TRIBUNALENS DOM (åttonde avdelningen)

den 10 december 2010 [1]

I målen T-494/08–T-500/08 och T-509/08,

**Ryanair Ltd,** Dublin (Irland), företrätt av advokaterna E. Vahida och I-G. Metaxas-Maragkidis,

sökande,

mot

**Europeiska kommissionen,** företrädd av C. O'Reilly och P. Costa de Oliveira, båda i egenskap av ombud,

svarande,

[1] Rättegångsspråk: engelska.

angående en talan i första hand om ogiltigförklaring av kommissionens underförstådda beslut att avslå sökandens ansökan om tillgång till vissa handlingar i förfaranden om påstådda statliga stöd som beviljats sökanden av operatörerna av flygplatserna i Århus (Danmark ) (mål T-494/08), i Alghero (Italien) (mål T-495/08), i Berlin-Schönefeld (Tyskland) (mål T-496/08), i Frankfurt-Hahn (Tyskland) (mål T-497/08), i Lübeck-Blankensee (Tyskland) (mål T-498/08), i Pau-Béarn (Frankrike) (mål T-499/08), i Tammerfors-Birkala (Finland) (mål T-500/08) och i Bratislava (Slovakien) (mål T-509/08), och i andra hand om ogiltigförklaring av de senare uttryckliga besluten att avslå sökandens ansökan om tillgång till nämnda handlingar,

meddelar

TRIBUNALEN (åttonde avdelningen)

sammansatt av S. Papasavvas (referent), tillförordnad ordförande, samt domarna N. Wahl och A. Dittrich,

justitiesekreterare: handläggaren K. Pocheć,

efter det skriftliga förfarandet och förhandlingen den 7 juli 2010,

följande

## Dom

### Bakgrund till tvisten

1 Mellan åren 2002 och 2006 erhöll Europeiska gemenskapernas kommission flera klagomål rörande påstådda statliga stöd som beviljats sökanden, Ryanair Ltd, av operatörerna av flygplatserna i Århus (Danmark ), i Alghero (Italien), i Berlin-Schönefeld (Tyskland), i Frankfurt-Hahn (Tyskland), i Lübeck-Blankensee (Tyskland), i Pau-Béarn (Frankrike), i Tammerfors-Birkala (Finland) och i Bratislava (Slovakien).

2 Vidare erhöll kommissionen den 26 januari 2007 en anmälan från de franska myndigheterna angående avtal som industri- och handelskammaren i Pau-Béarn (Frankrike) ingått med sökanden och ett av dess dotterbolag.

3 I respektive fall inledde kommissionen formella granskningsförfaranden rörande de påstådda stöd som beviljats sökanden. En sammanfattning av dessa beslut, genom

vilken de berörda parterna upplystes om möjligheten att inkomma med yttranden, offentliggjordes i *Europeiska unionens officiella tidning*.

4 I skrivelse av den 20 juni 2008 (mål T-509/08) och i skrivelser av den 25 juni 2008 (målen T-494/08–T-500/08) ansökte sökanden i enlighet med Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1049/2001 av den 30 maj 2001 om allmänhetens tillgång till Europaparlamentets, rådets och kommissionens handlingar (EGT L 145, s. 43) om tillgång till handlingar i ärendena rörande påstådda statliga stöd som sökanden beviljats av operatörerna av flygplatserna i Århus, i Alghero, i Berlin-Schönefeld, i Frankfurt-Hahn, i Lübeck-Blankensee, i Pau-Béarn, i Tammerfors-Birkala och i Bratislava.

5 Sökanden begärde bland annat tillgång till klagomålen och till den anmälan som kommissionen erhållit, till de yttranden som inkommit från tredjeman, till skriftväxlingen och andra meddelanden mellan kommissionen, de berörda medlemsstaterna och de berörda flygplatsoperatörerna, till de handlingar som kommissionen erhållit från de berörda medlemsstaterna och flygplatsoperatörerna och till samtliga övriga handlingar i kommissionens ärenden, inbegripet kommissionens bedömning av erhållna handlingar, studier, rapporter, utredningar och preliminära slutsatser som ligger till grund för kommissionens beslut att inleda de formella granskningsförfarandena. Sökanden angav att för det fall vissa delar av de begärda handlingarna omfattas av undantag från rätten till tillgång, begärde sökanden att få tillgång till de delar av dessa handlingar som inte berörs av dessa undantag.

6 I skrivelser av den 10 juli 2008 (mål T-509/08), av den 15 juli 2008 (mål T-499/08), av den 17 juli 2008 (målen T-496/08, T-498/08 och T-500/8), av den 20 juli 2008 (målen

T-494/08 och T-497/08) och av den 24 juli 2008 (mål T-495/08), avslog kommissionen begäran om tillgång till de handlingar som omfattades av ansökningarna, med undantag för besluten att inleda ett formellt granskningsförfarande, i den form som de offentliggjorts i *Europeiska unionens officiella tidning*.

