RETTENS DOM (Store Afdeling)

12. september 2007 *

I sag T-36/04,

Association de la presse internationale ASBL (API), Bruxelles (Belgien), ved avocats S. Völcker, F. Louis og J. Heithecker,

sagsøger,

mod

Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved C. Docksey og P. Aalto, som befuldmægtigede,

sagsøgt,

angående en påstand om annullation af Kommissionens beslutning af 20. november 2003, hvorved der blev givet afslag på sagsøgerens begæring om aktindsigt i de indlæg, som Kommissionen har indgivet i forbindelse med visse sager, der verserer for Domstolen og Retten,

har

* Processprog: engelsk.

DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABERS RET
I FØRSTE INSTANS (Store Afdeling)

sammensat af præsidenten, B. Vesterdorf, og dommerne M. Jaeger, J. Pirrung, M. Vilaras, H. Legal, E. Martins Ribeiro, E. Cremona, I. Pelikánová, D. Šváby, K. Jürimäe, N. Wahl, M. Prek og V. Ciucă,

justitssekretær: E. Coulon,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 28. februar 2007,

afsagt følgende

Dom

Retsforskrifter

1 Artikel 255 EF bestemmer:

»1. Alle unionsborgere og alle fysiske og juridiske personer, der har bopæl eller hjemsted i en medlemsstat, har ret til aktindsigt i dokumenter fra Europa-Parlamentet, Rådet og Kommissionen efter de principper og på de betingelser, der fastsættes i henhold til stk. 2 og 3.

2. Generelle principper for og begrænsninger i denne aktindsigt af hensyn til offentlige eller private interesser, fastsættes af Rådet efter fremgangsmåden i artikel 251 senest to år efter Amsterdam-traktatens ikrafttræden.

[…]«

2 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), fastsætter som forudsat i artikel 255 EF de principper, betingelser og begrænsninger, der skal gælde for aktindsigt i disse institutioners dokumenter. Forordningen har været gældende siden den 3. december 2001.

3 Betragtning 2 og 4 til nævnte forordning har følgende ordlyd:

»(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 [EU] 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 artikel 255, stk. 2[EF].«

4 Artikel 2, stk. 1 og 3, i forordning nr. 1049/2001 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 I henhold til artikel 3, litra a), i forordning nr. 1049/2001 forstås ved dokument »ethvert indhold […] vedrørende emner, der har at gøre med politikker, aktiviteter og beslutninger, der henhører under institutionens kompetenceområde«.

6 Artikel 4 i forordning nr. 1049/2001 om undtagelser til retten til aktindsigt bestemmer:

»[…]

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.

[…]

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

7. Undtagelserne som fastlagt i stk. 1-3 finder kun anvendelse i den periode, hvor beskyttelsen er begrundet i dokumentets indhold. […]«

7 Artikel 6, stk. 1, i forordning nr. 1049/2001 bestemmer:

»Begæring om aktindsigt skal indgives i skriftlig form, herunder elektronisk form, på et af de i artikel 314 [EF] omhandlede sprog og være affattet tilstrækkelig præcist til, at institutionen kan identificere det ønskede dokument. Den, der fremsætter begæringen, er ikke forpligtet til at begrunde denne.«

8 Det bestemmes i artikel 7, stk. 2, i forordning nr. 1049/2001, 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«.

9 Artikel 8, stk. 1 og 2, i forordning nr. 1049/2001, bestemmer vedrørende behandling af genfremsatte begæringer:

»1. 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. Afslår institutionen helt eller delvist begæringen om aktindsigt, oplyser den den, der har fremsat begæringen, om mulighederne for domstolsprøvelse af institutionens beslutning og/eller klage til Ombudsmanden efter reglerne i artikel 230 [EF] og 195 [EF].

2. I undtagelsestilfælde, f.eks. hvis begæringen vedrører meget lange dokumenter eller hvis der er tale om et meget stort antal dokumenter, kan den i stk. 1 nævnte frist forlænges med 15 arbejdsdage, forudsat at den, der har fremsat begæringen, på forhånd underrettes herom og gives en nærmere begrundelse.«

Sagens baggrund

10 Association de la presse internationale ASBL (API) er en nonprofitorganisation bestående af udenlandske journalister inden for alle fagkategorier og specialeområder med base i Belgien. API har til formål at bistå sine medlemmer med at rapportere om Den Europæiske Union til deres hjemlande.

11 Ved skrivelse af 1. august 2003 anmodede API i henhold til artikel 6 i forordning nr. 1049/2001 Kommissionen om aktindsigt i alle indlæg, som Kommissionen har indgivet til Retten eller Domstolen i forbindelse med følgende sager:

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

— sag T-212/03, MyTravel mod Kommissionen

— sag T-342/99, Airtours mod Kommissionen

— sag C-203/03, Kommissionen mod Østrig

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

— sag C-224/01, Köbler

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

12 Ved skrivelse af 27. august 2003 oplyste Kommissionen API om, at begæringen vedrørende sag T-212/03, MyTravel mod Kommissionen, var indgivet for tidligt, og den anmodede samtidig API om at præcisere, om begæringen kun vedrørte indlæggene eller tillige bilagene hertil. Kommissionen påpegede ved samme skrivelse over for API, at svarfristen ville blive forlænget med 15 arbejdsdage, idet API's begæring om aktindsigt havde rejst principielle spørgsmål. API anførte ved skrivelse af 29. august 2003, at begæringen udelukkende vedrørte Kommissionens indlæg og ikke bilagene.

13 Ved skrivelser af 17. september 2003 gav Kommissionen aktindsigt i dokumenterne vedrørende sagerne C-224/01 og C-280/00. Der blev derimod givet afslag på aktindsigt i dokumenterne vedrørende sagerne T-209/01 og T-210/01, T-342/99 og C-203/03 samt Open-skies-sagerne.

14 Ved skrivelse af 6. oktober 2003 genfremsatte API i henhold til artikel 7, stk. 2, i forordning nr. 1049/2001 begæringen vedrørende de dokumenter, som Kommissionen havde givet afslag på aktindsigt i. Som svar på begæringen og efter at have forlænget fristen ved skrivelse af 28. oktober 2003, vedtog Kommissionen beslutning af 20. november 2003, som bekræftede afslaget på aktindsigt i de omhandlede dokumenter (herefter den »anfægtede beslutning«).

15 Hvad for det første angår afslaget på at give adgang til de indlæg, som Kommissionen har indgivet i sag T-209/01, Honeywell mod Kommissionen, og sag T-210/01, General Electric mod Kommissionen, anførte Kommissionen i den anfægtede beslutning, at disse sager fortsat var verserende, hvorfor udlevering af indlæggene ville skade dens stilling i forbindelse med disse sager. Kommissionen tilføjede, at parterne i henhold til det almindelige princip om god retspleje havde ret til — som fastslået af Fællesskabets retsinstanser (Rettens dom af 17.6.1998, sag T-174/95, Svenska Journalistförbundet mod Rådet, Sml. II, s. 2289) — at varetage deres interesser uden at være udsat for indflydelse udefra, navnlig fra offentlighedens side. Da de dokumenter, som sagsøgeren begærede adgang til, udelukkende var udfærdiget med henblik på de omhandlede sager, fandt Kommissionen, at dokumenterne var omfattet af undtagelsen vedrørende retslige procedurer (Rettens dom af 7.12.1999, sag T-92/98, Interporc mod Kommissionen, Sml. II, s. 3521, herefter »Interporc II-dommen«). Kommissionen anførte desuden, at den omstændighed, at den havde givet adgang til de bemærkninger, som den havde fremsat i forbindelse med Köbler-sagen (sag C-224/01), ikke kunne anses for at have dannet præcedens, idet proceduren var afsluttet, selv om sagen fortsat var verserende, og idet der var tale om en præjudiciel sag, som derfor ikke kunne sammenlignes med et direkte søgsmål. Kommissionen fremhævede i øvrigt, at den omstændighed, at der var givet adgang til nævnte bemærkninger, vidnede om, at API's begæring var blevet behandlet for hvert enkelt dokument.

16 Hvad for det andet angår afslaget på at give adgang til de dokumenter, der vedrører sag T-342/99, Airtours mod Kommissionen, anførte Kommissionen, at Rettens dom af 6. juni 2002 (Sml. II, s. 2585), hvorved denne sag blev afgjort, blev efterfulgt af

erstatningssøgsmål mod Kommissionen (sag T-212/03, MyTravel mod Kommissionen), i hvilken forbindelse de argumenter, som Kommissionen havde fremsat i sag T-342/99 som begrundelse for sin beslutning, ville blive behandlet. Kommissionen var af den opfattelse, at der var en tæt forbindelse mellem de to sager, og at udbredelsen af de af sagsøgeren ønskede indlæg ville skade proceduren vedrørende den verserende sag.

17 Hvad for det tredje angår afslaget på at give adgang til de dokumenter, der vedrører sag C-203/03, Kommissionen mod Østrig, anførte Kommissionen, at sagen var verserende, og at udbredelsen af indlæggene ville skade Kommissionens stilling i forhold til Domstolen og de østrigske myndigheder. Kommissionen fandt derfor, at dens begrundelse for at afslå aktindsigt i de indlæg, der vedrører sag T-209/01, Honeywell mod Kommissionen, og sag T-210/01, General Electric mod Kommissionen, også var anvendelig i denne sag. Kommissionen tilføjede, at den skulle give afslag på aktindsigt i ethvert dokument vedrørende et traktatbrudsøgsmål i de situationer, hvor udlevering vil være til skade for formålet med de undersøgelser, der består i — som Retten har fastslået i dom af 11. december 2001, Petrie m.fl. mod Kommissionen (sag T-191/99, Sml. II, s. 3677) — at finde en mindelig løsning på tvisten mellem Kommissionen og den berørte medlemsstat. Kommissionen anførte, at selv om nævnte dom vedrørte et afslag på at give aktindsigt i åbningsskrivelser og begrundede udtalelser, havde Retten ikke fastslået, at afslaget på at give aktindsigt for at tilgodese formålet om at finde en mindelig løsning var begrænset til disse kategorier af dokumenter, hvorfor begrundelsen for afslaget tillige var relevant for de indlæg, der var fremsat over for Domstolen, idet de argumenter, der var påberåbt som bevis for, at der forelå traktatbrud, var identiske.

18 Hvad for det fjerde angår afslaget på at give aktindsigt i indlæggene vedrørende Open-skies-sagerne anførte Kommissionen, at selv om traktatbrudsprocedurerne vedrørende disse sager blev afsluttet med Domstolens domme af 5. november 2002, havde de berørte medlemsstater endnu ikke efterkommet afgørelserne, hvorfor der fortsat var forhandlinger i gang for at sikre, at medlemsstaterne bragte de af

Domstolen fastslåede overtrædelser til ophør. Kommissionen fandt derfor, at udbredelsen af dens indlæg vedrørende disse sager ville skade formålet med de undersøgelser, som vedrørte nævnte traktatbrud.

19 Efter at have henvist til, at artikel 4, stk. 2 in fine, i forordning nr. 1049/2001 bestemmer, at der skal gives afslag på aktindsigt, »medmindre der er en mere tungtvejende offentlig interesse i udbredelsen af dokumentet«, anførte Kommissionen i den anfægtede beslutning for det femte, at API ikke var fremkommet med argumenter, som godtgjorde, at den offentlige interesse i at udbrede de omhandlede dokumenter vejede tungere end den offentlige interesse i at sikre en passende beskyttelse af verserende retslige procedurer og af de undersøgelser, som vedrørte traktatbrudssøgsmål. Kommissionen tilføjede, at den offentlige interesse bedst tjenes, når det sikres, at sager for Fællesskabets retsinstanser forløber korrekt, og når disse instansers undersøgelsesbeføjelser beskyttes.

20 Kommissionen anførte for det sjette, at det ikke var muligt at give delvis aktindsigt i de ønskede dokumenter for så vidt som alle delene af dokumenterne var nært forbundet og omfattet af de ovennævnte undtagelser.

Retsforhandlingerne og parternes påstande

21 Ved stævning indleveret til Rettens Justitskontor den 2. februar 2004 har sagsøgeren anlagt nærværende sag.

22 Retten bestemte den 9. november 2006 efter høring af parterne, at sagen skulle henvises til Rettens Store Afdeling.

23 På grundlag af den refererende dommers rapport har Retten (Store Afdeling) besluttet at indlede den mundtlige forhandling.

24 Parterne har afgivet mundtlige indlæg og besvaret spørgsmål fra Retten under retsmødet den 28. februar 2007.

25 Sagsøgeren har nedlagt følgende påstande:

— Den anfægtede beslutning annulleres.

— Kommissionen tilpligtes at betale sagens omkostninger.

26 Kommissionen har nedlagt følgende påstande:

— Frifindelse.

— Sagsøgeren tilpligtes at betale sagens omkostninger.

Retlige bemærkninger

27 Til støtte for søgsmålet har sagsøgeren gjort et enkelt anbringende gældende vedrørende tilsidesættelse af artikel 2 og artikel 4, stk. 2, i forordning nr. 1049/2001. Dette anbringende består i det væsentligste af to led. Det første led vedrører afslag på aktindsigt på grundlag af undtagelsen vedrørende retslige procedurer, som er indeholdt i artikel 4, stk. 2, andet led, i forordning nr. 1049/2001. Det andet led vedrører afslag på aktindsigt på grundlag af undtagelsen om beskyttelsen af formålet med undersøgelser, som er fastsat i artikel 4, stk. 2, tredje led, i forordning nr. 1049/2001.

