantieverplichtingen alleen gelden voor de uitoefening van zijn administratieve taken.

82 Dat het Hof niet een van de instellingen is waarvoor die verplichtingen volgens artikel 255 EG gelden, is dan ook juist gerechtvaardigd door de aard van de gerechtelijke werkzaamheden die het ingevolge artikel 220 EG moet uitoefenen.

83 Deze uitlegging vindt ook steun in de algemene opzet van verordening nr. 1049/2001, die als rechtsgrondslag artikel 255 EG heeft. Artikel 1, sub a, van deze verordening, waarin de werkingssfeer wordt omschreven, sluit immers, door niet aan het Hof te refereren, het Hof uit van de instellingen waarvoor de in deze verordening neergelegde transparantieverplichtingen gelden, terwijl in artikel 4 als een van de uitzonderingen op het recht van toegang tot documenten van de instellingen juist de bescherming van gerechtelijke procedures wordt genoemd.

84 Bijgevolg volgt zowel uit artikel 255 EG als uit verordening nr. 1049/2001 dat hetzelfde doel wordt nagestreefd door de toepassing van het transparantiebeginsel te beperken voor gerechtelijke werkzaamheden, namelijk waarborgen dat het recht van toegang tot documenten van de instellingen wordt uitgeoefend zonder dat de bescherming van gerechtelijke procedures in het gedrang komt.

85 In dit verband moet worden opgemerkt dat de bescherming van die procedures met name inhoudt dat het beginsel van „equality of arms" en het beginsel van de goede rechtsbedeling worden geëerbiedigd.

86 Met betrekking tot, enerzijds, „equality of arms" zij erop gewezen dat, zoals het Gerecht in punt 78 van het bestreden arrest in wezen heeft opgemerkt, indien over de inhoud van de memories van de Commissie een publiek debat wordt gehouden, het risico bestaat dat de op die memories geuite kritiek de eigenlijke juridische betekenis ervan overstijgt en het door een instelling voor de rechterlijke instanties van de Unie verdedigde standpunt beïnvloedt.

87 Daarnaast kan in een dergelijke situatie het noodzakelijke evenwicht tussen de partijen bij een geding voor die rechterlijke instanties — dat aan het beginsel van „equality of arms" ten grondslag ligt — worden verstoord, aangezien de verplichting tot openbaarmaking alleen geldt voor de instelling waaraan om toegang tot haar documenten is verzocht, en niet voor alle partijen bij de procedure.

88 Bovendien moet in herinnering worden gebracht dat het beginsel van „equality of arms", net als met name het beginsel van hoor en wederhoor, slechts het logische uitvloeisel is van het begrip „eerlijk proces" (zie naar analogie arresten van 26 juni 2007, Ordre des barreaux francophones et germanophone e.a., C-305/05, Jurispr. blz. I-5305, punt 31; 2 december 2009, Commissie/Ierland e.a., C-89/08 P, Jurispr. blz. I-11245, punt 50, en 17 december 2009, heroverweging M/EMEA, C-197/09 RX-II, Jurispr. blz. I-12033, punten 39 en 40).

89 Zoals het Hof reeds heeft geoordeeld, moet het beginsel van hoor en wederhoor ten goede komen aan elke partij in een geding dat bij de rechter van de Unie aanhangig is, ongeacht de juridische hoedanigheid van deze partij. De instellingen van de Unie kunnen zich dus ook op dit beginsel beroepen wanneer zij partij zijn in een dergelijk geding (zie in die zin arrest Commissie/Ierland e.a., reeds aangehaald, punt 53).

90 Bijgevolg stelt API ten onrechte dat de Commissie, als openbare instelling, zich niet op een recht op „equality of arms" kan beroepen omdat dat recht alleen aan particulieren ten goede komt.

91 Zoals API betoogt, is in verordening nr. 1049/2001 inderdaad slechts in transparantieverplichtingen voor de daarin genoemde instellingen voorzien. De omstandigheid dat die verplichtingen uitsluitend voor de betrokken instellingen gelden, mag evenwel niet tot gevolg hebben dat hun procedurele positie in aanhangige gerechtelijke procedures in het gedrang komt wat het beginsel van „equality of arms" betreft.

92 Met betrekking tot, anderzijds, de goede rechtsbedeling vindt de uitsluiting van de gerechtelijke werkzaamheden van de werkingssfeer van het recht van toegang tot documenten, zonder dat een onderscheid wordt gemaakt tussen de verschillende stadia van de procedure, haar rechtvaardiging in de noodzaak om gedurende de gehele gerechtelijke procedure te verzekeren dat de debatten tussen de partijen en de beraadslaging van de betrokken rechterlijke instantie over het aanhangige geding onverstoord verlopen.