7 Genom bekräftande ansökningar som registrerades den 11 augusti 2008 (mål T-509/08) och den 25 augusti 2008 (målen T-494/08–T-500/08), begärde sökanden att kommissionen skulle ompröva avslagsbesluten och bevilja sökanden tillgång till de handlingar som angetts i de ursprungliga ansökningarna.

8 I skrivelser av den 2 september 2008 (mål T-509/08) och av den 15 september 2008 (mål T-494/08–T-500/08) (nedan kallade de första skrivelserna om en förlängning av fristen) underrättade kommissionen sökanden om att den inte hade lyckats samla in alla uppgifter som var nödvändiga för att göra en vederbörlig bedömning av ansökningarna om tillgång och att den inte kunde anta de slutgiltiga besluten. Kommissionen förlängde följaktligen i respektive ärende svarsfristen med 15 arbetsdagar.

9 I skrivelser av den 23 september 2008 (mål T-509/08) och av den 6 oktober 2008 (målen T-494/08–T-500/08) (nedan kallade andra omgången skrivelser om en förlängning av fristen), underrättade kommissionen sökanden om att den inte kunde anta de slutgiltiga besluten trots att fristen förlängts och att den gjorde allt som stod i dess makt för att lämna slutgiltiga svar så fort som möjligt.

10 I skrivelser av den 26 september 2008 (mål T-509/08), av den 8 oktober 2008 (mål T-495/08), av den 9 oktober 2008 (mål T-494/08), av den 23 oktober 2008

(mål T-499/08), av den 31 oktober 2008 (mål T-500/08), av den 20 november 2008 (mål T-496/08), av den 6 januari 2009 (mål T-498/08) och av den 18 februari 2009 (mål T-497/08) (nedan kallade de uttryckliga besluten), underrättade kommissionen sökanden om att den avslog ansökningarna om tillgång till de begärda handlingarna med undantag för a) tre ansökningar om förlängning av fristen som ingetts av danska myndigheter (mål T-494/08), b) två e-postmeddelanden från de italienska myndigheterna med begäran om förlängning av fristen och två skrivelser från kommissionen genom vilka förlängningen av fristen beviljades (mål T-495/08), c) tre ansökningar om förlängning av fristen som ingetts av tyska myndigheter och fyra positiva svar från kommissionen (mål T-496/08), d) ett positivt svar från kommissionen på en ansökan av tyska myndigheter om förlängning av en frist (mål T-497/08), e) två ansökningar om förlängning av fristen som ingetts av tyska myndigheter och tre positiva svar från kommissionen (mål T-498/08), f) en begäran om förlängning av fristen från franska myndigheter och en skrivelse från kommissionen genom vilken denna beviljades (mål T-499/08), g) två ansökningar om förlängning av fristen som ingetts av finländska myndigheter och två skrivelser från kommissionen genom vilka de begärda förlängningarna beviljades (mål T-500/08) och h) två ansökningar om förlängning av fristen som ingetts av slovakiska myndigheter (mål T-509/08).

11 Kommissionen ansåg i huvudsak att övriga handlingar som avsågs med sökandens ansökningar i sin helhet omfattades av undantagen enligt artikel 4.2 tredje strecksatsen i förordning nr 1049/2001 (undantag för skyddet för syftet med inspektioner, utredningar och revisioner) och artikel 4.3 första stycket i förordning nr 1049/2001 (undantag för skyddet för beslutsförfarandet före antagandet av ett beslut). Dessutom ansåg kommissionen att vissa handlingar även omfattades av undantagen enligt artikel 4.2 första strecksatsen (undantag för skyddet för affärsintressen), enligt artikel 4.3 andra stycket (undantag för skyddet för beslutsförfarandet efter antagandet av ett beslut) och, i målen T-494/08, T-496/08, T-497/08, T-499/08 och T-500/08, enligt artikel 4.2 andra strecksatsen (undantag för skyddet för juridisk rådgivning), samtliga i förordning nr 1049/2001. Kommissionen ansåg vidare att det inte förelåg något övervägande allmänintresse som motiverar utlämnandet av handlingarna och att det inte var möjligt att ge tillgång till en del av handlingarna, eftersom dessa helt omfattades av åtminstone två undantag.

## Förfarandet och parternas yrkanden

12 Sökanden har väckt talan i förevarande mål genom ansökningar som inkom till förstainstansrätten den 7 november 2008 (mål T-509/08) och den 14 november 2008 (målen T-494/08–T-500/08).

13 I skrivelser av den 22 december 2008, den 9 januari och den 20 februari 2009 begärde sökanden tillstånd att ändra sina yrkanden och grunder i målen T-496/08, T-498/08 respektive T-497/08, med anledning av att sökanden fått del av de uttryckliga beslut som antagits av kommissionen. Förstainstansrätten beviljade en sådan ändring den 29 januari och den 26 mars 2009.