Om afslaget på aktindsigt på grundlag af undtagelsen om beskyttelsen af retslige procedurer, som er indeholdt i artikel 4, stk. 2, andet led, i forordning nr. 1049/2001

Parternes argumenter

28 Efter at have understreget, at begæringen om aktindsigt er omfattet af anvendelsesområdet for artikel 1 i forordning nr. 1049/2001, som fastslår princippet om den videst mulige aktindsigt i institutionernes dokumenter, har sagsøgeren for det første gjort gældende, at undtagelsen vedrørende retslige procedurer ikke kan begrunde, at Kommissionens indlæg generelt udelukkes fra princippet om den frie adgang til dokumenter.

29 Sagsøgeren har i denne henseende for det første anført, at den undtagelse, hvorefter adgangen til et dokument kun kan nægtes, hvis udbredelsen heraf »ville være til skade for« retslige procedurer, skal fortolkes strengt. Det følger af en sammenligning mellem forordning nr. 1049/2001 og de tidligere gældende bestemmelser,

nemlig Kommissionens afgørelse 94/90/EKSF, EF, Euratom af 8. februar 1994 om aktindsigt i Kommissionens dokumenter (EFT L 46, s. 58), hvorved den adfærdskodeks om aktindsigt i Rådets og Kommissionens dokumenter (EFT 1993 L 340, s. 41, herefter »adfærdskodeksen af 1993«), som blev godkendt af Rådet og Kommissionen den 6. december 1993, formelt blev vedtaget, at fællesskabslovgiver bevidst har valgt at indskrænke rækkevidden af undtagelsen vedrørende retslige procedurer. Mens adfærdskodeksen af 1993 nemlig indeholdt muligheden for at undtage alle de dokumenter, hvis udbredelse »kunne skade« retslige procedurer, fra aktindsigt, omhandler forordning nr. 1049/2001 de dokumenter, hvis udbredelse »ville være til skade for« sådanne procedurer. Adfærdskodeksen af 1993 indeholdt i modsætning til forordning nr. 1049/2001 ikke den mulighed, at en tungtvejende offentlig interesse kunne opnå forrang for den interesse, der er knyttet til beskyttelsen af de retslige procedurer.

30 Det begrænsede formål med den undtagelse, der er fastsat i artikel 4, stk. 2, andet led, i forordning nr. 1049/2001, illustreres i øvrigt af forordningens betragtning 11, hvoraf princippet om, at alle institutionernes dokumenter skal være tilgængelige for offentligheden, fremgår samt af begrundelsen i forslaget til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om aktindsigt i dokumenter fra Europa-Parlamentet, Rådet og Kommissionen (KOM(2000) 30 endelig-COD 2000/0032, punkt 5), hvoraf det fremgår, at undtagelserne kun kan finde anvendelse for at beskytte særlige klart definerede interesser. Det kan således ikke anerkendes, at der generelt kan gives afslag på adgang til en hel kategori af dokumenter, idet den berørte institutionen for hvert af de ønskede dokumenter skal godtgøre, at udbredelsen vil være til skade for beskyttelsen af en af de særlige interesser, der er opregnet i artikel 4, stk. 2, i forordning nr. 1049/2001, i en sådan grad, at den offentlige interesse, der er knyttet til udbredelsen, aldrig kan overstige den særlige interesse.

31 Sagsøgeren har for det andet gjort gældende, at udbredelsen af de indlæg, som Kommissionen har fremsat for Fællesskabets retsinstanser, på ingen måde er til skade for beskyttelsen af de retslige procedurer, idet en sådan udbredelse hverken

indebærer, at offentligheden udøver en uretmæssig indflydelse eller, at den udgør en fare for retsforhandlingerne for Fællesskabets retsinstanser, som kan skade de retslige procedurers funktion. Under alle omstændigheder opfylder en så generel begrundelse som den, der er indeholdt i den anfægtede beslutning ikke kravet om en alvorlig og konkret skade, jf. artikel 4, stk. 2, andet led, i forordning nr. 1049/2001.

32 Sagsøgeren har anført, at det inden for ethvert system, som bygger på retsstatsreglerne, er sundt og naturligt, at offentligheden har interesse for det arbejde, retsinstanserne udfører, som vedrører væsentlige spørgsmål om offentlig politik, og at Fællesskabets retsinstanser har fremskyndet og støttet dette fænomen ved at gøre en stadigt større mængde af oplysninger vedrørende verserende sager alment tilgængelig ved hjælp af Fællesskabets websteder og pressetjeneste. Retsmøderne er i øvrigt offentlige og retsmøderapporten er tilgængelig for offentligheden fra den dag, hvor retsmødet afholdes.

33 Det er således vanskeligt at forstå, hvorledes udbredelsen af Kommissionens skrivelser kan være alvorligt til skade for en optimal afvikling af de retslige procedurer, som skrivelserne vedrører. En offentliggørelse af disse dokumenter vil derimod have en positiv virkning, idet en fuldstændig informering af offentligheden vil vidne om, at Fællesskabets retsinstanser er uafhængige, og styrke offentlighedens anerkendelse af deres afgørelser. Sagsøgeren har desuden anført, at retsinstanserne i flere medlemsstater samt Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol giver adgang til dokumenter, som vedrører retslige procedurer, navnlig i sager, der har statslige myndigheder som parter, samtidig med at der fastsættes undtagelser til princippet om åbenhed, f.eks. vedrørende beskyttelsen af forretningshemmeligheder og respekten for privatlivets fred. Disse retsinstanser har ikke fastslået, at princippet om åbenhed kan skade hensynene til en effektiv retslig procedure og retsplejen.

34 Sagsøgeren har for det tredje anført, at udbredelsen af de indlæg, som Kommissionen har fremsat for Fællesskabets retsinstanser, er af offentlig interesse, for så vidt som

dette giver Kommissionen mulighed for at udbrede sine synspunkter vedrørende grundlæggende spørgsmål om fortolkning af traktaten og den afledte fællesskabsret. En sådan udbredelse er særlig nyttig f.eks. på det konkurrenceretlige område med hensyn til de udtalelser, som Kommissionen måtte give til de nationale retter i henhold til Rådets forordning (EF) nr. 1/2003 af 16. december 2002 om gennemførelse af konkurrencereglerne i artikel 81 [EF] og 82 [EF] (EFT 2003 L 1, s. 1). Sagsøgeren har tilføjet, at selv om retsmøderne for Fællesskabets retsinstanser er offentlige, og et resumé af parternes argumenter er tilgængeligt på dagen for retsmødet, opnås der ikke et fuldstændigt billede af de behandlede sager, hvilket forhindrer journalisterne i at videregive præcise og udtømmende oplysninger. Den eneste måde at sikre tilstrækkelig åbenhed består derfor i at udbrede Kommissionens skrivelser.

35 Sagsøgeren har for det fjerde gjort gældende, at Kommissionen ikke kan basere sit afslag på den gældende retstilstand på området, dommen i sagen Svenska Journalistförbundet mod Rådet og Interporc II-dommen, nævnt i præmis 15 ovenfor, som henviser til adfærdskodeksen af 1993, når forordning nr. 1049/2001 fortolkes strengere. Dommen i sagen Svenska Journalistförbundet mod Rådet, nævnt i præmis 15 ovenfor, vedrører et særligt tilfælde, idet den omhandlede forening havde udbredt en kommenteret udgave af Rådets svarskrift på internettet og opfordret offentligheden til at sende egne kommentarer direkte til Rådets befuldmægtigede, hvis telefon- og faxnumre var oplyst, hvorimod API, som ikke er part i nogen af de omhandlede sager, ikke har til hensigt at handle på denne måde. Interporc II-dommen, nævnt i præmis 15 ovenfor, er endvidere ikke relevant, eftersom Rettens konstatering i dommens præmis 40, hvorefter hensynet til beskyttelsen af offentlige interesser er til hinder for en offentliggørelse af indholdet af dokumenter, som er udfærdiget af Kommissionen alene med henblik på en konkret retslig procedure, blot udgør et obiter dictum, idet spørgsmålet i den sag, der lå til grund for dommen, var, om adgangen til dokumenter, der var udarbejdet inden for rammerne af en administrativ procedure, kunne afslås med den begrundelse, at dokumenterne knyttede sig til en konkret retslig procedure. Retten har i øvrigt fastslået, at den omhandlede undtagelse har til formål, at »sikre dels beskyttelsen af det interne arbejde i Kommissionen, dels hensynet til fortrolighed og overholdelsen af princippet om, at advokater har tavshedspligt« (Interporc II-dommen, nævnt i præmis 15 ovenfor, præmis 41).

36 En sådan fortolkning af undtagelsen vedrørende retslige procedurer er ikke til hinder for, at offentligheden får adgang til Kommissionens indlæg, eftersom det ikke har været hensigten, at indlæggene skulle være interne og fortrolige dokumenter, idet de derimod blev fremsendt til retsinstanserne og modparterne i de omhandlede sager. Sagsøgeren har i denne henseende tilføjet, at den vurdering, der er indeholdt i præmis 40 i Interporc II-dommen, nævnt i præmis 15 ovenfor, senere er blevet underkendt, idet Domstolen har fastslået, at i dommen af 19. marts 1998, van der Wal mod Kommissionen (sag T-83/96, Sml. II, s. 545, præmis 50), begik Retten en retlig fejl ved at fortolke nævnte undtagelse således, at Kommissionen er forpligtet til at give afslag på aktindsigt i de dokumenter, den har udarbejdet alene med henblik på en konkret retslig procedure (Domstolens dom af 11.1.2000, forenede sager C-174/98 P og C-189/98 P, Nederlandene og van der Wal mod Kommissionen, Sml. I, s. 1, præmis 30).

37 Det følger ifølge sagsøgeren heraf, at Fællesskabets retsinstansers praksis på området ikke kan fortolkes som anført af Kommissionen, og at artikel 4, stk. 2, andet led, i forordning nr. 1049/2001 ikke kan begrunde, at institutionernes indlæg generelt ikke er omfattet af princippet om den frie adgang til Fællesskabets dokumenter.

38 Sagsøgeren har dernæst bestridt den anfægtede beslutning for så vidt som Kommissionen har afslået at udlevere indlæggene med henvisning til undtagelsen vedrørende retslige procedurer med den begrundelse, at den sag, som dokumenterne vedrørte, eller en konneks sag fortsat var verserende.

39 Sagsøgeren har i denne henseende anført, at en så streng begrænsning af den omhandlede undtagelse ikke kan begrundes, idet den alvorligt skader princippet om den frie adgang til dokumenter netop i de situationer, hvor den offentlige interesse, der er knyttet til udbredelsen af indlæggene, er den vigtigste som følge af, at der ikke foreligger en dom eller en retsmøderapport. Et afslag på aktindsigt kan endnu mindre forklares, når de ønskede dokumenter vedrører — som det er tilfældet i sag

T-342/99, Airtours mod Kommissionen — en procedure, som allerede er afsluttet, og som er knyttet til en fortsat verserende sag. Kommissionen har nemlig ikke redegjort for, hvorledes udbredelsen af de indlæg, der vedrører den afsluttede sag kan skade den verserende sag henset til, at der er tale om samme sagsøger i begge sager, og at sagsøger derfor allerede har kendskab til de argumenter, som Kommissionen har anført i indlæggene vedrørende den første sag.

40 Kommissionen har indledningsvis — i modsætning til det af sagsøgeren anførte — bemærket, at Kommissionen ikke »generelt« har nægtet at behandle sagsøgerens begæring og ej heller har nægtet at udlevere en hel kategori af dokumenter. Kommissionen har anerkendt, at de procesdokumenter, den har indgivet til Fællesskabets retsinstanser, ikke som sådanne er undtaget fra offentliggørelse, idet undtagelserne til det generelle princip om aktindsigt skal fortolkes strengt. Kommissionen har imidlertid gjort gældende, at når en undtagelse finder anvendelse, skal den overholdes, således at Kommissionen ikke må udbrede dokumentet i det tilfælde, hvor udbredelsen »ville være« til skade for beskyttelsen af retslige procedurer eller undersøgelser. Kommissionen har tilføjet, at anvendelsen af konditionalis (ville være), som indebærer en skønsbeføjelse, betyder, at der kan opstå negative virkninger, og ikke, at det skal være fuldstændig sikkert, at en sådan virkning indtræder.

41 Hvad angår undtagelsen vedrørende retslige procedurer har Kommissionen for det første anført, at alle nationale og internationale domstolssystemer fastlægger en egen praksis for så vidt angår behandlingen af de procesdokumenter, der er indgivet til en retsinstans. Som sagsøgeren har fremhævet, sikrer de europæiske retsinstanser et højt niveau af åbenhed, idet retsmødet er offentligt og parternes argumenter sammenfattes i retsmøderapporten og gentages og behandles i generaladvokatens forslag til afgørelse og i dommen, hvortil kommer, at alle sager er genstand for en meddelelse i *Den Europæiske Unions Tidende* og indeholder en sammenfatning af de anbringender og de hovedargumenter, der er påberåbt i sagen.

42 Det er Kommissionens opfattelse, at hensynet til beskyttelsen af retslige procedurer forpligter Kommissionen til at tage hensyn til den praksis, som de enkelte retsinstanser følger i denne henseende. Hverken Domstolen eller Retten offentliggør imidlertid de procesdokumenter, der fremlægges for dem, og for Rettens vedkommende er tredjemands adgang til sagsakterne underkastet streng kontrol i overensstemmelse med artikel 5, stk. 3, tredje led, i instruks for justitssekretæren ved Retten i Første Instans af 3. marts 1994 (EFT L 78, s. 32), som senest ændret den 5. juni 2002 (EFT L 160, s. 1), hvoraf det fremgår, at »ingen andre, hverken private eller offentlige myndigheder, kan få adgang til sagsakterne eller procesdokumenterne uden retsformandens udtrykkelige tilladelse, som forudsætter en høring af parterne« og »[e]n sådan tilladelse kan kun gives efter skriftlig anmodning, som skal indeholde en udførlig begrundelse for den pågældendes retlige interesse i at få adgang til akterne«. Forordning nr. 1049/2001 indeholder ikke bestemmelse om, hvorledes retsinstanserne skal forvalte proceduren i de sager, som disse instanser behandler. Domstolen har i denne henseende fremhævet, at der ikke findes generelle regler om procesdokumenters fortrolighed eller spørgsmålet om, hvorvidt parterne i sagen kan videregive dokumenterne til tredjemand, og Domstolen har understreget, at særlige overvejelser gør sig gældende, når »meddelelsen af et dokument kan være i strid med god retspleje« (Domstolens kendelse af 3.4.2000, sag C-376/98, Tyskland mod Parlamentet og Rådet, Sml. I, s. 2247, præmis 10).