93 Openbaarmaking van de betrokken memories zou ertoe leiden dat, al is het maar in de perceptie van het publiek, druk van buitenaf kan worden uitgeoefend op de gerechtelijke werkzaamheden, en zou de debatten verstoren.

94 Derhalve moet worden erkend dat een algemene aanname geldt dat openbaarmaking van de door een instelling in een gerechtelijke procedure ingediende memories leidt tot ondermijning van de bescherming van die procedure in de zin van artikel 4, lid 2, tweede streepje, van verordening nr. 1049/2001 zolang die procedure aanhangig is.

95 Die openbaarmaking zou immers voorbijgaan aan de bijzondere aard van deze categorie van documenten en zou erop neerkomen dat een belangrijk deel van de gerechtelijke procedure onder het transparantiebeginsel valt. Daardoor zou de uitsluiting van het Hof als een van de instellingen waarvoor volgens artikel 255 EG het transparantiebeginsel geldt, grotendeels haar nuttige werking verliezen.

96 Voorts vindt die aanname ook een rechtvaardiging in het Statuut van het Hof van Justitie van de Europese Unie en de reglementen voor de procesvoering van de rechterlijke instanties van de Unie (zie naar analogie arrest Commissie/Technische Glaswerke Ilmenau, reeds aangehaald, punt 55).

97 In artikel 31 van het Statuut is weliswaar bepaald dat de zittingen openbaar zijn, maar volgens artikel 20, tweede alinea, daarvan worden de processtukken uitsluitend toegezonden aan partijen en aan de instellingen welker beslissingen in het geding zijn.

98 Ook volgens de reglementen voor de procesvoering van de rechterlijke instanties van de Unie worden de memories slechts aan de partijen in de procedure betekend. In het bijzonder bepalen artikel 39 van het Reglement voor de procesvoering van het Hof, artikel 45 van het Reglement voor de procesvoering van het Gerecht en artikel 37, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering van het Gerecht voor ambtenarenzaken dat het verzoekschrift uitsluitend aan de verwerende partij wordt betekend.

99 Vastgesteld moet dan ook worden dat noch het Statuut van het Hof noch die reglementen voor de procesvoering voorzien in een recht van toegang van derden tot bij het Hof in gerechtelijke procedures ingediende memories.

100 Daarmee dient rekening te worden gehouden bij de uitlegging van de uitzondering van artikel 4, lid 2, tweede streepje, van verordening nr. 1049/2001. Indien derden op grond van verordening nr. 1049/2001 in staat waren toegang te krijgen tot die memories, zou immers afbreuk worden gedaan aan het stelsel van procedurevoorschriften voor gerechtelijke procedures voor de rechterlijke instanties van de Unie (zie naar analogie arrest Commissie/Technische Glaswerke Ilmenau, reeds aangehaald, punt 58).

101 In dit verband zij opgemerkt dat het door API aangevoerde argument dat in andere nationale rechtsstelsels voor andere oplossingen is gekozen waarbij rechterlijke instanties met name toegang verlenen tot de bij hen ingediende memories, niet ter zake dienend is. Zoals de Commissie betoogt en het Gerecht in punt 85 van het bestreden arrest terecht heeft geoordeeld, wordt in de procedurevoorschriften van de rechterlijke instanties van de Unie immers niet bepaald dat derden toegang kunnen krijgen tot de door de partijen ter griffie neergelegde processtukken.

102 Integendeel, het bestaan van die procedurevoorschriften, die ook gelden voor de betrokken memories, en de omstandigheid dat daarin niet alleen geen recht van toegang tot de stukken van het dossier is vastgesteld, maar tevens is bepaald, in artikel 31 van het Statuut van het Hof, dat een zitting met gesloten deuren kan worden gehouden of ook dat bepaalde informatie, zoals de namen van partijen, vertrouwelijk blijft, dragen juist bij tot de fundering van de aanname dat openbaarmaking van de betrokken memories leidt tot ondermijning van gerechtelijke procedures (zie naar analogie arrest Commissie/Technische Glaswerke Ilmenau, reeds aangehaald, punten 56-58).

103 Zoals het Hof heeft gepreciseerd, sluit een dergelijke algemene aanname weliswaar niet uit dat de belanghebbende het recht heeft om aan te tonen dat een bepaald document waarvan openbaarmaking is gevraagd, niet onder die aanname valt (arrest Commissie/Technische Glaswerke Ilmenau, reeds aangehaald, punt 62). In casu blijkt uit het bestreden arrest echter niet dat API zich op dit recht heeft beroepen.

104 Gelet op al het voorgaande moet worden vastgesteld dat het Gerecht blijk heeft gegeven van een onjuiste rechtsopvatting door te oordelen dat de Commissie, bij gebreke van enige indicatie ter weerlegging van die aanname, na de terechtzitting verplicht was elk opgevraagd document concreet te onderzoeken teneinde uit te maken of openbaarmaking, gelet op de specifieke inhoud ervan, zou leiden tot ondermijning van de gerechtelijke procedure waarop dat document betrekking heeft.