14 I skrivelse av den 14 augusti 2009 begärde sökanden att förstainstansrätten skulle förena målen T-494/08, T-495/08, T-496/08, T-497/08, T-498/08, T-499/08, T-500/08 och T-509/08 och vidta åtgärder för processledning.

15 Genom beslut av ordföranden på förstainstansrättens åttonde avdelning, den 14 oktober 2009, förenades målen vad gäller det skriftliga förfarandet.

16 Den 25 november 2009 beslutade ordföranden på förstainstansrättens åttonde avdelning, med stöd av artiklarna 65 b, 66.1 och 67.3 tredje stycket i förstainstansrättens rättegångsregler, att kommissionen skulle inge samtliga handlingar beträffande vilka den avslagit tillgångsansökan. Kommissionen efterkom denna begäran.

17 I skrivelse av den 12 mars 2010 ställde tribunalen, såsom åtgärder för processledning i enlighet med artikel 64 i rättegångsreglerna, skriftliga frågor till parterna. Parterna svarade på frågorna inom den angivna fristen.

18 Ordföranden på tribunalens åttonde avdelning ansåg att de aktuella målen gav upphov till en tolkningsfråga som var identisk med den som var föremål för prövning i mål C-139/07 P, kommissionen mot Technische Glaswerke Ilmenau, som var anhängiggjort vid domstolen, och beslutade därför den 12 april 2010 med stöd av artikel 54 tredje stycket i domstolens stadga och artikel 77 a i rättegångsreglerna, efter att ha hört parterna, att vilandeförklara förfarandet i de aktuella målen i avvaktan på domstolens avgörande i nämnda mål.

19 Den 29 juni 2010 meddelade domstolen dom i mål C-139/07 P, kommissionen mot Technische Glaswerke Ilmenau (REU 2010, s. I-5885).

20 Parterna utvecklade sin talan och svarade på tribunalens frågor vid förhandlingen den 7 juli 2010. Parterna yttrade sig i synnerhet angående domen i det ovannämnda målet kommissionen mot Technische Glaswerke Ilmenau och konsekvenserna av denna dom för de aktuella målen.

21 Tribunalen finner det lämpligt, efter att ha hört parterna vid förhandlingen i enlighet med artikel 50 i rättegångsreglerna, att förena målen T-494/05–T-500/08 och T-509/08 vad gäller domen.

22 Sökanden har yrkat att tribunalen ska

— i första hand ogiltigförklara de underförstådda besluten och förklara att de uttryckliga besluten i målen T-494/08, T-495/08, T-496/08, T-498/08, T-499/08, T-500/08 och T-509/08 utgör en nullitet och att det uttryckliga beslutet i mål T-497/08 saknar rättslig verkan,

— i andra hand ogiltigförklara de uttryckliga besluten,

— förplikta kommissionen att ersätta rättegångskostnaderna.

23 Kommissionen har yrkat att tribunalen ska

— avvisa talan i samtliga mål i den mån talan syftar till att få de påstådda underförstådda besluten ogiltigförklarade,

— ogilla talan i samtliga mål, och

— förplikta sökanden att ersätta rättegångskostnaderna.

## Rättslig bedömning

1. *Förstahandsyrkandena som avser ogiltigförklaring av de underförstådda besluten och att de uttryckliga besluten i målen T-494/08, T-495/08, T-496/08, T-498/08, T-499/08, T-500/08 och T-509/08 ska förklaras utgöra en nullitet och att det uttryckliga beslutet i mål T-497/08 ska förklaras sakna rättslig verkan*

*Parternas argument*

24 Sökanden anser att de första skrivelserna om förlängning av fristen strider mot artikel 8.2 i förordning nr 1049/2001 i den mån de dels har avfattats på den sista fristdagen enligt artikel 8.1 i förordning nr 1049/2001 (nedan kallad den ursprungliga fristen), dels inte innehåller någon utförlig motivering. Sökanden anser således att kommissionens underförstådda beslut att avslå tillgången till handlingarna fattades från och med den ursprungliga fristens utgång.

25 Sökanden har vidare anfört att även om de första skrivelserna om en förlängning av fristen under alla förhållanden ska anses tillräckliga för att förlänga den ursprungliga fristen, har något uttryckligt beslut inte antagits före den förlängda fristens utgång. Sökanden drar härav slutsatsen att i avsaknad av ett uttryckligt svar från kommissionen

inom de frister som föreskrivs i artikel 8 i förordning nr 1049/2001, är det fråga om underförstådda beslut att inte bevilja tillgång till handlingarna.

26 Sökanden har hävdat att den har ett berättigat intresse av att få till stånd en ogiltigförklaring av de underförstådda besluten. De uttryckliga besluten utgör nämligen en nullitet eller utgör i vart fall enbart bekräftelser på de underförstådda besluten och har således inte någon ytterligare rättsverkan. För att de uttryckliga besluten skulle utgöra något annat än blott bekräftande beslut hade det enligt sökanden varit nödvändigt att de innehöll något som väsentligt skiljer sig från ett negativt svar. Något sådant var det inte fråga om i detta fall.