43 Retten har vedrørende procesdokumenter tiltrådt og anvendt det almindelige princip om god retspleje, hvorefter parterne har ret til at varetage deres interesser uden at være udsat for indflydelse udefra, navnlig fra offentlighedens side (dommen i sagen Svenska Journalistförbundet mod Rådet, nævnt i præmis 15 ovenfor, præmis 136). Den omstændighed, at de verserende sager er almindelig kendte, må ikke forveksles med parternes ret til ikke at fremsætte deres skriftlige argumenter offentligt.

44 Ifølge Kommissionen kræver hensynet til den offentlige interesse ikke, at samtlige procesdokumenter udbredes, hvilket endog kunne få skadelige virkninger, eftersom der ville være fare for, at skriftudvekslingen mellem parterne ville udvikle sig til en offentlig debat, i hvilken forbindelse de befuldmægtigede, der var ansvarlige for en sag, kunne udsættes for pres, og indholdet af bestemte argumenter kunne udsættes

for udefrakommende påvirkninger. Nødvendigheden af at beskytte drøftelsen af sagen vejer således tungere end hensynet til, at journalisterne kan være tilstrækkelig forberedt til retsmødet. En systematisk udbredelse kunne desuden skabe en skadelig uligevægt mellem institutionerne og samtlige eller visse af de øvrige parter i en sag, som ikke er forpligtet til at give adgang til deres indlæg på samme betingelser, som er gældende for institutionerne.

45 Kommissionen har for det andet anført, at den, når den modtager en begæring om aktindsigt i henhold til forordning nr. 1049/2001, først undersøger, om den sag, som det ønskede dokument vedrører, er nået frem til stadiet for retsmødet, og dernæst om det i lyset af ovennævnte er nødvendigt at give afslag på aktindsigt af hensyn til beskyttelsen af retslige procedurer. Det er på dette grundlag, at Kommissionen har afslået at udlevere sine indlæg i sag T-210/01, General Electric mod Kommissionen, og sag T-209/01, Honeywell mod Kommissionen, som verserede for Retten.

46 Der kan endvidere være begrundelser for at give afslag på aktindsigt i et dokument, efter at retsmødet er blevet afholdt eller dommen er blevet afsagt, såfremt det viser sig nødvendigt at beskytte formuleringen af en skriftlig argumentation, som er identisk med argumentationen i en konneks sag, der fortsat verserer. Afslaget på at give adgang til indlæggene i sag T-342/99, Airtours mod Kommissionen, som allerede var afsluttet med Rettens dom, støttedes på en sådan begrundelse, idet samme sagsøger efterfølgende anlagde en erstatningssag (sag T-212/03, MyTravel mod Kommissionen), som fortsat verserer. Sammenhængen mellem de to sager skyldes den omstændighed, at visse af de argumenter, der er fremsat inden for rammerne af annullationssøgsmålet, ligeledes kunne drøftes inden for rammerne af erstatningssøgsmålet.

47 Hvad angår afvejningen af de i sagen implicerede interesser har Kommissionen gjort gældende, at tilstedeværelsen af en mere tungtvejende offentlig interesse, der kan begrunde indsigt i det ønskede dokument, aldrig kan antages at bestå for en hel kategori af dokumenter, men skal altid godtgøres under hensyntagen til de øvrige

implicerede interesser i hvert enkelt tilfælde. Den tungtvejende offentlige interesse, som er et begreb, der ikke er defineret i forordning nr. 1049/2001, kan kun tages i betragtning, når det godtgøres, at en af undtagelserne finder anvendelse.

48 Såfremt undtagelsen med hensyn til den tungtvejende offentlige interesse, som er en undtagelse til en undtagelse, systematisk anvendtes for at begrunde udbredelsen af skrivelser på et hvilket som helst tidspunkt under sagen, ville undtagelsen vedrørende retslige procedurer miste enhver effektiv virkning. Afvejningen af de implicerede interesser skal endvidere tage hensyn til den omstændighed, at oplysninger om en sag allerede meddeles offentligheden først på tidspunktet for stævningens indgivelse (sagsøgerens søgsmålsgrunde og væsentligste argumenter offentliggøres i *Den Europæiske Unions Tidende*) og derefter i retsmøderapporten. Hvad angår de dokumenter, som sagsøgeren har ønsket i den foreliggende sag, har Kommissionen fundet, at den bedste måde at varetage hensynet til den offentlige interesse har været at sikre hensynet til den korrekte behandling af de omhandlede verserende retssager.

49 Den omstændighed, at sagsøgeren ikke er part i nogen af de sager, som de dokumenter, der ønskes udleveret, vedrører, og at hverken sagsøgeren eller dennes medlemmer har til hensigt at udøve pression på Kommissionen, fjerner ikke relevansen af dommen i sagen Svenska Journalistförbundet mod Rådet, nævnt i præmis 15 ovenfor. I den nævnte doms præmis 138 fastslog Retten nemlig, at formålet med udbredelsen af procesdokumenterne i sagen ikke var acceptabelt. Kommissionen har tilføjet, at sagsøgerens løfte om ikke at ville udøve pression på Kommissionen ikke sikrer, at andre medlemmer af offentligheden vil handle på samme måde, idet udbredelsen af et dokument indebærer, at det frit kan videregives.

50 Kommissionen har desuden fremhævet, at Retten i Interporc II-dommen, nævnt i præmis 15 ovenfor, (præmis 40 og 41), har fastslået, at de kategorier af dokumenter, hvorpå undtagelsen vedrørende retslige procedurer finder anvendelse, vedrører alle de dokumenter, der er udarbejdet af Kommissionen med henblik på en konkret retslig procedure. Interporc II-dommen, nævnt i præmis 15 ovenfor, har således

fastlagt anvendelsesområdet for undtagelsen vedrørende retslige procedurer, uden imidlertid at undtage disse dokumenter fra retten til offentlig adgang som kategori, og med dommen i sagen Nederlandene og van der Wal mod Kommissionen, nævnt i præmis 36 ovenfor (præmis 27-30), er det blevet fastslået, at der ikke kan ske en generel udelukkelse af disse dokumenter, som indebærer, at Kommissionen er forpligtet til ikke at udbrede dem. Interporc II-dommen er derfor fortsat retlig relevant og burde være fulgt i det foreliggende tilfælde, idet Kommissionen i stedet for et generelt afslag burde have foretaget en konkret vurdering af hvert enkelt dokument.

Rettens bemærkninger

— Indledende bemærkninger

51 Det bemærkes for det første, at artikel 1 i forordning nr. 1049/2001, navnlig læst i lyset af samme forordnings betragtning 4, har til formål at tilføre retten til aktindsigt i dokumenter, som institutionerne er i besiddelse af, den størst mulige virkning (Domstolens dom af 1.2.2007, sag C-266/05 P, Sison mod Rådet, Sml. I, s. 1233, præmis 61).

52 Det følger imidlertid endvidere af samme forordning, navnlig af forordningens betragtning 11, artikel 1, litra a), og artikel 4, som fastsætter en række undtagelser i denne henseende, at retten til aktindsigt ikke desto mindre er underlagt visse begrænsninger af hensyn til offentlige og private interesser (dommen i sagen Sison mod Rådet, nævnt i præmis 51 ovenfor, præmis 62).

53 Da de fraviger princippet om, at der skal gives størst mulig adgang til dokumenterne, skal sådanne undtagelser fortolkes og anvendes strengt (dommen i sagen Sison mod Rådet, nævnt i præmis 51 ovenfor, præmis 63, Rettens dom af 6.7.2006, forenede sager T-391/03 og T-70/94, Franchet og Byk mod Kommissionen, Sml. II, s. 2023,

præmis 84, jf. desuden analogt, hvad angår adfærdskodeksen af 1993, Domstolens dom i sagen Nederlandene og van der Wal mod Kommissionen, nævnt i præmis 36 ovenfor, præmis 27, og af 6.12.2001, sag C-353/99 P, Rådet mod Hautala, Sml. I, s. 9565, præmis 25, Rettens dom af 14.10.1999, sag T-309/97, Bavarian Lager mod Kommissionen, Sml. II, s. 3217, præmis 39, og dommen i sagen Petrie m.fl. mod Kommissionen, nævnt i præmis 17 ovenfor, præmis 66).

54 Det bemærkes endvidere, at det følger af fast retspraksis, at den undersøgelse, der kræves ved behandlingen af en begæring om aktindsigt i dokumenter, skal være konkret. For det første kan alene det forhold, at et dokument vedrører en interesse, der er beskyttet gennem en undtagelse, således ikke begrunde, at undtagelsen bringes i anvendelse (jf. i denne retning Rettens dom af 26.4.2005, forenede sager T-110/03, T-150/03 og T-405/03, Sison mod Rådet, Sml. II, s. 1429, præmis 75, og dommen i sagen Franchet og Byk mod Kommissionen, nævnt i præmis 53 ovenfor, præmis 105). En sådan anvendelse kan i princippet kun begrundes, såfremt institutionen forud herfor dels har foretaget en vurdering af, om aktindsigt i dokumentet konkret og faktisk kunne skade den beskyttede interesse, dels såfremt der i de tilfælde, der er omhandlet i artikel 4, stk. 2 og 3, i forordning nr. 1049/2001, ikke forelå en mere tungtvejende offentlig interesse, der kunne begrunde indsigt i det omhandlede dokument. Endvidere skal risikoen for, at en beskyttet interesse skades, kunne forudses med en rimelig grad af sandsynlighed og ikke være rent hypotetisk. Den undersøgelse, som institutionen skal foretage for at bringe en undtagelse i anvendelse, skal følgelig udføres konkret og skal fremgå af beslutningens begrundelse (Rettens dom af 13.4.2005, sag T-2/03, Verein für Konsumenteninformation mod Kommissionen, Sml. II, s. 1121, herefter »VKI-dommen«, præmis 69, og dommen i sagen Franchet og Byk mod Kommissionen, nævnt i præmis 53 ovenfor, præmis 115).

55 Den konkrete undersøgelse skal i øvrigt foretages for hvert af de dokumenter, som begæringen vedrører. Det fremgår i øvrigt af forordning nr. 1049/2001, at alle de i forordningens artikel 4, stk. 1-3, nævnte undtagelser finder anvendelse på aktindsigt »i et dokument« (VKI-dommen, nævnt i præmis 54 ovenfor, præmis 70, og dommen i sagen Franchet og Byk mod Kommissionen, nævnt i præmis 53 ovenfor, præmis 116). Hvad i øvrigt angår den tidsmæssige anvendelse af undtagelserne fremgår det af forordningens artikel 4, stk. 7, at de kun finder anvendelse i den periode, hvor beskyttelsen er begrundet i »dokumentets indhold«.

56 Det følger heraf, at en konkret og individuel undersøgelse imidlertid under alle omstændigheder er nødvendig, eftersom det selv i tilfælde, hvor det er åbenbart, at en begæring om aktindsigt omhandler dokumenter, der er omfattet af en undtagelse, alene er en sådan undersøgelse, der gør det muligt for institutionen at bedømme, om den, der har indgivet begæring herom, skal gives delvis aktindsigt i overensstemmelse med artikel 4, stk. 6, i forordning nr. 1049/2001 (VKI-dommen, nævnt i præmis 54 ovenfor, præmis 73, og dommen i sagen Franchet og Byk mod Kommissionen, nævnt i præmis 53 ovenfor, præmis 117). Inden for rammerne af forordningen har Retten desuden allerede fastslået, at en bedømmelse af dokumenter, der er foretaget på grundlag af kategorier snarere end på grundlag af de konkrete oplysninger, som disse dokumenter indeholder, ikke principielt er tilstrækkelig, da den undersøgelse, der kræves af en institution, skal gøre det muligt for den konkret at tage stilling til, om den anførte undtagelse reelt omfatter alle de oplysninger, de pågældende dokumenter indeholder (VKI-dommen, nævnt i præmis 54 ovenfor, præmis 74 og 76, hvad angår anvendelsen af adfærdskodeksen af 1993 henvises til Rettens dom af 12.10.2000, sag T-123/99, JT's Corporation mod Kommissionen, Sml. II, s. 3269, præmis 46-48).

57 En institutions forpligtelse til at foretage en konkret og individuel bedømmelse af indholdet af de af begæringen om aktindsigt omfattede dokumenter udgør en principiel løsning (VKI-dommen, nævnt i præmis 54 ovenfor, præmis 74 og 75), der finder anvendelse på alle de undtagelser, der fremgår af artikel 4, stk. 1-3, i forordning nr. 1049/2001, uanset hvilket område de ønskede dokumenter vedrører. Da forordningen ikke indeholder særlige bestemmelser om undtagelsen vedrørende retslige procedurer, finder nævnte principielle løsning ligeledes anvendelse på den omhandlede undtagelse.