105 Opgemerkt zij evenwel dat, zoals in punt 66 van het onderhavige arrest is gepreciseerd, de in punt 82 van het bestreden arrest uiteengezette overwegingen slechts voortbouwen op de redenering die het Gerecht ertoe heeft gebracht het door API voor hem opgeworpen middel ongegrond te verklaren. Daarentegen is het dictum van het bestreden arrest geenszins op dat punt 82 gebaseerd.

106 Derhalve leidt de vernietiging van dit onderdeel van de motivering van het bestreden arrest niet tot vernietiging van het dictum van dat arrest.

2. Tweede middel

107 Met haar tweede middel stelt de Commissie, daarin gesteund door het Verenigd Koninkrijk, dat het Gerecht blijk heeft gegeven van een onjuiste rechtsopvatting door te oordelen dat de Commissie op grond van de uitzondering ter bescherming van het doel van inspecties, onderzoeken en audits, bedoeld in artikel 4, lid 2, derde streepje, van verordening nr. 1049/2001, in niet-nakomingsprocedures die krachtens artikel 226 EG zijn ingesteld en waarin reeds uitspraak is gedaan, niet de toegang mocht weigeren tot in die procedures ingediende memories zonder vooraf de inhoud van die documenten concreet te hebben onderzocht.

a) Argumenten van partijen

108 Volgens de Commissie heeft het Gerecht over het hoofd gezien dat nadat in nietnakomingsprocedures uitspraak is gedaan, verdere stappen ter uitvoering daarvan nodig kunnen zijn, wat niet alleen kan leiden tot een nieuwe procedure, krachtens artikel 228 EG, maar ook tot verdere uitwisseling van informatie tussen de Commissie en de veroordeelde lidstaat om de eerbiediging van het recht van de Unie door laatstgenoemde te verzekeren.

109 Dienaangaande voert de Commissie aan dat de argumenten van het Gerecht, dat een beroep krachtens artikel 228 EG een ander voorwerp heeft en afhangt van toekomstige en onzekere gebeurtenissen, zuiver formeel zijn en geen rekening houden met de realiteit van de dialoog tussen de Commissie en de lidstaten.

110 De Commissie voegt daaraan toe dat, toen zij API's verzoek om toegang tot de memories in de „Open Sky"-zaken afwees, er een onoverkomelijke principiële vraag aan de orde was waarbij zij de Europese Gemeenschap diende te vertegenwoordigen in onderhandelingen die zij tegelijkertijd met de lidstaten en met derde staten moest voeren. De Commissie heeft ter terechtzitting voor het Gerecht uitgelegd dat openbaarmaking van haar memories na de uitspraak in die zaken de onderhandelingen met het oog op een nieuwe internationale luchtvervoersovereenkomst zou hebben geschaad.

111 Volgens API daarentegen wordt in de hogere voorziening niet uiteengezet waarom de „realiteit van de dialoog" met de lidstaten in het gedrang komt indien de Commissie haar memories openbaar zou maken nadat het Hof uitspraak heeft gedaan, noch waarom haar „rol als hoedster van de Verdragen" door die openbaarmaking zou worden verzwakt. Tenzij de Commissie zich kan beroepen op bijzondere omstandigheden ter rechtvaardiging van de toepassing van een van de uitzonderingen op openbaarmaking, moeten de memories openbaar worden gemaakt. Dat argument is

in elk geval niet-ontvankelijk, aangezien slechts reeds voor het Gerecht aangevoerde argumenten worden herhaald.

b) Beoordeling door het Hof

112 Met haar tweede middel, dat uit twee onderdelen bestaat, verwijt de Commissie het Gerecht in wezen ten onrechte te hebben geoordeeld dat de documenten betreffende de door haar uitgevoerde onderzoeken in een krachtens artikel 226 EG ingestelde niet-nakomingsprocedure niet meer onder de uitzondering van artikel 4, lid 2, derde streepje, van verordening nr. 1049/2001 vallen zodra het Hof uitspraak heeft gedaan waarbij die procedure wordt beëindigd.

113 Met het eerste onderdeel van dit middel stelt de Commissie dat de redenen op grond waarvan het Gerecht in punt 142 van het bestreden arrest tot de conclusie is gekomen dat zij een beoordelingsfout had gemaakt door toegang tot de documenten betreffende de „Open Sky"-zaken te weigeren, zuiver formeel zijn en geen rekening houden met de realiteit van de dialoog tussen de Commissie en de lidstaat.