27 Sökanden har gjort gällande att den har ett berättigat intresse av få de underförstådda besluten prövade för att förhindra att kommissionen i framtiden på nytt åsidosätter skyldigheten att svara inom de föreskrivna fristerna och för att skydda rättssäkerheten för sökande som begär tillgång till handlingar.

28 Kommissionen anser att den förklaring som lämnats i de första skrivelserna om förlängning av fristen är fullt tillräcklig för att sökanden ska förstå skälet till att kommissionen inte kunde avge ett svar inom den ursprungliga fristen. Kommissionen åsidosatte således inte artikel 8.2 i förordning nr 1049/2001 genom att förlänga den ursprungliga fristen.

29 Kommissionen har medgett att den därefter, vid utgången av den förlängda fristen, inte kunde lämna ett slutgiltigt svar. Kommissionen anser emellertid att den, med hänsyn till att sökanden samtidigt ingett åtta ansökningar om tillgång till handlingar och i syfte att förena sökandens intressen med principen om god förvaltningssed, borde ha

rätt att förlänga de strikta fristerna i artiklarna 7 och 8 i förordning nr 1049/2001 och att pröva ansökningarna inom en rimlig frist.

30 Kommissionen anser att den i förevarande fall vederbörligen beaktade sökandens intresse genom att anta åtta uttryckliga beslut mellan den 8 oktober 2008 och den 18 februari 2009. Kommissionen anser således att det vid tidpunkten då talan väcktes i samtliga mål inte förelåg något underförstått beslut som kunde bli föremål för en talan.

31 Även om det antas att det föreligger underförstådda beslut, anser kommissionen att talan som i samtliga mål har väckts mot dessa rättsakter inte kan upptas till sakprövning, eftersom de underförstådda besluten har ersatts av uttryckliga beslut. Sökanden har således inte längre något berättigat intresse av att få saken prövad, då en ogiltigförklaring av dessa beslut inte medför någon fördel för sökanden. En ogiltigförklaring av underförstådda beslut kan nämligen inte få någon annan verkan än att kommissionen blir skyldig att anta uttryckliga beslut rörande samma handlingar, vilket redan har skett i förevarande fall.

32 Kommissionen har gjort gällande att de uttryckliga besluten inte är några bekräftande beslut, eftersom de innehåller en omprövning av sökandens situation, skälen till varför tillgång inte beviljades för vissa begärda handlingar och ett bifall till begäran om tillgång till vissa handlingar.

*Tribunalens bedömning*

33 Artikel 8 i förordning nr 1049/2001 har följande lydelse:

”1. En bekräftande ansökan skall behandlas skyndsamt. Institutionen skall inom 15 arbetsdagar efter det att en sådan ansökan registrerats antingen bevilja tillgång till den begärda handlingen och ge tillgång till den i enlighet med artikel 10 inom samma tidsfrist, eller skriftligen ange skälen för att ansökan helt eller delvis har avslagits. Om en ansökan helt eller delvis avslås skall institutionen underrätta sökanden om de rättsmedel som finns, nämligen att väcka talan mot institutionen och/eller framföra klagomål till ombudsmannen enligt de villkor som anges i artikel 230 [EG] respektive 195 [EG].

2. I undantagsfall, t.ex. om en ansökan avser en mycket omfattande handling eller ett mycket stort antal handlingar, får den tidsfrist som anges i punkt 1 förlängas med 15 arbetsdagar, förutsatt att sökanden underrättas på förhand och att utförliga skäl anges.

3. Om inget besked ges av institutionen inom den föreskrivna tidsfristen, skall ansökan anses ha avslagits och sökanden skall ha rätt att väcka talan mot institutionen och/eller framföra klagomål till ombudsmannen i enlighet med relevanta bestämmelser i EG-fördraget.”

34 När det för det första gäller giltigheten av den första förlängningen av kommissionens svarsfrist, konstaterar tribunalen att kommissionen erhållit åtta ansökningar om tillgång till handlingar, vilka inkommit i stort sett samtidigt. Ansökningarna, som motsvarade sammanlagt 377 handlingar, hade ingetts av samma sökande och rörde ärenden som har en koppling till varandra. De avsåg således ett stort antal handlingar.

35 Vidare skickade kommissionen de första skrivelserna om förlängning av fristen till sökanden per telefax den sista dagen före den ursprungliga fristens utgång.

36 I de första skrivelserna om förlängning av fristen förklarade kommissionen att ansökningarna var under handläggning, men att den inte hade kunnat sammanställa alla handlingar som var nödvändiga för att anta ett slutgiltigt beslut. I ärendena i målen T-494/08–T-500/08 erinrade kommissionen även om att sökanden samtidigt hade ingett sju bekräftande ansökningar om tillgång till handlingar. Mot denna bakgrund borde sökanden ha kunnat uppfatta de särskilda skäl som låg till grund för förlängningen i respektive mål. Motiveringen är således tillräckligt utförlig.