58 Denne principielle løsning betyder imidlertid ikke, at en sådan undersøgelse er påkrævet i alle tilfælde. Eftersom den konkrete og individuelle undersøgelse, som institutionen i princippet skal foretage ved besvarelsen af en begæring om aktindsigt fremsat på grundlag af forordning nr. 1049/2001, har til formål at give den pågældende institution mulighed for dels at bedømme, i hvilket omfang en undtagelse til retten til aktindsigt er anvendelig, dels at bedømme muligheden for en delvis aktindsigt, kan den nævnte undersøgelse ikke være nødvendig, når det som følge af de særlige omstændigheder i det konkrete tilfælde er åbenbart, at aktindsigten skal

afslås eller imødekommes. Dette kunne bl.a. være tilfældet, såfremt det var åbenbart, at visse dokumenter som helhed var omfattet af en undtagelse til retten til aktindsigt, eller når det derimod var åbenbart, at de var tilgængelige som helhed, eller endelig, når de allerede var blevet konkret og individuelt bedømt af Kommissionen under lignende omstændigheder (VKI-dommen, nævnt i præmis 54 ovenfor, præmis 75).

59 Hvad for det andet angår undtagelsen vedrørende hensynet til beskyttelsen af de retslige procedurer bemærkes for det første, at det følger af den brede definition af begrebet dokument, som er indeholdt i artikel 3, litra a), i forordning nr. 1049/2001, samt af formuleringen og tilstedeværelsen af en undtagelse vedrørende beskyttelsen af retslige procedurer, at fællesskabslovgiver ikke har villet udelukke sager, som institutionerne er part i, fra borgernes ret til aktindsigt, men at fællesskabslovgiver i denne henseende har bestemt, at institutionerne skal afslå at udlevere dokumenter vedrørende en retslig procedure i de tilfælde, hvor en sådan udbredelse ville være til skade for den procedure, som dokumenterne vedrører.

60 For det andet har Retten haft lejlighed til at fastslå, at begrebet »retslige procedurer«, som inden for rammerne af adfærdskodeksen af 1993 er blevet fortolket således, at det omfatter indgivne indlæg eller processkrifter og interne dokumenter, der vedrører bevisoptagelsen i relation til en verserende sag, og meddelelser vedrørende sagen, som udveksles mellem det berørte generaldirektorat og den juridiske tjeneste eller et advokatkontor (Interporc II-dommen, nævnt i præmis 15 ovenfor, præmis 41), også er relevant inden for rammerne af forordning nr. 1049/2001 (jf. dommen i sagen Franchet og Byk mod Kommissionen, nævnt i præmis 53 ovenfor, præmis 90). De af Kommissionen for Fællesskabets retsinstanser fremsatte indlæg falder således inden for anvendelsesområdet for undtagelsen vedrørende retslige procedurer, idet de vedrører en beskyttet interesse.

61 For det tredje kan den omstændighed, at anvendelsesområdet for nævnte undtagelse omfatter alle de dokumenter, som er udfærdiget med henblik på en konkret retslig procedure (Interporc II-dommen, nævnt i præmis 15 ovenfor, præmis 40, og dommen i sagen Franchet og Byk mod Kommissionen, nævnt i præmis 53 ovenfor,

præmis 88 og 89), og navnlig de indlæg, som er indgivet af institutionerne, ikke i sig selv begrunde anvendelse af den påberåbte undtagelse. Som Domstolen allerede har fastslået vedrørende adfærdskodeksen af 1993, kan undtagelsen med hensyn til beskyttelsen af offentlige interesser i forbindelse med en retslig procedure ikke fortolkes således, at Kommissionen er forpligtet til at give afslag på aktindsigt i alle de dokumenter, som Kommissionen har udarbejdet med henblik på en sådan procedure (dommen i sagen Nederlandene og van der Wal mod Kommissionen, nævnt i præmis 36 ovenfor, præmis 30).

62 Denne fortolkning gælder nødvendigvis inden for rammerne af forordning nr. 1049/2001, så meget desto mere som undtagelsen vedrørende beskyttelsen af retslige procedurer, der er fastsat ved nævnte forordnings artikel 4, stk. 2, andet led, er formuleret snævrere end den undtagelse, der er indeholdt i adfærdskodeksen af 1993. Dels kan et afslag på aktindsigt inden for rammerne af forordning nr. 1049/2001 nemlig kun begrundes, hvis udbredelsen af det omhandlede dokument »ville være til skade« for den omhandlede interesse, og ikke, som det var fastsat inden for rammerne af adfærdskodeksen af 1993, vedrørende de situationer, hvor udbredelsen »kunne skade« nævnte interesse. Dette indebærer, at den berørte institution for hvert enkelt dokument skal undersøge om dets offentliggørelse, ud fra de oplysninger, institutionen råder over, må antages at skade en af de interesser, der er beskyttet i henhold til undtagelserne (jf. i denne retning hvad angår anvendelsen af adfærdskodeksen af 1993, Rettens dom af 6.2.1998, sag T-124/96, Interporc mod Kommissionen, Sml. II, s. 231, præmis 52, og dommen i sagen JT's Corporation mod Kommissionen, nævnt i præmis 56 ovenfor, præmis 64). Dels fremgår det af forordning nr. 1049/2001, at der skal gives aktindsigt, hvis dette er begrundet i en mere tungtvejende offentlig interesse, selv i tilfælde, hvor udbredelse af det ønskede dokument vil være til skade for hensynet til beskyttelsen af de omhandlede retslige procedurer, hvilket adfærdskodeksen af 1993 ikke indeholdt bestemmelse om.

63 Det bemærkes for det fjerde, at undtagelsen vedrørende beskyttelsen af retslige procedurer fra det almindelige princip om aktindsigt bl.a. har til formål at sikre retten for enhver til en retfærdig rettergang for en uafhængig domstol, som er en grundlæggende rettighed, jf. artikel 6 i konventionen til beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder (herefter »EMRK«), der er en integrerende del af fællesskabsrettens almindelige retsgrundsætninger, som Fællesskabets retsinstanser skal beskytte, hvorved de lader sig inspirere af de fælles forfatningsmæssige

traditioner i medlemsstaterne samt anvisningerne i bl.a. EMRK (Domstolens dom af 2.5.2006, sag C-341/04, Eurofood IFSC, Sml. I, s. 3813, præmis 65, og af 25.1.2007, sag C-411/04 P, Salzgitter Mannesmann mod Kommissionen, Sml. I, s. 959, præmis 40 og 41), og sikrer rettens gang. Undtagelsen omfatter ikke blot parternes interesser i den retslige procedure, men også mere generelt selve procedurens korrekte forløb.

64 Det tilkommer derfor Retten på baggrund af de principper, der er fastslået i præmis 51-63 ovenfor, at undersøge, om Kommissionen i det foreliggende tilfælde har anlagt et urigtigt skøn ved at finde, at afslaget på udlevering af de indlæg, som Kommissionen har fremsat i sag T-209/01, Honeywell mod Kommissionen, sag T-210/01, General Electric mod Kommissionen, sag C-203/03, Kommission mod Østrig, og sag T-342/99, Airtours mod Kommissionen, var omfattet af undtagelsen vedrørende beskyttelsen af retslige procedurer.

— Om afslaget på aktindsigt i indlæggene vedrørende sagerne T-209/01, T-210/01 og C-203/03

65 Hvad angår de dokumenter, der specifikt er nævnt i begæringen om aktindsigt, skal det for det første undersøges, om Kommissionen har foretaget en konkret undersøgelse af indholdet af hvert enkelt af de ønskede dokumenter, hvilket sagsøgeren har bestridt med henvisning til, at begrundelsen for at afslå aktindsigt var af generel karakter.

66 Det bemærkes, at det ikke fremgår af den anfægtede beslutnings begrundelse, at Kommissionen har foretaget en sådan undersøgelse. Kommissionen har nemlig i nævnte beslutning hverken henvist til indholdet af de omhandlede indlæg eller til den enkelte sags særlige genstand, som indlæggene vedrørte, for at påvise et faktisk beskyttelsesbehov i denne forbindelse. Kommissionen har alene generelt anført, at

afslaget på aktindsigt i de indlæg, som vedrørte verserende sager, hvori Kommissionen var part, var omfattet af undtagelsen vedrørende beskyttelsen af retslige procedurer, idet udbredelsen af indlæggene ville være til skade for Kommissionens stilling som part, da den ville risikere at blive udsat for pres udefra. En sådan begrundelse kan ligeledes anvendes vedrørende alle de af Kommissionens indlæg, som vedrører verserende sager, hvori Kommissionen er part.

67 Det skal i denne henseende bemærkes, at en begrundelse, som ligger til grund for et afslag på aktindsigt, og som er generelt udformet samt kortfattet eller stereotyp, kun kan udgøre et indicium for en manglende konkret behandling, hvor det objektivt set er muligt for hvert enkelt dokument at angive de hensyn, der begrunder afslaget på aktindsigt, uden at der herved gives aktindsigt i indholdet af dette dokument eller en væsentlig del af dette; det egentlige formål med undtagelsen ville følgelig ikke blive nået (jf. i denne retning dom af 26.4.2005, Sison mod Rådet, nævnt i præmis 54 ovenfor, præmis 84, jf. analogt, hvad angår adfærdskodeksen af 1993, Rettens dom af 5.3.1997, sag T-105/95, WWF UK mod Kommissionen, Sml. II, s. 313, præmis 65). Domstolen har således fastslået, at nødvendigheden for institutionerne af at afstå fra at henvise til oplysninger, der således indirekte skader de interesser, som de nævnte undtagelser særligt har til formål at beskytte, navnlig er understreget i artikel 9, stk. 4, og artikel 11, stk. 2, i forordning nr. 1049/2001 (dommen af 1.2.2007, Sison mod Rådet, nævnt i præmis 51 ovenfor, præmis 83).

68 I det foreliggende tilfælde følger den manglende konkrete undersøgelse af de grunde, som Kommissionen har henvist til som begrundelse for afslaget på aktindsigt, idet disse grunde slet ikke er relevante i forhold til indholdet af de ønskede indlæg. Det påståede krav om at følge Fællesskabets retsinstansers praksis, for så vidt angår tredjemands adgang til procesdokumenter, samt nødvendigheden af at sikre hensynet til sagens drøftelse og undgå, at der udøves pres på de befuldmægtigede, som på ingen måde i den anfægtede beslutning er forbundet med arten af de omhandlede oplysninger og/eller sagsgenstandens følsomme karakter, vidner nemlig ifølge Kommissionen om, at en konkret bedømmelse af indholdet af hvert af de ønskede dokumenter ikke var nødvendig for at tage stilling til sagsøgerens begæring om aktindsigt.

69 Dette resultat ændres ikke af Kommissionens argument, som fremgår af den anfægtede beslutning, hvorefter den omstændighed, at der blev givet adgang til de bemærkninger, der blev fremsat i forbindelse med den præjudicielle sag, Köbler (sag C-224/01), som fortsat verserer for Domstolen, vidner om, at API's begæring blev behandlet for hvert enkelt dokument. Dette viser nemlig ganske enkelt, at Kommissionen har sondret mellem sagens karakter og det trin, som hver af de omhandlede sager har nået. Det er med henvisning til denne sondring, at Kommissionen har givet adgang til de bemærkninger, som den fremsatte i forbindelse med den præjudicielle sag, som blev afsluttet med Domstolens dom af 24. juli 2003, Altmark Trans og Regierungspräsidium Magdeburg (sag C-280/00, Sml. I, s. 7747), samt de bemærkninger, som den fremsatte i forbindelse med Köbler-sagen (sag C-224/01), der fortsat verserede for Domstolen, men hvor den mundtlige forhandling allerede var afsluttet, men har givet afslag for så vidt angår de indlæg, der blev fremsat inden for rammerne af direkte søgsmål, som fortsat verserede for Fællesskabets retsinstanser.

70 Kommissionen har som svar på et spørgsmål stillet af Retten under retsmødet anført, at når den vedtager en beslutning vedrørende en begæring om aktindsigt i indlæg, som er blevet fremsat inden for rammerne af verserende sager, udgør tidspunktet for retsmødet et afgørende element, idet det er Kommissionens opfattelse, at disse dokumenter som minimum skal behandles fortroligt i det mindste indtil tidspunktet for forhandlingerne for retsinstansen. Det er først efter tidspunktet for retsmødet, at der ifølge Kommissionen findes en formodning for aktindsigt, og at den, hvad angår de præjudicielle sager, foretager en undersøgelse af den konkrete sag under hensyntagen til de oplysninger, der er indeholdt i de ønskede dokumenter og sagens følsomme karakter. Hvad derimod angår direkte søgsmål er det Kommissionens opfattelse, at der skal gives afslag på aktindsigt, indtil der er truffet endelig afgørelse, eller i de situationer, hvor der er tale om konnekse verserende sager, indtil den konnekse sag er afsluttet.

71 Det følger af ovenstående, at Kommissionen ikke blot ikke har foretaget en konkret undersøgelse af hvert af de ønskede dokumenter, men den har også fundet, at alle de indlæg, som var indgivet i sager, hvori Kommissionen var part, og som verserede, automatisk og samlet set skulle anses for omfattet af undtagelsen vedrørende beskyttelsen af retslige procedurer, uden at det var nødvendigt at foretage en sådan undersøgelse.

72 Det skal dernæst undersøges, om Kommissionen henset de særlige omstændigheder i det foreliggende tilfælde kunne undlade at foretage en konkret undersøgelse af indholdet af indlæggene i sag T-209/01, Honeywell mod Kommissionen, sag T-210/01, General Electric mod Kommissionen, og sag C-203/03, Kommissionen mod Østrig. Det er i denne henseende for det første nødvendigt at tage stilling til, om de omhandlede dokumenter alle tilhørte den samme kategori, således at den samme begrundelse kan anvendes på alle dokumenterne. I tilfælde af et bekræftende svar, skal det undersøges, om undtagelsen vedrørende retslige procedurer, sådan som den er anvendt af Kommissionen i det foreliggende tilfælde, åbenbart og fuldstændigt omfatter de dokumenter, der falder inden for denne kategori, således at det påberåbte beskyttelsesbehov var reelt (jf. i denne retning VKI-dommen, nævnt i præmis 54 ovenfor, præmis 83 og 84).