114 In wezen verwijt de Commissie het Gerecht dat het het tussen de artikelen 226 EG en 228 EG bestaande juridische verband onjuist heeft beoordeeld door onvoldoende belang te hechten aan het verband tussen de in die twee bepalingen vervatte procedures in de context van twee opeenvolgende samenhangende zaken die betrekking hebben op dezelfde niet-nakoming door dezelfde lidstaat.

115 Anders dan API stelt, herhaalt de Commissie niet slechts de in eerste aanleg aangevoerde argumenten, maar stelt zij de juridische beoordeling van het Gerecht ter discussie.

116 Wanneer een partij de uitlegging of de toepassing van het recht van de Unie door het Gerecht betwist, kunnen de in eerste aanleg onderzochte rechtspunten in hogere voorziening opnieuw worden behandeld. De procedure van hogere voorziening zou immers ten dele haar betekenis verliezen, indien een partij op die manier haar hogere voorziening niet kon baseren op middelen en argumenten die reeds zijn aangevoerd voor het Gerecht (arrest van 23 maart 2004, Europese ombudsman/Lamberts, C-234/02 P, Jurispr. blz. I-2803, punt 75).

117 Bijgevolg is het eerste onderdeel van het tweede middel ontvankelijk.

118 Ten gronde zij opgemerkt dat de in de artikelen 226 EG en 228 EG vervatte procedures weliswaar hetzelfde doel nastreven, namelijk de effectieve toepassing van het recht van de Unie verzekeren, doch twee aparte procedures zijn, met verschillende doelen.

119 De krachtens artikel 226 EG ingestelde procedure beoogt immers een gedraging van een lidstaat in strijd met het recht van de Unie te doen vaststellen en te doen ophouden (zie arresten van 7 februari 1979, Frankrijk/Commissie, 15/76 en 16/76, Jurispr. blz. 321, punt 27, en 6 december 2007, Commissie/Duitsland, C-456/05, Jurispr. blz. I-10517, punt 25), terwijl het doel van de procedure van artikel 228 EG veel beperkter is, namelijk slechts een in gebreke gebleven lidstaat ertoe brengen een niet-nakomingsarrest uit te voeren (arrest van 12 juli 2005, Commissie/Frankrijk, C-304/02, Jurispr. blz. I-6263, punt 80).

120 Daaruit volgt dat, zodra het Hof bij een krachtens artikel 226 EG gewezen arrest heeft vastgesteld dat een lidstaat zijn verplichtingen niet is nagekomen, de voortzetting

van onderhandelingen tussen die lidstaat en de Commissie geen betrekking meer zal hebben op de — door het Hof juist reeds vastgestelde — niet-nakoming, maar op de vraag of is voldaan aan de voorwaarden om een beroep krachtens artikel 228 EG in te stellen.

121 Voorts moet met betrekking tot de mogelijkheid dat het beroep wegens niet-nakoming tot een minnelijke regeling leidt, worden opgemerkt dat een dergelijke afloop niet meer mogelijk is zodra de niet-nakoming bij een krachtens artikel 226 EG gewezen arrest van het Hof is vastgesteld.

122 Bijgevolg moet worden vastgesteld dat het Gerecht geen blijk heeft gegeven van een onjuiste rechtsopvatting door te oordelen dat er niet van kan worden uitgegaan dat openbaarmaking van de memories in een procedure die heeft geleid tot een krachtens artikel 226 EG gewezen arrest, leidt tot ondermijning van onderzoeken die aanleiding kunnen geven tot de instelling van een procedure krachtens artikel 228 EG.

123 Gelet op het voorgaande dient het eerste onderdeel van het tweede middel ongegrond te worden verklaard.

124 Met het tweede onderdeel van dit middel voert de Commissie aan dat openbaarmaking van de documenten betreffende de „Open Sky"-zaken, ook nadat het Hof in die zaken uitspraak heeft gedaan, de onderhandelingen met het oog op een nieuwe internationale luchtvervoersovereenkomst zou hebben geschaad die zij, ten tijde van de vaststelling van het litigieuze besluit, namens de Gemeenschap voerde met de lidstaten en met derde staten.

125 In dit verband behoeft slechts te worden opgemerkt dat, hoewel de Commissie in haar hogere voorziening stelt dat zij dat feit ter terechtzitting voor het Gerecht heeft

benadrukt, uit het bestreden arrest — dat op dit punt niet is betwist door de Commissie — helemaal niet blijkt dat deze instelling zich, in het litigieuze besluit of voor het Gerecht, heeft beroepen op de noodzaak om de betrokken documenten vertrouwelijk te houden teneinde te voorkomen dat de onderhandelingen die zij met het oog op dat akkoord voerde, zouden worden geschaad.