37 Med hänsyn till det ovanstående finner tribunalen att de första skrivelserna om förlängning av fristen uppfyller kraven i artikel 8.2 i förordning nr 1049/2001 och att de med giltig verkan medförde en förlängning av den ursprungliga fristen med 15 arbetsdagar. Detta innebär att något underförstått beslut inte antogs med anledning av den ursprungliga fristens utgång.

38 När det gäller den andra omgången skrivelser om förlängning av fristen följer det av artikel 8 i förordning nr 1049/2001 att kommissionen endast kunde förlänga den ursprungliga fristen en gång och att den vid utgången av den förlängda fristen anses ha antagit ett underförstått beslut om avslag på ansökan om tillgång.

39 Fristen i artikel 8.1 i förordning nr 1049/2001 är absolut (se, för ett liknande resonemang, tribunalens dom av den 19 januari 2010 i de förenade målen T-355/04 och T-446/04, Co-Frutta mot kommissionen, REU 2010, s. II-1, punkterna 60 och 70) och får inte förlängas med stöd av andra omständigheter än de som anges i artikel 8.2 i förordning nr 1049/2001, varvid denna artikel annars skulle fråntas sin ändamålsenliga verkan, eftersom sökanden inte skulle kunna veta exakt från och med vilket datum som denne kan väcka talan eller framföra ett klagomål enligt artikel 8.3 i förordningen (se, analogt, domstolens dom av den 21 april 2005 i mål C-186/04, Housieaux, REG 2005, s. I-3299, punkt 26).

40 Den andra omgången skrivelser om förlängning av fristen kan således inte med giltig verkan medföra en förlängning av fristerna. I respektive ärende ska kommissionens uteblivna svar efter den förlängda fristens utgång anses som ett underförstått beslut om avslag på ansökan om tillgång.

41 Enligt fast rättspraxis kan dock en talan om ogiltigförklaring som har väckts av en fysisk eller juridisk person enbart tas upp till sakprövning om sökanden har ett intresse av att få den angripna rättsakten ogiltigförklarad (se domen i det ovannämnda målet Co-Frutta mot kommissionen, punkt 40 och där angiven rättspraxis).

42 En sökandes berättigade intresse av att få saken prövad ska, vad avser talans föremål, föreligga när talan väcks, vid äventyr av att den annars avvisas (domen i det ovannämnda målet Co-Frutta mot kommissionen, punkt 41).

43 Vidare ska det berättigade intresset av att få saken prövad bestå fram till domstolsavgörandet, vid äventyr av att det annars saknas anledning att döma i saken. Detta förutsätter att utgången av talan kan medföra en fördel för den som väckt den (se domen i det ovannämnda målet Co-Frutta mot kommissionen, punkt 43 och där angiven rättspraxis).

44 Om sökandens berättigade intresse av att få saken prövad upphör under förfarandets gång, kan ett avgörande i sak av tribunalen emellertid inte medföra någon fördel för honom (se domen i det ovannämnda målet Co-Frutta mot kommissionen, punkt 44 och där angiven rättspraxis).

45 När det i förevarande fall, för det första, gäller yrkandet om ogiltigförklaring av de underförstådda besluten som fattades med anledning av att den förlängda fristen löpte ut, finner tribunalen att kommissionen genom att anta de uttryckliga besluten faktiskt återkallade nämnda underförstådda beslut (se, för ett liknande resonemang, domen i det ovannämnda målet Co-Frutta mot kommissionen, punkt 45).

46 Om de underförstådda besluten eventuellt ogiltigförklaras på grund av formfel skulle det enbart medföra att nya beslut fattas som i sak är identiska med de uttryckliga besluten. Vidare kan en prövning av talan mot de underförstådda besluten inte heller motiveras av vare sig syftet att undvika att den påstådda rättsstridigheten upprepas, i den mening som avses i punkt 50 i domstolens dom av den 7 juni 2007 i mål C-362/05 P, Wunenburger mot kommissionen (REG 2007, s. I-4333), eller syftet att underlätta för en eventuell skadeståndstalan. Dessa syften kan nämligen uppnås genom att talan mot de uttryckliga besluten prövas (se, för ett liknande resonemang, domen i det ovannämnda målet Co-Frutta mot kommissionen, punkt 46 och där angiven rättspraxis).

47 Härav följer att talan i målen T-494/08, T-495/08, T-499/08, T-500/08 och T-509/08 inte kan upptas till sakprövning i den mån talan riktar sig mot de berörda underförstådda besluten, vilka nämns ovan i punkt 40, eftersom sökanden saknade ett berättigat intresse av att få nämnda beslut prövade med hänsyn till att de uttryckliga besluten, beträffande vilka sökanden yrkat ogiltigförklaring i andra hand, hade antagits före det att talan väcktes i nämnda mål.