73 Det er principielt som følge af arten af de oplysninger, som de omstridte dokumenter indeholder, at udbredelse heraf kan skade en beskyttet interesse, hvilket i det foreliggende tilfælde vil sige beskyttelsen af retslige procedurer. At foretage en vurdering på grundlag af kategori forudsætter derfor — for at kunne fastslå, hvilke sandsynlige virkninger en udlevering vil have på de retslige procedurer — at de dokumenter, som er en del af den identificerede kategori, indeholder samme form af oplysninger. Den omstændighed, at der ikke er foretaget en konkret undersøgelse, kan nemlig kun begrundes i de tilfælde, hvor det er åbenbart, at den påberåbte undtagelse faktisk finder anvendelse på samtlige de oplysninger, der er indeholdt i de ønskede dokumenter (VKI-dommen, nævnt i præmis 54 ovenfor, præmis 75).

74 Henset til den særlige karakter af de interesser, som den omhandlede undtagelse har til formål — som det fremgår af bemærkningerne i præmis 63 ovenfor — at beskytte, og den omstændighed, at de dokumenter, der er begæret aktindsigt i, er indlæg fra en af sagens parter, kan det imidlertid ikke udelukkes, at det kan være berettiget ikke at give aktindsigt i en bestemt periode af grunde, som er uafhængige af indholdet af hvert af de ønskede dokumenter, forudsat at disse grunde tilgodeser nødvendigheden af at beskytte samtlige de omhandlede dokumenter.

75 Det bemærkes for det første i det foreliggende tilfælde, at de 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 anfægtede beslutning. Heraf følger, at hvert indlæg i de tre omhandlede sager kan anses for at være omfattet af den samme kategori, således at en og samme begrundelse kan begrunde afslaget på aktindsigt.

76 Kommissionen har for det andet i det væsentlige baseret afslaget på aktindsigt i de indlæg, der er fremsat i sag T-209/01, Honeywell mod Kommissionen, sag T-210/01, General Electric mod Kommission, og sag C-203/03, Kommissionen mod Østrig, på hensynet til dens stilling som part, uanset om den optræder som sagsøgt eller sagsøger, idet den har gjort gældende, at udbredelsen af dokumenterne ville skabe en uligevægt mellem Kommissionen og de øvrige parter i sagen, skade forhandlingerne for retsinstansen og være i strid med den praksis, som Fællesskabets retsinstanser følger. Det skal derfor undersøges, om disse begrundelser giver anledning til at fastslå, at nævnte indlæg som helhed var åbenbart omfattet af undtagelsen vedrørende beskyttelse af retslige procedurer.

77 Det skal med henblik herpå undersøges, i hvilket omfang det er relevant, at den anfægtede beslutning blev vedtaget på et tidspunkt, hvor de omhandlede indlæg endnu ikke havde været genstand for behandling ved retsinstansen, idet det bemærkes, at tidspunktet for retsmødet ifølge Kommissionen udgør et afgørende element for så vidt angår beslutningen om aktindsigt i de ønskede indlæg, eftersom et afslag på aktindsigt før dette tidspunkt var nødvendigt for at undgå, at Kommissionens befuldmægtigede blev udsat for pres udefra, navnlig fra offentlighedens side.

78 Det må på dette punkt medgives, at udbredelsen af Kommissionens indlæg før retsmødet ville sætte Kommissionen i en situation, hvor den skulle imødegå kritik og indsigelser fremsat af fagfolk, pressen og den offentlige opinion generelt rettet mod de argumenter, som var indeholdt i nævnte indlæg. Ud over det eventuelle pres, som Kommissionens befuldmægtigede ville blive udsat for, ville kritikken og indsigelserne

navnlig have den virkning, at Kommissionen blev pålagt en yderligere opgave, eftersom Kommissionen ville 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 sine indlæg, kan varetage deres interesser uden at være udsat for indflydelse udefra.

79 Retten har i denne henseende bemærket, at princippet om processuel ligestilling, som udgør en del af det bredere begreb retfærdig rettergang, indebærer en forpligtelse til at give begge parter rimelig mulighed for at fremlægge sin sag under betingelser, der ikke stiller ham i en situation, der er til hans ugunst i forhold til modparten (jf. Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols dom af 27.10.1993, Dombo Beheer BV mod Nederlandene, Serie A, nr. 274, § 33, af 15.7.2003, Ernst m.fl. mod Belgien, § 60, og af 18.4.2006, Vezon mod Frankrig, § 31). Såfremt den omstændighed, at udlevering af egne indlæg ikke i sig selv sætter institutionen i en situation, der er til ugunst for dens fremlæggelsen af sagen, kan det imidlertid ikke desto mindre af hensyn til at sikre udvekslingen af oplysninger og meninger uafhængigt af enhver udefra kommende indflydelse være påkrævet for at sikre rettens gang at undtage institutionernes indlæg fra aktindsigt, så længe de deri indeholdte argumenter ikke har været genstand for forhandlinger ved en retsinstans.

80 Som Retten fastslog i dommen i sagen Svenska Journalistförbundet mod Rådet, nævnt i præmis 15 ovenfor (præmis 136-138), har parterne ret til at varetage deres interesser uden at være udsat for indflydelse udefra, navnlig fra offentlighedens side. Selv om Retten fremsatte denne betragtning for at fastslå, at en part havde misbrugt svarskriftet fra den anden part i sagen, skal den imidlertid forstås således, at sagen indtil retsmødet skal beskyttes mod enhver indflydelse udefra.

81 Kommissionen skal nemlig ligesom de andre parter i sagen have mulighed for at fremlægge og drøfte sine synspunkter uafhængigt af enhver indflydelse udefra, og dette så meget desto mere som dens synspunkter i princippet har til formål at sikre

en korrekt anvendelse af fællesskabsretten. Som følge af karakteren af de interesser, som er nævnt i præmis 63 ovenfor, og som den omhandlede undtagelse skal beskytte, er det for at nå dette mål nødvendigt, at indlæggene ikke bliver udbredt, før Kommissionen har haft lejlighed til at drøfte dem ved retsinstansen under det offentlige retsmøde, og Kommissionen har derfor ret til at undtage indlæggene fra aktindsigt som følge af det eventuelle pres, som dens befuldmægtigede ville blive udsat for i forbindelse med den offentlige debat, som udbredelse af dokumenterne ville medføre, uden at det derfor er nødvendigt, at Kommissionen foretager en konkret bedømmelse af indlæggenes indhold.

82 Det må således konkluderes, at eftersom den sag, som de indlæg, der er begæret aktindsigt i, vedrører, endnu ikke har nået tidspunktet for retsmødet, skal afslaget på aktindsigt i indlæggene anses for at omfatte samtlige de oplysninger, som er indeholdt deri. Efter retsmødet er Kommissionen derimod 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.

83 Disse konklusioner ændres ikke ved sagsøgerens argumenter i denne henseende.

84 For det første ændres den konklusion, hvorefter indlæggene generelt og automatisk udelukkes fra retten til aktindsigt indtil tidspunktet for retsmødet, ikke af den omstændighed, som sagsøgeren har påberåbt sig i sine skriftlige indlæg, at udbredelsen af processkrifter er tilladt i flere medlemsstater, og at dette endvidere fremgår af EMRK's artikel 40, stk. 2, hvorefter »[d]okumenter, der deponeres hos justitssekretæren, skal være tilgængelige for offentligheden, medmindre Domstolens præsident træffer anden beslutning«. Rækkevidden af denne bestemmelse er præciseret i artikel 33, stk. 2, i Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols procesreglement, som giver mulighed for at nægte aktindsigt i et dokument af hensyn til bestemte klart

definerede offentlige eller private interesser eller »under særlige omstændigheder i det efter afdelingsformandens mening strengt nødvendige omfang, når offentlighed ville skade retfærdighedens interesser«.

85 Det er i denne henseende tilstrækkeligt at bemærke, at i modsætning til disse bestemmelser indeholder Fællesskabets retsinstansers procedureregler ikke en ret for tredjemand til aktindsigt i de processkrifter, som parterne har indleveret til Justitskontoret.

86 For det andet ændres den konklusion, hvorefter det er nødvendigt at foretage en konkret bedømmelse af indholdet af de ønskede indlæg, hvis de vedrører en sag, hvori der allerede har været afholdt retsmøde, ikke af den omstændighed, at Kommissionen er forpligtet til at følge praksis ved den retsinstans, hvorved sagen verserer, således at Kommissionen er forpligtet til for så vidt angår verserende sager, som den er part i, at give afslag på aktindsigt i de ønskede indlæg, indtil der er truffet endelig afgørelse i sagen.

87 Det er ganske vist korrekt, at parternes indlæg i princippet er fortrolige for så vidt angår Fællesskabets retsinstansers behandling heraf. Artikel 20, stk. 2, i Domstolens statut (herefter »statutten«), som tillige finder anvendelse på Retten i henhold til statuttens artikel 53, kræver udelukkende, at indlæggene fremsendes til parterne og de institutioner i Fællesskabet, hvis beslutninger er omtvistet. Artikel 16, stk. 5, andet afsnit, i Domstolens procesreglement samt artikel 24, stk. 5, andet afsnit, i Rettens procesreglement indeholder bestemmelse om, at kun parter i sagen kan få kopi af processkrifterne, og artikel 5, stk. 3, tredje afsnit, i instruksen for justitssekretæren ved Retten i Første Instans betinger tredjemands adgang til processkrifterne af tilstedeværelsen af en berettiget interesse, som er behørigt begrundet.

88 Bestemmelserne hindrer imidlertid ikke parterne i at udbrede deres egne indlæg, idet Domstolen har fastslået, at der ikke findes nogen regel eller forskrift, som tillader

eller forhindrer parterne i en sag i at gøre tredjemand bekendt med deres indlæg, og at det bortset fra de undtagelsestilfælde, hvor meddelelsen af et dokument kan være i strid med god retspleje — hvilket ikke var tilfældet i den pågældende sag — som udgangspunkt gælder, at parterne frit kan give andre meddelelse om deres egne indlæg i en sag (kendelsen i sagen Tyskland mod Parlamentet og Rådet, nævnt i præmis 42 ovenfor, præmis 10). Denne udtalelse fra Domstolens side indebærer endvidere, ud over at den udelukker tilstedeværelsen af et absolut princip om fortrolighed, at udbredelsen af indlæg, der vedrører verserende sager, ikke nødvendigvis er i strid med god retspleje.

89 Hvad angår anvendelsen af reglerne for aktindsigt pålægger bestemmelserne heller ikke institutionerne at følge praksis fra den retsinstans, hvorved den sag, som de ønskede indlæg vedrører, verserer, idet Domstolen allerede på grundlag af adfærdskodeksen af 1993 har fastslået, at det ikke af retten for enhver til en retfærdig rettergang for en uafhængig domstol kan udledes, at det kun er den retsinstans, for hvilken en sag er indbragt, der har kompetence til at give adgang til akterne i den pågældende retslige procedure, og dette så meget desto mere som der i nævnte kodeks og gennem domstolsbeskyttelsen på fællesskabsplan i relation til de retsakter fra Kommissionen, hvorved der gives aktindsigt i de dokumenter, den ligger inde med, er taget tilstrækkeligt hensyn til risikoen for, at domstolenes uafhængighed antastes (dommen i sagen Nederlandene og van der Wal mod Kommissionen, nævnt i præmis 36 ovenfor, præmis 17 og 19). Det kan derfor ikke i mangel af særlige bestemmelser herom tiltrædes, at anvendelsesområdet for forordning nr. 1049/2001 kan begrænses med den begrundelse, at bestemmelserne i de procesreglementer, som er nævnt i præmis 87 ovenfor, ikke regulerer tredjemands mulighed for aktindsigt, og at disse bestemmelser finder anvendelse som lex specialis (jf. i denne retning for så vidt angår anvendelsen af adfærdskodeksen af 1993, Interporc II-dommen, nævnt i præmis 15 ovenfor, præmis 37, 44 og 46).

90 Endelig bemærkes, at de eneste bestemmelser, som pålægger parterne ikke at udbrede dokumenter, fremgår af artikel 56, stk. 2, i Domstolens procesreglement og artikel 57 i Rettens procesreglement, som fastsætter, at når det er besluttet, at dørene skal lukkes, må indholdet af retsforhandlingerne ikke offentliggøres. I henhold til statuttens artikel 31 er retsmødet nemlig offentligt, medmindre Domstolen af egen drift eller på begæring af parterne, af vægtige grunde, træffer anden bestemmelse.