126 Volgens vaste rechtspraak zou, wanneer een partij een middel en argumenten die zij voor het Gerecht niet heeft aangevoerd, voor het eerst voor het Hof zou mogen aanvoeren, zij in feite bij het Hof, met een beperkte bevoegdheid in hogere voorziening, een geschil aanhangig mogen maken met een ruimere strekking dan het geschil waarvan het Gerecht kennis heeft genomen. In hogere voorziening is het Hof bijgevolg enkel bevoegd om te oordelen over de rechtsbeslissing die is gegeven ten aanzien van de middelen en argumenten die voor de rechter in eerste aanleg zijn aangevoerd (zie arresten van 30 maart 2000, VBA/VGB e.a., C-266/97 P, Jurispr. blz. I-2135, punt 79, en 21 september 2006, JCB Service/Commissie, C-167/04 P, Jurispr. blz. I-8935, punt 114, alsook in die zin beschikking van 21 januari 2010, Iride en Iride Energia/Commissie, C-150/09 P, punten 73 en 74).

127 Aangezien dit onderdeel derhalve niet-ontvankelijk moet worden verklaard, dient het tweede middel te worden afgewezen omdat het gedeeltelijk ongegrond en gedeeltelijk niet-ontvankelijk is.

3. Derde middel

a) Argumenten van partijen

128 Met haar derde middel stelt de Commissie dat het Gerecht blijk heeft gegeven van een onjuiste rechtsopvatting door de uitzondering met betrekking tot de bescherming

van gerechtelijke procedures aldus uit te leggen dat de instellingen ook de verzoeken om toegang tot memories in afgesloten zaken die verband houden met een nog aanhangige procedure, individueel moeten onderzoeken. Nu het Gerecht heeft geoordeeld dat de Commissie de openbaarmaking van haar memories mocht weigeren zolang deze memories niet ter terechtzitting voor de rechter zijn behandeld, had het immers diezelfde redenering moeten toepassen op verzoeken om openbaarmaking van documenten in zaken die zijn afgesloten, maar verband houden met nog aanhangige zaken. Dit is des te meer gerechtvaardigd wanneer de partijen in de afgesloten procedure en de partijen in de nog aanhangige daarmee samenhangende zaak niet dezelfde zijn.

129 API stelt dienaangaande dat volledige of gedeeltelijke toegang tot in een afgesloten zaak ingediende memories geen gevolgen heeft voor de mogelijkheden van de Commissie om zich te verdedigen in een latere, nog aanhangige zaak, ook al houden beide zaken verband met elkaar.

b) Beoordeling door het Hof

130 Om te beginnen moet worden vastgesteld dat, terwijl om de in de punten 68 tot en met 104 van het onderhavige arrest uiteengezette redenen openbaarmaking van de in een aanhangige gerechtelijke procedure ingediende memories wordt geacht te leiden tot ondermijning van de bescherming van die procedure, nu de memories de basis vormen waarop de gerechtelijke werkzaamheden van het Hof worden uitgeoefend, niet hetzelfde geldt wanneer de betrokken procedure bij rechterlijke beslissing is afgedaan.

131 In dat laatste geval hoeft er immers niet meer van te worden uitgegaan dat openbaarmaking van de memories leidt tot ondermijning van de gerechtelijke werkzaamheden van het Hof, aangezien die werkzaamheden eindigen nadat de procedure is afgedaan.

132 Zoals de Commissie aanvoert, kan inderdaad niet worden uitgesloten dat door openbaarmaking van memories betreffende een afgesloten gerechtelijke procedure die samenhangt met een andere nog aanhangige procedure, het gevaar bestaat dat laatstgenoemde procedure wordt ondermijnd, met name wanneer de partijen daarbij niet dezelfde zijn als die bij de afgesloten procedure. In een dergelijk geval kan, indien de Commissie dezelfde argumenten heeft aangevoerd ter ondersteuning van haar juridische standpunt in beide procedures, openbaarmaking van haar argumenten in het kader van de aanhangige procedure immers leiden tot ondermijning van die procedure.

133 Dat gevaar is echter afhankelijk van verschillende factoren, waaronder in het bijzonder de mate waarin de in beide procedures aangevoerde argumenten overeenkomen. Indien de memories van de Commissie slechts gedeeltelijk worden herhaald, kan gedeeltelijke openbaarmaking immers volstaan om te voorkomen dat enig gevaar bestaat dat de aanhangige procedure wordt ondermijnd.

134 In die omstandigheden kan de Commissie slechts door middel van een concreet onderzoek van de opgevraagde documenten aan de hand van de criteria waarnaar in punt 72 van het onderhavige arrest wordt verwezen, vaststellen of de openbaarmaking daarvan kan worden geweigerd op grond van artikel 4, lid 2, tweede streepje, van verordening nr. 1049/2001.