48 Anledning saknas också att döma i saken när det gäller talan i målen T-496/08, T-497/08 och T-498/08, i den mån talan riktar sig mot de berörda underförstådda besluten, eftersom sökanden inte längre har något berättigat intresse av att få nämnda beslut prövade med hänsyn till att de uttryckliga besluten, beträffande vilka sökanden yrkat ogiltigförklaring i andra hand, antogs efter det att talan väcktes.

49 När det för det andra gäller påståendet om att de uttryckliga besluten utgjorde en nullitet, påpekar tribunalen att kvalificeringen av en rättsakt som en nullitet ska förbehållas särskilt allvarliga och uppenbara felaktigheter (domstolens dom av den 26 februari 1987 i mål 15/85, Consorzio Cooperative d'Abruzzo mot kommissionen, REG 1987, s. 1005, punkt 10; svensk specialutgåva, volym 9, s. 29). Följderna av att en rättsakt från en gemenskapsinstitution förklaras vara en nullitet är så allvarliga att det förutsätts att en sådan förklaring av rättssäkerhetsskäl förbehålls yttersta undantagsfall (domstolens dom av den 15 juni 1994 i mål C-137/92 P, kommissionen mot BASF m.fl., REG 1994, s. I-2555, punkt 50, svensk specialutgåva, volym 15, s. I-201, och av den 8 juli 1999 i mål C-199/92 P, Hüls mot kommissionen, REG 1999, s. I-4287, punkt 86).

50 Enbart det förhållandet att de uttryckliga beslut som angripits i förevarande fall antogs efter utgången av fristen i artikel 8 i förordning nr 1049/2001, medför emellertid inte att kommissionen förlorar sin befogenhet att fatta ett beslut (se, för ett liknande resonemang, domen i det ovannämnda målet Co-Frutta mot kommissionen, punkterna 56–59). Dessutom framgår det av punkterna 53–103 i förevarande dom att de uttryckliga besluten inte innehåller några felaktigheter.

51 Yrkandena som avser att tribunalen ska förklara att de uttryckliga besluten var en nullitet kan således inte bifallas. Det följer av punkterna 45–50 i förevarande dom att yrkandet om att det uttryckliga beslutet i mål T-497/98 ska förklaras sakna rättslig verkan inte heller kan bifallas.

52 Av det ovanstående följer att talan inte kan bifallas på förstahandsyrkandena.

2. *Andrahandsyrkandet som avser en ogiltigförklaring av de uttryckliga besluten*

53 I andra hand har sökanden yrkat ogiltigförklaring av de uttryckliga besluten och har därvid åberopat två grunder som dels avser ett åsidosättande av artikel 4 i förordning nr 1049/2001, dels ett åsidosättande av motiveringsskyldigheten.

*Den första grunden: Huruvida artikel 4 i förordning nr 1049/2001 har åsidosatts*

54 Till stöd för denna grund har sökanden gjort gällande att kommissionen vid tillämpningen av de åberopade undantagen inte gjorde en individuell och konkret prövning av handlingarna, att kommissionen inte visade att ett utlämnande av handlingarna faktiskt skulle undergräva de intressen som skyddas genom dessa undantag och att den inte beaktade det övervägande allmänintresse som motiverar att handlingarna

lämnas ut. Vidare har sökanden kritiserat kommissionen för att inte ha beviljat tillgång till viss del av handlingarna.

55 Tribunalen anser det lämpligt att först pröva kommissionens tillämpning av undantaget som avser att skydda syftet med utredningar.

Undantaget som avser att skydda syftet med utredningar i artikel 4.2 tredje strecksatsen i förordning nr 1049/2001

— Parternas argument

56 Sökanden anser att rätten till tillgång till handlingar enligt förordning nr 1049/2001 utgör huvudregeln och att undantagen i förordningen ska tolkas restriktivt. Sökanden anser att denna rätt till tillgång till handlingar ska göra det möjligt att lämna ut handlingarna i ett utredningsärende avseende statligt stöd även om sökanden är mottagare av det påstådda stödet.

57 Sökanden har gjort gällande handläggningen av en ansökan om tillgång, och särskilt en eventuell tillämpning av undantagen i artikel 4 i förordning nr 1049/2001, måste bli föremål för en individuell och konkret prövning, om det inte, på grund av särskilda omständigheter i det enskilda fallet, är uppenbart att tillgång till handlingarna inte ska ges eller om det tvärtom är uppenbart att tillgång till handlingarna ska ges. Detta kan bland annat vara fallet när det antingen är uppenbart att vissa handlingar i sin helhet omfattas av ett undantag från rätten att få tillgång till handlingar eller att det

är uppenbart att handlingarna ska lämnas ut i sin helhet eller, slutligen, att de redan har varit föremål för en konkret och individuell prövning av kommissionen under liknande omständigheter.

58 Enligt sökanden har kommissionen gjort en felaktig rättstillämpning genom att den inte gjorde en individuell och konkret prövning av de handlingar som omfattas av ansökningarna, trots att det inte förelåg några särskilda skäl för att inte göra någon sådan prövning. Varken tillämpningen av konkurrensreglerna eller förekomsten av en pågående utredning kan enligt sökanden anses utgöra sådana särskilda skäl som medger en helhetsprövning.