En sådan bestemmelse om offentlighed er udtryk for det grundlæggende princip i EMRK's artikel 6, stk. 1. Det følger af fast praksis fra Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol (jf. Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols dom af 22.2.1984, Sutter mod Schweitz, Serie A, nr. 74, § 26, af 26.9.1995, Diennet mod Frankrig, Serie A, nr. 325-A, § 33, og af 5.7.2005, Exel mod Tjekkiet, § 45), at:

»Offentlighed beskytter retssubjekterne mod hemmelige retssager, som falder uden for offentlighedens kontrol. Offentlighed er et af de midler, som bidrager til at opretholde tilliden til domstolene. Ved at skabe åbenhed inden for retsplejen bidrager offentlighed til at nå målet med artikel 6, stk. 1, nemlig en retfærdig rettergang, hvis beskyttelse regnes blandt principperne i ethvert demokratisk samfund i konventionens forstand.«

91 Statuttens artikel 31 indeholder bestemmelse om, at Domstolen undtagelsesvist kan beslutte at afholde retsmøde for lukkede døre, hvorved det for det første bekræftes, at udbredelsen af indlæg, som allerede har været genstand for behandling under et offentligt retsmøde, og som i denne forbindelse desuden er blevet sammenfattet i et resumé, der er tilgængeligt for offentligheden, ikke i princippet er til skade for en korrekt behandling af den berørte sag. Det bekræftes dernæst, at Domstolen alene kan træffe afgørelse om et eventuelt behov for absolut eller delvis fortrolighed, før retsmødet afholdes, således at den omstændighed, at den berørte institution først giver aktindsigt fra tidspunktet for retsmødet, beskytter den effektive virkning af en eventuel afgørelse — ex officio eller på begæring af en part — om at afholde retsmødet for lukkede døre.

92 Det følger heraf, at Kommissionen ikke har begået en retlig fejl ved ikke at foretage en konkret undersøgelse af indlæggene i sag T-209/01, Honeywell mod Kommissionen, sag T-210/01, General Electric mod Kommissionen, og sag C-203/03, Kommissionen mod Østrig, og at den ikke har anlagt et urigtigt skøn ved at fastslå, at der forelå en offentlig interesse i beskyttelsen af de omhandlede indlæg.

93 I henhold til artikel 4, stk. 2 in fine, i forordning nr. 1049/2001, skal der imidlertid gives aktindsigt i de af sagsøgeren ønskede indlæg, selv hvor udleveringen heraf faktisk må antages at være til skade for beskyttelsen af de omhandlede retslige procedurer, hvis en tungtvejende offentlig interesse berettiger udleveringen.

94 Det bemærkes, at forordning nr. 1049/2001 ikke definerer begrebet tungtvejende offentlig interesse. Det bemærkes endvidere, at hvad angår de interesser, som beskyttes af den omhandlede undtagelse, og i modsætning til de interesser, som beskyttes af de i forordningens artikel 4, stk. 1, indeholdte undtagelser, og som lovgiver har foretaget en afvejning af, tilkommer det den berørte institution at foretage en afvejning af den offentlige interesse, som knytter sig til udbredelsen, over for den interesse, som tilgodeses ved at nægte aktindsigt, i givet fald i lyset af de argumenter, som den begærende part har fremsat i denne henseende.

95 Sagsøgeren har i det foreliggende tilfælde alene 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. Kommissionen har anført, at artikel 4, stk. 2 in fine, i forordning nr. 1049/2001 udgør en undtagelse til en undtagelse, og at den derfor, hvis den blev anvendt systematisk som udtryk for princippet om åbenhed, ville fratage undtagelsen vedrørende retslige procedurer enhver effektiv virkning. Da sagsøgeren ikke har fremsat specifikke argumenter, der kan påvise et presserende behov for at informere offentligheden om ovennævnte spørgsmål, har Kommissionen i den anfægtede beslutning fundet, at hensynet til den offentlige interesse bedst tilgodeses, når hensynet til behandlingen af de omhandlede retssager beskyttes.

96 Det bemærkes, at det er ubestridt, at pressefriheden spiller en væsentlig rolle i et demokratisk samfund. Det tilkommer nemlig pressen at videregive oplysninger om

alle spørgsmål af generel interesse, herunder mødereferater og bemærkninger vedrørende retslige procedurer, hvilket medvirker til at udbrede kendskabet hertil, og hvilket fuldt ud er i overensstemmelse med kravet om, at retsmødet skal være offentligt, som det fremgår af præmis 90 ovenfor. Det er ligeledes ubestridt, at offentlighedens ret til at modtage disse oplysninger er udtryk for princippet om åbenhed, der er gennemført under ét med bestemmelserne i forordning nr. 1049/2001, som det fremgår af betragtning 2 til forordningen, hvorefter åbenhed 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 og bidrager til at styrke princippet om demokrati.

97 Den tungtvejende offentlige interesse, som er omhandlet i artikel 4, stk. 2 in fine, i forordning nr. 1049/2001, og som kan begrunde en udbredelse af et dokument, der vil være til skade for beskyttelsen af retslige procedurer, må i princippet holdes adskilt fra de førnævnte principper, som ligger til grund for forordningen. Den omstændighed, at den person, som begærer aktindsigt, ikke — som i det foreliggende tilfælde — påberåber sig offentlige interesser, der adskiller sig fra disse principper, indebærer ikke automatisk, at det ikke er nødvendigt at foretage en afvejning af de implicerede interesser. Anvendelsen af de nævnte principper kan 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.

98 Dette er imidlertid ikke tilfældet i denne sag. Det bemærkes nemlig for det første, at offentlighedens mulighed for at modtage oplysninger vedrørende verserende sager sikres, idet hver sag fra tidspunktet for sagens anlæggelse i henhold til artikel 16, stk. 6, i Domstolens procesreglement, og artikel 24, stk. 6, i Rettens procesreglement er genstand for en meddelelse i *Den Europæiske Unions Tidende*, som endvidere udbredes via internettet på Eur-Lex og på Domstolens hjemmeside, hvoraf navnlig fremgår oplysninger om sagens genstand, påstandene i stævningen, samt de påberåbte søgsmålsgrunde og væsentligste argumenter. Retsmøderapporten, som indeholder et resumé af parternes argumenter, offentliggøres desuden på dagen for retsmødet, hvorunder parternes argumenter i øvrigt behandles offentligt.

99 Dernæst bemærkes, at anvendelsen af den omhandlede undtagelse vedrørende de retslige procedurer navnlig har til formål at undgå enhver indflydelse udefra på disse procedurers forløb. Som det fremgår af ovenstående bemærkninger, er den interesse, der knytter sig til beskyttelsen af dette mål nødvendig uanset indholdet af de indlæg, som sagsøgeren har anmodet om, idet der er tale om en interesse, som det er nødvendigt at beskytte for at sikre rettens gang.

100 Det må derfor fastslås, at det var med rette, at Kommissionen fandt, at interessen i at sikre hensynet til beskyttelse af de omhandlede retslige procedurer skulle gå forud for den generelle interesse, der måtte knytte sig til den af sagsøgeren begærede aktindsigt. Det fremhæves i øvrigt, at en sådan begrænsning ikke er absolut, idet den kun i sin helhed omfatter de indlæg, der er blevet nægtet aktindsigt i, indtil datoen for afholdelse af retsmødet.

101 Det følger heraf, at Kommissionen ikke har anlagt et åbenbart urigtigt skøn ved at fastslå, at den af sagsøgeren påberåbte interesse ikke kan begrunde udbredelsen af de omhandlede indlæg.

102 Det følger af ovenstående, at påstanden om annullation af den anfægtede beslutning for så vidt angår afslaget på aktindsigt i indlæggene vedrørende sag T-209/01, Honeywell mod Kommissionen, sag T-210/01, General Electric mod Kommissionen, og sag C-203/03, Kommissionen mod Østrig, skal forkastes.

— Om afslaget på aktindsigt i indlæggene vedrørende sag T-342/99

103 Hvad angår afslaget på aktindsigt i de indlæg, der er fremsat i sag T-342/99, Airtours mod Kommissionen, som blev afsluttet med Rettens dom af 6. juni 2002, dvs. ca.

halvandet år før vedtagelsen af den anfægtede beslutning, anførte Kommissionen i sagen, at kravet om beskyttelse af retslige procedurer fortsat bestod, idet nævnte dom var blevet efterfulgt af et erstatningssøgsmål mod Kommissionen (sag T-212/03, MyTravel mod Kommissionen). Kommissionen fremhævede nemlig, at sidstnævnte sag, som fortsat verserer for Retten, var nært forbundet med den sag, som blev afsluttet med nævnte dom, idet de argumenter, som Kommissionen havde fremsat for at forsvare lovligheden af den ved Rettens dom annullerede beslutning, ligeledes ville blive behandlet inden for rammerne af den verserende sag.

104 Det bemærkes i øvrigt, at Kommissionen indgav sit svarskrift i sag T-212/03, MyTravel mod Kommissionen, den 28. februar 2004, mens den anfægtede beslutning blev vedtaget den 20. november 2003. Som Kommissionen har fremhævet under retsmødet, havde Kommissionen i forbindelse med vedtagelsen af den anfægtede beslutning endnu ikke besluttet, hvilke af de argumenter der var indeholdt i de indlæg, der blev fremsat inden for rammerne af den allerede afsluttede sag, den ligeledes ville fremsætte i forbindelse med den verserende sag. Det fuldstændige afslag på aktindsigt i de nævnte indlæg skyldes derfor Kommissionens ønske om at bevare muligheden for at vælge, hvilke argumenter der skulle anvendes for at forsvare Kommissionens stilling i den verserende sag.

105 En sådan begrundelse kan imidlertid ikke åbenbart godtgøre, at afslaget på aktindsigt i de omstridte indlæg var omfattet af den omhandlede undtagelse, således at indlæggene måtte beskyttes i deres helhed som følge af, at udbredelsen heraf ville være til skade for den verserende sag, der knytter sig til den sag, som indlæggene vedrører.

106 Det bemærkes for det første, at de indlæg, som sagsøgeren har ønsket aktindsigt i, vedrører en sag, som er afsluttet med en dom afsagt af Retten. Det følger heraf, at indlæggenes indhold ikke blot er blevet offentliggjort i form af et resumé indeholdt i den af Retten udarbejdede retsmøderapport, og at de er blevet behandlet under et offentligt retsmøde, men at de endvidere er blevet gentaget i Rettens dom. Hvad derfor angår argumenter, som allerede er offentligt tilgængelige i det mindste i form

af et resumé, kan den af Kommissionen påberåbte nødvendighed af at nægte aktindsigt i samtlige de ønskede indlæg alene med den begrundelse, at de deri indeholdte argumenter vil blive behandlet i en anden verserende sag, medføre, at det generelle princip om at give offentligheden videst mulig adgang til de dokumenter, som institutionerne er i besiddelse af, mister sit indhold. Et sådant synspunkt har nemlig til følge åbenbart at vende op og ned på den regel om ret til aktindsigt, som er fastsat i forordning nr. 1049/2001, og undtagelserne til denne ret, som i henhold til den retspraksis, der er nævnt i præmis 53 ovenfor, skal fortolkes og anvendes strengt.

107 Det bemærkes for det andet, at det ikke er usædvanligt, at den berørte institution benytter den samme argumentation i sager, som vedrører samme parter, men som har en forskellig genstand, eller som vedrører forskellige parter men samme genstand. Den blotte omstændighed, at argumenter, som allerede er blevet fremsat for en retsinstans i en afsluttet sag, endvidere kan behandles i en tilsvarende sag eller inden for rammerne af et erstatningssøgsmål, der er anlagt af den samme part, som har fået medhold i et annullationssøgsmål, påviser på ingen måde, at der består en risiko for en skadelig virkning for behandlingen af den fortsat verserende sag.

108 Kommissionens begrundelse for at give afslag på aktindsigt i indlæggene vedrørende sag T-342/99, Airtours mod Kommissionen, kan, hvis den anerkendes, ligeledes finde anvendelse i alle de tilfælde, hvor den argumentation, der er indeholdt i indlæg vedrørende afsluttede sager, tillige kan fremsættes i en verserende sag.

109 Som anført i præmis 104 ovenfor, traf Kommissionen i øvrigt i det foreliggende tilfælde beslutningen om afslag på aktindsigt, idet den var af den opfattelse, at den frit blandt de argumenter, der var indeholdt i de nævnte indlæg, kunne vælge de argumenter, den tillige ville anvende i den verserende sag. Denne argumentation, som ligeledes indebærer, at der ikke kan gives delvis aktindsigt, hvilket er i strid med artikel 4, stk. 6, i forordning nr. 1049/2001, bekræfter, at Kommissionen ikke har

godtgjort, at udbredelsen af indholdet af de indlæg, som sagsøgeren har begæret udleveret, vil være til skade for behandlingen af sag T-212/03, MyTravel mod Kommissionen, som verserer for Retten.

110 Den påståede nødvendighed af at beskytte argumenter, som i givet fald vil blive anvendt i en verserende sag, kan derfor ikke begrunde et afslag på aktindsigt i indlæg, der vedrører en sag, som allerede er afsluttet med en dom afsagt af Retten, idet der ikke er fremsat specifik begrundelse, der kan godtgøre, at udbredelsen heraf vil være til skade for en verserende retslig procedure. De betænkeligheder, Kommissionen har givet udtryk for, er i sig selv løse påstande og følgelig overdrevent hypotetiske (jf. i denne retning VKI-dommen, nævnt i præmis 54 ovenfor, præmis 84).

111 Det følger af det ovenstående, at Kommissionen har anlagt et urigtigt skøn, idet den har givet afslag på aktindsigt i indlæggene vedrørende sag T-342/99, Airtours mod Kommissionen. Påstanden om annullation af den anfægtede beslutning for så vidt angår nævnte afslag skal derfor tages til følge.

Om afslaget på aktindsigt på grundlag af undtagelsen om beskyttelsen af formålet med undersøgelser, som er indeholdt i artikel 4, stk. 2, tredje led, i forordning nr. 1049/2001

Parternes argumenter

112 Sagsøgeren har gjort gældende, at Kommissionen ikke kan nægte at udlevere sine indlæg med henvisning til undtagelsen om beskyttelsen af formålet med undersøgelser med den begrundelse, at indlæggene er blevet fremsat inden for rammerne af en traktatbrudsprocedure, som verserer for Domstolen, eller som fortsat verserer for

Kommissionen, selv om Domstolen har afsagt dom i sagen. Sagsøgeren har anført, at traktatbrudssøgsmål er af væsentlig politisk interesse, idet den offentlige interesse, der knytter sig til adgangen til dokumenter på dette område, er betydelig, og denne øges i takt med, at undersøgelsen skrider frem.