135 Het Gerecht heeft dan ook op goede gronden in wezen geoordeeld dat het in die bepaling vereiste gevaar van afbreuk aan een beschermd belang niet kan worden geacht te bestaan enkel en alleen op grond van het verband tussen de betrokken gerechtelijke procedures.

136 Aangezien het derde middel derhalve niet gegrond kan worden verklaard, dient de hogere voorziening van de Commissie in zaak C-532/07 P in haar geheel te worden afgewezen.

B — *Hogere voorzieningen van het Koninkrijk Zweden (zaak C-514/07 P) en API (zaak C-528/07 P)*

137 Terwijl het in zaak C-532/07 P enerzijds gaat om toegang tot memories in gerechtelijke procedures waarin ten tijde van het besluit van de Commissie reeds een terechtzitting heeft plaatsgevonden en anderzijds om toegang tot memories in afgesloten gerechtelijke procedures die ofwel betrekking hebben op een beroep wegens niet-nakoming na afloop waarvan de verwerende lidstaat nog geen uitvoering heeft gegeven aan het recht van de Unie, ofwel nauw samenhangen met andere aanhangige procedures, betreffen de zaken C-514/07 P en C-528/07 P toegang tot memories in gerechtelijke procedures waarin ten tijde van het besluit van de Commissie nog geen terechtzitting heeft plaatsgevonden.

138 Het Koninkrijk Zweden, daarin gesteund door het Koninkrijk Denemarken en de Republiek Finland, en API onderbouwen hun respectievelijke hogere voorziening met dezelfde twee middelen, namelijk schending van artikel 4, lid 2, tweede streepje, van verordening nr. 1049/2001 en schending van artikel 4, lid 2, in fine, van deze verordening.

1. Eerste middel

a) Argumenten van partijen

139 Met dit middel voeren het Koninkrijk Zweden en API in wezen aan dat het Gerecht artikel 4, lid 2, tweede streepje, van verordening nr. 1049/2001, waarin de uitzondering

met betrekking tot de bescherming van gerechtelijke procedures is neergelegd, onjuist heeft uitgelegd door te oordelen dat, wanneer een verzoek om toegang betrekking heeft op memories die de Commissie bij de rechterlijke instanties van de Unie heeft ingediend in gerechtelijke procedures welke nog niet het stadium van de terechtzitting hebben bereikt, deze instelling openbaarmaking op grond van die uitzondering mag weigeren, zonder dat zij de inhoud van elk bij haar opgevraagd document concreet dient te onderzoeken.

140 Ter ondersteuning van dit middel stellen het Koninkrijk Zweden en API om te beginnen dat het Gerecht een uitzondering die, als zodanig, alleen restrictief mag worden uitgelegd, extensief heeft uitgelegd. De Zweedse regering voegt daaraan toe dat een dergelijke uitlegging evenmin valt te rijmen met het doel van verordening nr. 1049/2001 om de ruimst mogelijke toegang van het publiek tot bij de instellingen van de Unie berustende documenten te waarborgen.

141 Het Koninkrijk Denemarken stelt daarenboven dat dit laatste argument van de Zweedse regering des te meer geldt gelet op het reeds aangehaalde arrest Zweden en Turco/Raad, waarin het Hof, bij de vermelding van de criteria die de instellingen in acht moeten nemen wanneer zij toegang tot documenten weigeren op grond van de uitzonderingen van artikel 4 van verordening nr. 1049/2001, in punt 35 heeft gepreciseerd dat de documenten waartoe om toegang is verzocht, steeds concreet dienen te worden onderzocht.

142 Voorts heeft het Gerecht volgens API ten onrechte geoordeeld dat door toegang tot de memories van de Commissie het gevaar bestaat dat haar gemachtigden — en niet de vertegenwoordigers van de andere partijen in de procedure — aan „kritiek en bezwaren" van buitenaf worden blootgesteld. Anders dan uit punt 80 van het bestreden arrest volgt, beschikt de Commissie in elk geval niet over het recht haar belangen „zonder enige beïnvloeding van buiten" te verdedigen. Bovendien heeft het Gerecht niet stilgestaan bij het belang van het feit dat in andere rechtsstelsels de bij rechterlijke instanties ingediende memories toegankelijk zijn, en wel in elk stadium van de procedure. Ten slotte heeft het Gerecht ten onrechte erop gewezen dat de nuttige

werking van een eventuele beslissing om een zitting met gesloten deuren te houden moet worden beschermd.

143 In antwoord op die argumenten stelt de Commissie dat verordening nr. 1049/2001 niet in totale transparantie voorziet en dat het dan ook niet in strijd is met het doel daarvan, te weten het recht van toegang maximaal zijn beslag geven, dat rekening wordt gehouden met een algemeen rechtsbeginsel zoals de bescherming van het goede verloop van gerechtelijke procedures en van de goede rechtsbedeling.