59 Sökanden anser att kommissionen endast gjorde en abstrakt helhetsprövning av handlingarna i ärendena utan att hänvisa till specifika handlingar och deras innehåll för att motivera tillämpningen av undantagen från rätten att få tillgång till handlingar.

60 När det bland annat gäller undantaget som avser att skydda syftet med utredningar, enligt artikel 4.2 tredje strecksatsen i förordning nr 1049/2001, anser sökanden att kommissionens förklaringar för att motivera tillämpningen av detta undantag på i stort sett samtliga begärda handlingar är oklara, upprepande, allmänt hållna och skulle kunna tillämpas på handlingar i vilket utredningsärende som helst, om det så är fråga om statligt stöd eller något annat område.

61 Dessutom är kommissionens argument grundade på en felaktig tolkning av syftet med utredningar i den mening som avses i artikel 4.2 tredje strecksatsen i förordning 1049/2001. Ett utlämnande av de begärda handlingarna tjänar detta syfte genom att

det blir möjligt för tredjeman att beakta de uppgifter som kommissionen förfogar över när de inger sina yttranden.

62 I övrigt anser sökanden, med hänsyn till kommissionens argument, att risken för att en tillgång till handlingarna undergräver syftet med utredningen är rent hypotetisk och att den inte rimligen kan förutses.

63 I synnerhet anser sökanden att vissa handlingar skulle kunna överlämnas till sökanden utan att det påverkar medlemsstaternas eller flygplatsoperatörernas förtroende i deras samarbete med kommissionen.

64 Sökanden anser således att följande handlingar skulle kunna lämnas ut till sökanden i sin helhet: i mål T-494/08, tre skrivelser från kommissionen som svar på de skrivelser som bilagts det uttryckliga beslutet, i mål T-495/08, ansökan om förlängning av fristerna från de italienska myndigheterna av den 30 juli 2004 och de skrivelser som utväxlades mellan klaganden och kommissionen, vilka redan har nämnts i tribunalens dom av den 10 maj 2006 i mål T-395/04, Air One mot kommissionen (REG 2006, s. II-1343), i mål T-496/08, de tyska myndigheternas ansökan i form av skrivelsen av den 22 april 2008, i mål T-497/08, ansökan om förlängning av fristen från de tyska myndigheterna i form av den skrivelse som bilagts det uttryckliga beslutet av den 18 februari 2009, i mål T-498/08, ansökan från de tyska myndigheterna i form av skrivelsen om förlängning av fristen av den 21 november 2007, i mål T-499/08, skriftväxlingen rörande ett sammanträde mellan direktören för industri- och handelskammaren i Pau-Béarn och kommissionen, i mål T-500/08, den skrivelse som skickats av [A.] den 24 mars 2003 till ett visst antal flygbolag, och i mål T-509/08, skriftväxlingen

rörande avlägsnandet av konfidentiella uppgifter i beslutet att inleda det formella granskningsförfarandet. Sökanden misstänker att det finns andra liknande handlingar i ärendena som sökanden borde kunna beviljas tillgång till.

65 Sökandena har tillagt att i respektive mål borde yttrandena från flygplatsoperatörerna eller andra utomstående parter kunna överlämnas till sökanden, åtminstone till viss del, utan att det skulle skada utredningen.

66 Vid förhandlingen angav sökanden att med hänsyn till de omständigheter som sökanden anfört rörande de handlingar som räknas upp i punkt 64 ovan, har sökanden visat att de begärda handlingarna inte omfattades av en allmän presumtion om att ett utlämnande av handlingarna i princip skulle undergräva syftet med utredningen. Sökanden uppgav även att den inte ansåg att en sådan presumtionsregel var tillämplig på kommissionens interna handlingar.

67 Sökanden uppgav vidare att det var svårt att visa att en handling inte omfattades av den ovan i punkt 63 nämnda presumtionsregeln, eftersom sökanden per definition inte hade tillgång till innehållet i handlingarna i kommissionens ärenden. Sökanden har således begärt att tribunalen ska undersöka om det förelåg andra handlingar som liknade dem som nämnts ovan i punkt 64 i de ärenden i vilka sökanden begärt tillgång till handlingar.

68 Sökanden anser slutligen att det föreligger två skäl av övervägande allmänintresse för att sökanden ska beviljas tillgång till handlingarna. Sökanden har gjort gällande dels den grundläggande rätten till försvar och, mer allmänt, tillträde till rättvisa administrativa förfaranden, dels principerna om öppenhet och insyn enligt fördraget samt det syfte som slås fast i förordning nr 1049/2001, som är att ”ge allmänhetens rätt till

tillgång till handlingar största möjliga effekt". Sökanden anser vidare att dess begäran främjar flygtransportkonsumenternas intresse, vilket utgör ett allmänintresse. Sökanden har även påpekat att det inte finns någonting i rättspraxis som pekar på att principerna om öppenhet och insyn inte skulle vara tillämpliga utanför de förfaranden där institutionerna agerar i egenskap av lagstiftare.