113 Da undtagelsen om beskyttelsen af formålet med undersøgelser indeholder et væsentligt faktisk aspekt og hovedsaglig vedrører fjernelse af eller ændring af beviser, mindskes risikoen for, at den offentlige interesse i beskyttelsen af undersøgelser skades i takt med, at beviserne indhentes. Sagsøgeren har anført, at eftersom den offentlige interesse, der knytter sig til aktindsigt, er konstant stigende, og den offentlige interesse i beskyttelsen af undersøgelser er konstant faldende, skal institutionernes dokumenter vedrørende traktatbrudssøgsmål udleveres i det mindste delvist eller i en ikke fortrolig udgave. Kommissionen er således i forbindelse med et afslag på aktindsigt forpligtet til at godtgøre, at den berørte offentlige interesse lider alvorlig skade.

114 Ifølge sagsøgeren er det tidspunkt, hvorfra den offentlige interesse, som knytter sig til aktindsigt, går forud for hensynet til beskyttelsen af undersøgelser, tidspunktet for sagens anlæggelse ved Domstolen, idet indsatsen for på dette stadie i sagen at finde en mindelig løsning på tvisten har slået fejl. Dette synspunkt er i overensstemmelse med dommen i sagen Petrie m.fl. mod Kommissionen (nævnt i præmis 17 ovenfor), hvori Retten fastslog, at de dokumenter, som Kommissionen havde udarbejdet før anlæggelsen af et traktatbrudssøgsmål, nemlig åbningsskrivelser og begrundede udtalelser udarbejdet i forbindelse med den administrative procedure, var undtaget fra offentlighedens adgang. Det bemærkes i øvrigt, at nævnte dom vedrørte adfærdskodeksen af 1993, og at artikel 4, stk. 2, i forordning nr. 1049/2001 fortolkes strengere hvad angår retten til aktindsigt.

115 Kommissionen har gjort gældende, at traktatbrudsproceduren har til formål at sikre, at national ret er i overensstemmelse med fællesskabsretten, og ikke at »sagsøge« medlemsstaterne. Så længe Domstolen ikke har truffet afgørelse, er det således

muligt at finde en mindelig løsning, og dette forudsætter en fortrolig dialog, hvilket Retten har anerkendt i dommen i sagen Petrie m.fl. mod Kommissionen (nævnt i præmis 17 ovenfor, præmis 68). I denne henseende er sagsøgerens argumentation, hvorefter dommen alene vedrører den administrative procedure, eftersom de dokumenter, der i sagen var begæret indsigt i, var åbningsskrivelser og begrundede udtalelser, ubegrundet, idet Retten fremhævede, at kravet om fortrolighed vedrørte traktatbrudsproceduren i sin helhed indtil domstidspunktet (dommen i sagen Petrie m.fl. mod Kommissionen, nævnt i præmis 17 ovenfor, præmis 68).

116 Kommissionen har med henvisning til bilag II til den 20. beretning om kontrollen med gennemførelsen af EU-retten tilføjet, at statistikkerne for 2002 viser, hvor effektiv dialogen vedrørende traktatbrud mellem Kommissionen og medlemsstaterne er, idet det fremgår af statistikkerne, at ud af 361 sager anlagt ved Domstolen, blev 69 sager trukket tilbage, inden der blev afsagt dom i sagen, og 22 sager blev henlagt, inden der blev anlagt et nyt søgsmål i henhold til artikel 228 EF. Hvad således angår en dialog, der i givet fald kan vare, indtil der bliver truffet afgørelse vedrørende et senere søgsmål i henhold til artikel 228 EF, kan udbredelsen af sådanne argumenter være til skade for overtrædelsesproceduren, idet tillidsforholdet til medlemsstaterne kompromitteres.

117 Det var netop for ikke at kompromittere målet om at nå en mindelig løsning på en tvist mellem Kommissionen og de østrigske myndigheder, at der blev givet afslag på en begæring om udlevering af procesdokumenter i sag C-203/03, Kommissionen mod Østrig, som fortsat verserede. Der blev med tilsvarende begrundelse givet afslag på aktindsigt i procesdokumenterne i Open-skies-sagerne, idet de berørte medlemsstater endnu ikke havde opfyldt Domstolens domme, hvorved traktatbruddet var blevet konstateret, og idet konnekse sager mod andre medlemsstater fortsat verserede.

118 Endelig findes der ifølge Kommissionen ikke en mere tungtvejende offentlig interesse, som kræver udlevering af procesdokumenter i alle overtrædelsesprocedurer, idet dette ville indebære, at undtagelsen om beskyttelsen af formålet med undersøgelser

mister sin effektive virkning. Kommissionen har gjort opmærksom på, at den i den erklæring, den fremsatte på tidspunktet for vedtagelsen af forordning nr. 1049/2001, anførte, at den accepterede, »at overtrædelsesprocedurer ikke udtrykkeligt nævnes blandt undtagelserne i forordningens artikel 4, stk. 2, fordi den [fandt], at teksten på ingen måde indeb[ar] opretholdelse af den nuværende praksis for så vidt angår dens arbejdsopgaver vedrørende kontrol med overholdelsen af fællesskabsretten« (Rådets mødeprotokol af 6.6.2001, doc. 9204/01 ADD 1, s. 3). Den offentlige interesse, som skal beskyttes, ligger i Kommissionens mulighed for at tilskynde medlemsstaten til at overholde fællesskabsretten, hvilket forudsætter, at der består et tillidsforhold mellem dem, og at der gives afslag på enhver adgang til dokumenter, før en sag er afsluttet.

Rettens bemærkninger

119 Det bemærkes, at undtagelsen om beskyttelsen af formålet med undersøgelser allerede var indeholdt i adfærdskodeksen af 1993. Som det er blevet anført i præmis 62 ovenfor for så vidt angår hensynet til beskyttelsen af retslige procedurer, består forskellen mellem nævnte kodeks og forordning nr. 1049/2001 i dels, at kodeksen indeholdt muligheden for at undtage alle de dokumenter, hvis udbredelse »kunne skade« undersøgelserne, hvorimod forordningen vedrører den situation, hvor udbredelsen »ville være til skade for« de nævnte undersøgelser, dels at kodeksen ikke indeholdt bestemmelse om, at en mere tungtvejende offentlig interesse skulle gå forud for den interesse, der knytter sig til beskyttelsen af formålet med undersøgelser. Derimod indeholder hverken adfærdskodeksen af 1993 eller forordning nr. 1049/2001 en definition af begrebet undersøgelser.

120 Ifølge retspraksis vedrørende denne undtagelse, som blev fastlagt, da adfærdskodeksen af 1993 fandt anvendelse, kunne Kommissionen gyldigt anvende undtagelsen til at give afslag på aktindsigt i dokumenter vedrørende undersøgelser, der omhandlede en eventuel tilsidesættelse af fællesskabsretten, som kan føre til, at der indledes

en procedure i henhold til artikel 226 EF (dommen i sagen WWF UK mod Kommissionen, nævnt i præmis 67 ovenfor, og dommen i sagen Bavarian Lager mod Kommissionen, nævnt i præmis 53 ovenfor) eller som faktisk havde resulteret i en sådan procedure (dommen i sagen Petrie m.fl. mod Kommissionen, nævnt i præmis 17 ovenfor). I disse tilfælde blev afslaget på aktindsigt anset for begrundet under hensyn til, at medlemsstaterne berettiget kan forvente, at Kommissionen opretholder fortroligheden for så vidt angår de undersøgelser, der eventuelt kan resultere i en traktatbrudsprocedure, selv hvor en vis tid er forløbet fra tidspunktet for undersøgelsernes afslutning (dommen i sagen WWF UK mod Kommissionen, nævnt i præmis 67 ovenfor, præmis 63), og selv efter at sagen er blevet indbragt for Domstolen (dommen i sagen Petrie m.fl. mod Kommissionen, nævnt i præmis 17 ovenfor, præmis 68).

121 Som det således følger af retspraksis, ville en offentliggørelse af dokumenter vedrørende undersøgelsesfasen, mens der finder forhandlinger sted mellem Kommissionen og den berørte medlemsstat, kunne være til skade for en korrekt afvikling af traktatbrudsproceduren, idet dennes formål, som er at give medlemsstaten lejlighed til at bringe sine regler i overensstemmelse med traktatens krav på frivilligt grundlag og i givet fald begrunde sin stillingtagen (Domstolens dom af 29.9.1998, sag C-191/95, Kommissionen mod Tyskland, Sml. I, s. 5449, præmis 44), kunne blive bragt i fare (dommen i sagen Bavarian Lager mod Kommissionen, nævnt i præmis 53 ovenfor, præmis 46). Som Retten endvidere har fastslået inden for rammerne af adfærdskodeksen af 1993, gælder dette krav om fortrolighed fortsat også efter sagens indbringelse for Domstolen, idet det ikke kan udelukkes, at drøftelserne mellem Kommissionen og den pågældende medlemsstat med henblik på at få medlemsstaten til frivilligt at opfylde kravene i henhold til traktaten fortsætter under den retslige procedure og helt frem til afsigelse af dommen. Af hensyn til fremme af det formål, det er, at der findes en mindelig løsning på tvisten mellem Kommissionen og den pågældende medlemsstat, inden Domstolen afsiger dom, er det derfor berettiget at afslå aktindsigt i dokumenter, der er udarbejdet inden for rammerne af den procedure, der er indeholdt i artikel 226 EF (dommen i sagen Petrie m.fl. mod Kommissionen, nævnt i præmis 17 ovenfor, præmis 68).

122 Hvad angår spørgsmålet om, hvorvidt en sådan begrundelse kan anvendes på samtlige de indlæg, som Kommissionen har afgivet inden for rammerne af traktatbrudssøgsmål, som verserer for Domstolen, uanset indholdet af hvert af de ønskede dokumenter, bemærkes — som det fremgår af betragtningerne i præmis 73 ovenfor — at

det er muligt ikke at foretage konkret undersøgelse af hvert af de ønskede dokumenter, hvis de omhandlede dokumenter åbenbart i deres helhed er omfattet af en undtagelse til retten til aktindsigt.

123 Dette er tilfældet, når de ønskede indlæg indeholder samme type oplysninger, og når det traktatbrud, som indlæggene vedrører, bestrides af den berørte medlemsstat. For så vidt som muligheden for at nå til en mindelig løsning på tvisten mellem Kommissionen og den berørte medlemsstat udgør et hovedformål med Kommissionens undersøgelser vedrørende medlemsstaternes tilsidesættelse af deres fællesskabsretlige forpligtelser, bemærkes, at kravet om fortrolighed for så vidt angår procesdokumenter, som er nødvendigt for at tilgodese et sådant formål, skal beskyttes indtil det tidspunkt, hvor Domstolen tager stilling til, om der foreligger et traktatbrud, hvilket afslutter den procedure, som vedrører følgerne af Kommissionens undersøgelse. For så vidt som dokumenterne indeholder resultaterne af en undersøgelse, som er gennemført med henblik på at godtgøre, at det omstridte traktatbrud foreligger, er dokumenterne desuden i deres helhed omfattet af nævnte undtagelse.

124 Kommissionen har i det foreliggende tilfælde afslået at give sagsøgeren adgang til sine indlæg, som vedrører dels et traktatbrudssøgsmål, der fortsat verserede på tidspunktet for vedtagelsen af den anfægtede beslutning (sag C-203/03, Kommissionen mod Østrig,), idet afslaget ligeledes var baseret på undtagelsen vedrørende beskyttelse af retslige procedurer, dels otte tilsvarende traktatbrudssøgsmål (Open-skies-sagerne), som Domstolen på tidspunktet for vedtagelsen af den anfægtede beslutning allerede havde taget stilling til ved domme af 5. november 2002, selv om de berørte medlemsstater fortsat ikke havde efterkommet dommene.

125 Eftersom afslaget på aktindsigt i indlæggene vedrørende sag C-203/03, Kommissionen mod Østrig, er omfattet af undtagelsen om beskyttelse af retslige procedurer — som

det fremgår af præmis 102 ovenfor — er det ufornødent at undersøge, om afslaget også kunne baseres på undtagelsen om beskyttelsen af formålet med undersøgelser. Anvendelsen af nævnte undtagelse skal derfor alene undersøges for så vidt angår afslaget på aktindsigt i indlæggene vedrørende Open-skies-sagerne.

126 Det bemærkes, at alle indlæggene for så vidt som de nødvendigvis indeholder resultaterne af de undersøgelser, Kommissionen har gennemført med henblik på at godtgøre, at der foreligger en overtrædelse af fællesskabsretten, er tæt knyttet til indledningen af de traktatbrudssøgsmål, inden for rammerne af hvilke indlæggene er blevet fremsat, og vedrører derfor undersøgelser i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i artikel 4, stk. 2, tredje led, i forordning nr. 1049/2001.

127 Eftersom enhver undtagelse skal fortolkes og anvendes strengt, som det er anført i præmis 53 ovenfor, bemærkes imidlertid, at den omstændighed, at de ønskede dokumenter vedrører en beskyttet interesse, ikke i sig selv kan begrunde anvendelsen af den påberåbte undtagelse, idet Kommissionen skal godtgøre, at udbredelsen faktisk kunne være til skade for beskyttelsen af formålene med undersøgelserne vedrørende de omhandlede traktatbrud.

128 Det tilkommer derfor Retten at undersøge, om Kommissionen har anlagt et urigtigt skøn ved at finde, at afslaget på at udlevere de indlæg, som Kommissionen har indgivet inden for rammerne af de omhandlede traktatbrudssøgsmål, var omfattet af undtagelsen i artikel 4, stk. 2, tredje led, i forordning nr. 1049/2001.