144 Volgens de Commissie, daarin gesteund door het Verenigd Koninkrijk, is het bijgevolg in strijd met dat beginsel dat van een instelling wordt verlangd dat zij elk document waartoe haar om toegang is verzocht, concreet en individueel onderzoekt wanneer dat document overduidelijk onder een van de uitzonderingen van verordening nr. 1049/2001 valt, met name wegens de aard van dat document of de bijzondere context waarin het is opgesteld.

b) Beoordeling door het Hof

145 Met dit middel voeren API en het Koninkrijk Zweden aan dat het Gerecht blijk heeft gegeven van een onjuiste rechtsopvatting door artikel 4, lid 2, tweede streepje, van verordening nr. 1049/2001 aldus uit te leggen dat de instellingen de toegang tot memories in aanhangige gerechtelijke procedures die het stadium van de terechtzitting nog niet hebben bereikt, mogen weigeren zonder eerst elk individueel geval concreet te hebben onderzocht.

146 Dienaangaande behoeft slechts te worden vastgesteld dat de Commissie om de in de punten 68 tot en met 104 van dit arrest uiteengezette redenen mag uitgaan van de aanname dat openbaarmaking van memories in aanhangige gerechtelijke procedures leidt tot ondermijning van die procedures in de zin van artikel 4, lid 2, tweede streepje, van deze verordening en dat zij bijgevolg, gedurende die gehele procedures, een verzoek om toegang tot dergelijke documenten zonder concreet onderzoek mag afwijzen.

147 Om dezelfde redenen is de door het Koninkrijk Zweden en API in dit middel voorgestane uitlegging dat de Commissie op grond van die bepaling geen verzoek kan afwijzen vóór de datum van de terechtzitting, dan ook onjuist.

148 Derhalve dient het eerste middel van de hogere voorzieningen in de zaken C-514/07 P en C-528/07 P ongegrond te worden verklaard.

2. Tweede middel

a) Argumenten van partijen

149 Met dit middel verwijten het Koninkrijk Zweden en API het Gerecht dat het artikel 4, lid 2, in fine, van verordening nr. 1049/2001 heeft geschonden door te oordelen dat het algemeen belang van het publiek om informatie over aanhangige gerechtelijke procedures te krijgen, geen hoger openbaar belang in de zin van die bepaling kan zijn.

API is ook van mening dat het Gerecht hoe dan ook niet de vereiste afweging heeft gemaakt tussen dit belang en het belang van de bescherming van die procedures. Dienaangaande stelt het Koninkrijk Zweden dat die afweging, anders dan het Gerecht in punt 99 van het bestreden arrest heeft vastgesteld, steeds moet worden gemaakt op basis van de concrete inhoud van de documenten waarvan om openbaarmaking wordt verzocht.

150 Volgens de Commissie daarentegen heeft het Gerecht in overeenstemming met de vaste rechtspraak geoordeeld dat het hoger openbaar belang, op grond waarvan de documenten openbaar moeten worden gemaakt volgens die bepaling, in beginsel verschilt van het aan verordening nr. 1049/2001 ten grondslag liggende algemene transparantiebeginsel.

151 Het Verenigd Koninkrijk voegt daaraan toe dat dit middel voortkomt uit een verkeerd begrip van de inhoud van het bestreden arrest, aangezien uit de punten 97 tot en met 99 daarvan blijkt dat het Gerecht in werkelijkheid niet alleen heeft erkend dat een afweging van de in het geding zijnde belangen moest worden gemaakt, maar die afweging ook zelf heeft gemaakt.

b) Beoordeling door het Hof

152 Om te beginnen moet worden vastgesteld dat het Gerecht, na te hebben geoordeeld dat het in artikel 4, lid 2, in fine, van verordening nr. 1049/2001 bedoelde hoger openbaar belang in beginsel los moet staan van het transparantiebeginsel, in punt 97 van het bestreden arrest heeft gepreciseerd dat het feit dat een verzoeker die toegang tot bepaalde documenten vraagt, zich niet beroept op een openbaar belang dat losstaat van de transparantiebeginselen, niet automatisch impliceert dat een afweging van de

in het geding zijnde belangen overbodig is. Volgens het Gerecht „[kan] [d]e eerbiediging van diezelfde beginselen immers, gelet op de bijzondere omstandigheden van het concrete geval, dermate dwingend zijn dat de noodzaak om de betrokken documenten te beschermen het daartegen moet afleggen".

153 Het Koninkrijk Zweden en API stellen dus ten onrechte dat het Gerecht heeft uitgesloten dat het belang van transparantie een hoger openbaar belang in de zin van die bepaling kan zijn.

154 Zoals de Commissie en het Verenigd Koninkrijk betogen, heeft het Gerecht voorts in de punten 98 en 99 van het bestreden arrest het belang van transparantie afgewogen tegen het belang van de bescherming van het doel om elke beïnvloeding van buiten van het goede verloop van gerechtelijke procedures te voorkomen.

155 Bijgevolg is API's argument dat het Gerecht geen afweging heeft gemaakt, eveneens ongegrond.

156 Wat ten slotte het argument van het Koninkrijk Zweden betreft dat het Gerecht geen juiste afweging heeft gemaakt doordat het geen rekening heeft gehouden met de inhoud van de betrokken documenten, zij opgemerkt dat volgens het Gerecht slechts wanneer op basis van de bijzondere omstandigheden van het concrete geval kan worden aangenomen dat het transparantiebeginsel bijzonder dwingend is, dit beginsel een hoger openbaar belang kan zijn waartegen de noodzaak om de betrokken documenten te beschermen het mogelijkerwijs moet afleggen, en als gevolg waarvan openbaarmaking daarvan geboden kan zijn op grond van artikel 4, lid 2, in fine, van verordening nr. 1049/2001.

157 Gesteld al dat openbaarmaking van documenten op die basis geboden kan zijn hoewel wordt aangenomen dat daardoor afbreuk wordt gedaan aan een van de belangen die worden beschermd door de uitzonderingenregeling van artikel 4, lid 2, van verordening nr. 1049/2001, moet niettemin worden vastgesteld dat API blijkens punt 95 van het bestreden arrest alleen heeft gesteld dat het recht van het publiek om te worden geïnformeerd over belangrijke kwesties van het gemeenschapsrecht, zoals inzake mededinging, en over vraagstukken met een zeker politiek belang, hetgeen het geval is voor die welke aan de orde zijn in de niet-nakomingsberoepen, zwaarder weegt dan de bescherming van gerechtelijke procedures.

158 Met dermate algemene overwegingen kan evenwel niet worden aangetoond dat het transparantiebeginsel in casu bijzonder dwingend was, zodat het zwaarder kon wegen dan de redenen tot weigering van openbaarmaking van de betrokken documenten.

159 Bijgevolg heeft het Gerecht op goede gronden geoordeeld dat het door API aangevoerde belang geen openbaarmaking van de betrokken memories kon gebieden en dat de inhoud van die documenten in casu dan ook niet concreet hoefde te worden onderzocht.

160 Gelet op al het voorgaande kan het tweede middel evenmin slagen.

161 Derhalve dienen zowel de hogere voorziening van het Koninkrijk Zweden in zaak C-514/07 P als API's hogere voorziening in zaak C-528/07 P in hun geheel te worden afgewezen.

VII — Kosten

162 Artikel 122, eerste alinea, van het Reglement voor de procesvoering bepaalt met name dat wanneer de hogere voorziening ongegrond is, het Hof ten aanzien van de proceskosten beslist. Volgens artikel 69, lid 2, van het Reglement voor de procesvoering, dat krachtens artikel 118 van dit Reglement van toepassing is op de procedure in hogere voorziening, wordt, voor zover dit is gevorderd, de in het ongelijk gestelde partij in de kosten verwezen. Artikel 69, lid 4, eerste alinea, bepaalt dat de lidstaten en de instellingen die in het geding zijn tussengekomen, hun eigen kosten dragen.

163 Aangezien het Koninkrijk Zweden in zijn hogere voorziening in zaak C-514/07 P in het ongelijk is gesteld, dient het overeenkomstig de conclusies van de Commissie in de kosten van die procedure te worden verwezen.

164 Aangezien API in haar hogere voorziening in zaak C-528/07 P in het ongelijk is gesteld, dient zij overeenkomstig de conclusies van de Commissie in kosten van die procedure te worden verwezen.

165 Aangezien de Commissie in haar hogere voorziening in zaak C-532/07 P in het ongelijk is gesteld, dient zij overeenkomstig de conclusies van API in de kosten van die procedure te worden verwezen.

166 De lidstaten die in de procedures in hogere voorziening zijn tussengekomen, dragen hun eigen kosten.

Het Hof (Grote kamer) verklaart:

1) De hogere voorzieningen worden afgewezen.

2) Het Koninkrijk Zweden draagt zijn eigen kosten alsook die van de Europese Commissie in verband met de hogere voorziening in zaak C-514/07 P.

3) De Association de la presse internationale ASBL (API) draagt haar eigen kosten alsook die van de Europese Commissie in verband met de hogere voorziening in zaak C-528/07 P.

4) De Europese Commissie draagt haar eigen kosten alsook die van de Association de la presse internationale ASBL (API) in verband met de hogere voorziening in zaak C-532/07 P.

5) Het Koninkrijk Denemarken, de Republiek Finland en het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland dragen hun eigen kosten in verband met de hogere voorzieningen.

ondertekeningen