129 Kommissionen har i den anfægtede beslutning anført, at den ikke kunne tillade adgang til nævnte indlæg, idet de berørte medlemsstater ikke, selv om sagerne var blevet afsluttet med domme afsagt af Domstolen, havde opfyldt dommene, hvorfor

disse sager fortsat verserede for Kommissionen. Ifølge Kommissionen ville de igangværende drøftelser med medlemsstaterne, som havde til formål at tilskynde medlemsstaterne til frivilligt at efterkomme fællesskabsrettens krav, blive bragt i fare, såfremt de af sagsøgeren ønskede dokumenter blev udleveret. Heraf følger, at formålet med beskyttelsen af undersøgelser består, så længe medlemsstaterne ikke har opfyldt Domstolens domme. Som Kommissionen har fremhævet i sit svarskrift, er der anlagt sager, som er konnekse med Open-skies-sagerne, idet de vedrører samme genstand, mod andre medlemsstater, og disse verserer fortsat for Domstolen.

130 Sagsøgeren har bestridt Kommissionens standpunkt og gjort gældende dels, at dommen i sagen Petrie m.fl. mod Kommissionen (nævnt i præmis 17 ovenfor), ikke er relevant i det foreliggende tilfælde, idet den omhandler dokumenter, der er udarbejdet inden sagens anlæggelse ved Domstolen, dels at anlæggelse af sag ved Domstolen indebærer, at bestræbelserne for at nå en mindelig løsning har slået fejl. Sagsøgeren har anført, at nævnte dom vedrører anvendelsen af adfærdskodeksen af 1993, og at forordning nr. 1049/2001 skal fortolkes strengere hvad angår undtagelserne til aktindsigt.

131 Det bemærkes for det første, at det ikke på grundlag af dommen i sagen Petrie m.fl. mod Kommissionen (nævnt i præmis 17 ovenfor), kan sluttes, at det kun er dokumenter, som er udarbejdet inden sagens anlæggelse ved Domstolen, der kan undtages offentlighedens adgang. Dokumenter som åbningsskrivelser og begrundede udtalelser har nemlig til formål at afgrænse tvistens genstand, hvilket betyder, at dokumenterne og søgsmålet nødvendigvis skal støttes på de samme grunde og anbringender (Domstolens dom af 14.7.1988, sag 298/86, Kommissionen mod Belgien, Sml. s. 4343, præmis 10, og af 1.2.2005, sag C-203/03, Kommissionen mod Østrig, Sml. I, s. 935, præmis 28). Som Kommissionen har gjort gældende i den anfægtede beslutning, er beviserne og de i indlæggene indeholdte argumenter identiske med indholdet af de dokumenter, der vedrører den administrative procedure, hvorfor sagsøgerens sondring er ubegrundet.

132 Selv om det for det andet er korrekt, at formålet med den administrative fase er at nå en mindelig løsning, opnås et sådant resultat, som det fremgår af Kommissionens statistikker, ikke desto mindre ofte først efter sagens anlæggelse ved Domstolen. Det vil derfor være i strid med traktatbrudsprocedurens formål, som består i at tilskynde den berørte medlemsstat til at efterkomme fællesskabsretten, at udelukke muligheden for, at et sådant resultat kan nås efter sagens anlæg. Retten har i øvrigt udtalt sig i samme retning, idet den har fastslået, at kravet om fortrolighed gælder selv efter anlæggelse af sag ved Domstolen, da det ikke kan udelukkes, at drøftelserne mellem Kommissionen og den pågældende medlemsstat med henblik på at få medlemsstaten til frivilligt at opfylde kravene i henhold til traktaten fortsætter under den retslige procedure og helt frem til afsigelse af Domstolens dom (dommen i sagen Petrie m.fl. mod Kommissionen, nævnt i præmis 17 ovenfor, præmis 68).

133 Dette resultat afkræftes ikke af sagsøgerens argument om, at formålet med den omhandlede undtagelse er at undgå, at beviserne ændres, og denne risiko begrænses væsentligt, når Kommissionen har anlagt sag ved Domstolen. Som det fremgår af ordlyden af den omhandlede undtagelse, har undtagelsen ikke til formål at beskytte undersøgelser som sådan, men formålet med undersøgelserne, der — som det fremgår af den retspraksis, der er nævnt i præmis 120-121 ovenfor — inden for rammerne af en traktatbrudsprocedure består i at tilskynde medlemsstaten til at efterkomme fællesskabsretten. Dette er årsagen til, at undersøgelsesdokumenter fortsat kan være omfattet af den omhandlede undtagelse, så længe formålet ikke er nået, selv om den konkrete undersøgelse eller inspektion, der var baggrunden for det dokument, hvori der er begæret aktindsigt, er afsluttet (dommen i sagen Franchet og Byk mod Kommissionen, nævnt i præmis 53 ovenfor, præmis 110, og analogt, hvad angår anvendelsen af adfærdskodeksen af 1993, Rettens dom af 13.9.2000, sag T-20/99, Denkavit Nederland mod Kommissionen, Sml. II, s. 3011, præmis 48).

134 I det foreliggende tilfælde havde Domstolen på tidspunktet for vedtagelsen af den anfægtede beslutning allerede — ca. et år tidligere — afsagt domme i sagerne, hvorved Kommissionen blev givet medhold i, at de berørte medlemsstater havde

begået de påståede overtrædelser. Det kan derfor ikke bestrides, at der på dette tidspunkt ikke var igangværende undersøgelser, som havde til formål at godtgøre, at de omhandlede traktatbrud forelå, og som kunne være bragt i fare ved udbredelsen af de ønskede dokumenter.

135 Det skal imidlertid vurderes, om undersøgelsesdokumenter — som Kommissionen hævder — kan anses for at være omfattet af undtagelsen i artikel 4, stk. 2, tredje led, i forordning nr. 1049/2001, selv om nævnte undersøgelser er afsluttet og har ført ikke blot til anlæggelse af sag ved Domstolen, men også til Domstolens afsigelse af dom i sagen. Det skal således undersøges, om formålet med at nå en mindelig løsning, som Kommissionen har påberåbt sig som begrundelse for afslaget på aktindsigt, kan bestå, efter at der er afsagt en dom, som fastslår, at der foreligger traktatbrud, med hensyn til hvilke Kommissionens undersøgelser er blevet gennemført.

136 Det bemærkes i denne henseende, at medlemsstaterne som følge af en dom, hvorved det fastslås, at der foreligger traktatbrud, i henhold til artikel 228, stk. 1, EF har pligt til at gennemføre alle de til dommens opfyldelse nødvendige foranstaltninger. Mens artikel 228 EF ikke indeholder en frist, inden for hvilken opfyldelse af dommen skal ske, følger det af fast retspraksis, at hensynet til en øjeblikkelig og ensartet anvendelse af fællesskabsretten kræver, at denne opfyldelse iværksættes med øjeblikkelig virkning og gennemføres hurtigst muligt (Domstolens dom af 4.7.2000, sag C-387/97, Kommissionen mod Grækenland, Sml. I, s. 5047, præmis 81-82, og af 25.11.2003, sag C-278/01, Kommissionen mod Spanien, Sml. I, s. 14141, præmis 26 og 27). Når Domstolen har fastslået, at en medlemsstat ikke har overholdt en forpligtelse, som påhviler den i henhold til traktaten, skal denne stat gennemføre foranstaltninger til dommens opfyldelse, uden at dette må afhænge af udfaldet af drøftelserne med Kommissionen.

137 Det kan ganske givet ikke udelukkes, at den berørte medlemsstat fortsætter traktatbruddet, herunder for så vidt angår opfyldelsen af Domstolens dom, hvilket kan føre Kommissionen til at indlede en ny traktatbrudsprocedure i henhold til artikel 228,

stk. 2, EF. Kommissionen skal imidlertid i en sådan situation foretage en ny undersøgelse, som indeholder en ny administrativ procedure, og som i givet fald kan føre til anlæggelsen af en ny sag ved Domstolen. De undersøgelser, der fører til anlæggelse af en sag på grundlag af artikel 228 EF, er derfor nye i forhold til de undersøgelser, der har ført til anlæggelse af en sag på grundlag af artikel 226 EF, idet disse undersøgelser har til formål at godtgøre, at den overtrædelse, som Domstolen med dommen har konstateret foreligger, fortsat består efter afsigelsen af nævnte dom.

138 Det bemærkes i øvrigt, at artikel 228, stk. 2, EF som følge af, at den omhandler den manglende opfyldelse af en dom afsagt af Domstolen, indeholder bestemmelser om instrumenter, der specifikt har til formål at tilskynde en forsømmelig medlemsstat til at opfylde en dom i en traktatbrudssag, og dermed sikre denne medlemsstats effektive anvendelse af fællesskabsretten. De i bestemmelsen hjemlede foranstaltninger, nemlig det faste beløb og tvangsbøden, har nemlig begge dette samme formål, som består i at pålægge medlemsstaten et økonomisk pres, der tilskynder den til at bringe det fastslåede traktatbrud til ophør (Domstolens dom af 12.7.2005, sag C-304/02, Kommissionen mod Frankrig, Sml. I, s. 6263, præmis 80 og 91, og af 14.3.2006, sag C-177/04, Kommissionen mod Frankrig, Sml. I, s. 2461, præmis 59 og 60).

139 Hvis det anerkendes, at de forskellige undersøgelsesdokumenter er omfattet af undtagelsen i artikel 4, stk. 2, tredje led, i forordning nr. 1049/2001, så længe disse procedurer ikke er opfulgt, selv hvor det er nødvendigt med en ny undersøgelse, som eventuelt fører til anlæggelsen af en ny sag på grundlag af artikel 228, stk. 2, EF, vil dette indebære, at aktindsigt i disse dokumenter ville blive afhængig af en usikker begivenhed, nemlig den berørte medlemsstats manglende opfyldelse af den dom, hvorved Domstolen har fastslået, at der foreligger et traktatbrud, og anlæggelsen af et søgsmål i henhold til artikel 228, stk. 2, EF, som henhører under Kommissionens skønsmæssige beføjelse. Under alle omstændigheder vil der være tale om fremtidige og usikre begivenheder, som ville afhænge af de forskellige berørte myndigheders hurtighed og agtpågivenhed.

140 Dette resultat vil være i strid med formålet om at sikre offentligheden den videst mulige aktindsigt i institutionernes dokumenter, med henblik på at give borgerne

mulighed for mere effektivt at kontrollere lovligheden af den offentlige myndighedsudøvelse (jf. i denne retning dommen i sagen Franchet og Byk mod Kommissionen, nævnt i præmis 53 ovenfor, præmis 112, jf. desuden analogt, hvad angår anvendelsen af adfærdskodeksen af 1993, Interporc II-dommen, nævnt i præmis 15 ovenfor, præmis 39, og dommen i sagen JT's Corporation mod Kommissionen, nævnt i præmis 56 ovenfor, præmis 50).

141 Hvad angår den omstændighed, som er blevet påberåbt i svarskriftet, at der fortsat for Domstolen verserer sager, som har samme genstand som Open-skies-sagerne, er det tilstrækkeligt for det første at bemærke, at Kommissionen på ingen måde har redegjort for, hvorledes muligheden for at nå til en mindelig løsning med de berørte medlemsstater i disse sager ville blive kompromitteret ved udbredelsen af de indlæg, som Kommissionen har indgivet inden for rammerne af andre sager mod andre medlemsstater, og som allerede er afsluttet med domme afsagt af Domstolen. For det andet, som det fremgår af præmis 106 og 107 ovenfor, kan den blotte sammenhæng mellem to eller flere sager, uanset om sagerne vedrører samme parter eller samme genstand, ikke i sig selv begrunde et afslag på aktindsigt, medmindre der åbenbart vendes op og ned på princippet om den frie adgang til institutionernes dokumenter og undtagelserne til nævnte princip, som indeholdt i forordning nr. 1049/2001.

142 Det følger af det ovenstående, at Kommissionen har anlagt et urigtigt skøn, idet den har givet afslag på aktindsigt i indlæggene vedrørende Open-skies-sagerne. Påstanden om annullation af den anfægtede beslutning for så vidt angår nævnte afslag bør derfor tages til følge.

Sagens omkostninger

143 I henhold til procesreglementets artikel 87, stk. 3, første afsnit, kan Retten fordele sagens omkostninger eller bestemme, at hver part skal bære sine egne omkostninger, hvis hver af parterne henholdsvis taber eller vinder på et eller flere punkter. Hver

part har tabt sagen på et punkt, hvorfor hver part bør pålægges at bære sine egne omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

RETTEN (Store Afdeling)

1) **Kommissionen for De Europæiske Fællesskabers beslutning af 20. november 2003 annulleres, for så vidt som den giver afslag på aktindsigt i de indlæg, som Kommissionen har indgivet til Domstolen i sag C-466/98, Kommissionen mod Det Forenede Kongerige, sag C-467/98, Kommissionen mod Danmark, sag C-468/98, Kommissionen mod Sverige, sag C-469/98, Kommissionen mod Finland, sag C-471/98, Kommissionen mod Belgien, sag C-472/98, Kommissionen mod Luxembourg, sag C-475/98, Kommissionen mod Østrig, og sag C-476/98, Kommissionen mod Tyskland, samt til Retten i sag T-342/99, Airtours mod Kommissionen.**

2) **I øvrigt frifindes Kommissionen.**

3) Hver part bærer sine egne omkostninger.

Vesterdorf Jaeger Pirrung

Vilaras Legal Martins Ribeiro

Cremona Pelikánová Šváby

Jürimäe Wahl

Prek Ciucă

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 12. september 2007.

E. Coulon B. Vesterdorf

Justitssekretær Præsident