69 Kommissionen har gjort gällande att det inte finns någon grund för något av dessa påståenden.

— Tribunalens bedömning

70 Vid tolkningen av undantaget i artikel 4.2 tredje strecksatsen i förordning nr 1049/2001, ska tribunalen beakta den omständigheten att andra intresserade parter än den medlemsstat som berörs av ett granskningsförfarande avseende statliga stödåtgärder inte har rätt att få tillgång till kommissionens handlingar i ärendet och således slå fast att det finns en allmän presumtionsregel med innebörden att utlämnandet av handlingarna i ett sådant ärende i princip alltid undergräver skyddet för syftet med utredningen (domen i det ovannämnda målet kommissionen mot Technische Glaswerke Ilmenau, punkt 61).

71 Kommissionen kan således enligt artikel 4.2 tredje strecksatsen i förordning nr 1049/2001 avslå ansökan om tillgång till samtliga handlingar som rör granskningsförfarandena avseende statliga stödåtgärder, och detta utan att dessförinnan ha gjort en konkret och individuell bedömning av dessa handlingar (domen i det ovannämnda målet kommissionen mot Technische Glaswerke Ilmenau, punkt 67).

72 Den allmänna presumtionsregel som avses ovan i punkt 70 (nedan kallad den allmänna presumtionsregeln) utesluter inte att nämnda intresserade parter har rätt att styrka att en viss handling som avses i en ansökan om tillgång inte omfattas av denna presumtionsregel eller att det föreligger ett övervägande allmänintresse av att handlingen lämnas ut i enlighet med artikel 4.2 i förordning nr 1049/2001 (domen i det ovannämnda målet kommissionen mot Technische Glaswerke Ilmenau, punkt 62).

73 Även om vissa handlingar i förevarande fall är identifierade eller klassificerade i kategorier, avser de ansökningar som ingetts av sökanden i själva verket samtliga handlingar i ärenden rörande granskningsförfaranden avseende påstådda statliga stöd som beviljats av flera flygplatsoperatörer. De begärda handlingarna omfattas i princip av den allmänna presumtionsregeln.

74 När det gäller sökandens argument att kommissionens interna handlingar inte omfattas av den allmänna presumtionsregeln, påpekar tribunalen att domstolen i domen i det ovannämnda målet kommissionen mot Technische Glaswerke Ilmenau tillämpade den allmänna presumtionsregeln på ärenden som innehöll interna handlingar från kommissionen. Sökandens argument kan således inte godtas.

75 När det vidare gäller handlingar som uttryckligen och individuellt har identifierats i bekräftande ansökningar, det vill säga klagomålen och underrättelsen från franska myndigheter (mål T-499/08), har sökanden inte anfört något argument som visar att de inte omfattas av den allmänna presumtionsregeln.

76 När det i övrigt gäller de allmänna hänvisningar som sökanden gjort i sina bekräftande ansökningar till handlingar som nämns i beslut att inleda formella granskningsförfaranden som offentliggjorts i *Europeiska unionens officiella tidning*, har dessa

handlingar nämnts översiktligt, såsom exempel, för att utgöra stöd för sökandens argument att det inte är rimligt att undantaget för att skydda syftet med utredningar är tillämpligt på samtliga handlingar i ärendet som helhet.

77 Även om det således antas att hänvisningen till dessa handlingar skulle kunna anses utgöra en begäran om att viss handling ska lämnas ut i den mening som avses ovan i punkt 72, är sökandens påståenden alltför oklara och allmänna för att visa att de inte omfattas av den allmänna presumtionsregeln.

78 Sökanden har således inte åberopat någon omständighet i sina bekräftande ansökningar som gör det möjligt att avvika från den allmänna presumtionsregeln.

79 Det förhållandet att sökanden, vid tidpunkten för ingivandet av ansökningarna eller ändringen av yrkandena, identifierade handlingar vilka den har hävdat borde lämnas ut, på grund av deras rent administrativa innehåll, påverkar inte denna bedömning.

80 Dessa handlingar har nämligen inte på ett uttryckligt och individuellt sätt identifierats i de bekräftande ansökningarna, utan efter antagandet av de uttryckliga besluten. I avsaknad av en begäran som specifikt avser dessa handlingar i de bekräftande ansökningarna, anser tribunalen att kommissionen inte var skyldig att göra en individuell och konkret prövning av dessa handlingar och att den kunde tillämpa den allmänna presumtionsregeln på dessa handlingar med innebörden att ett utlämnande av handlingarna skulle kunna undergräva skyddet för syftet med utredningar.

81 För det tredje konstaterar tribunalen att det saknas grund för sökandens argument att rätten till försvar motiverar att handlingarna lämnas ut. Det framgår nämligen av rättspraxis att ett förfarande avseende statligt stöd inleds mot en medlemsstat och att mottagaren av stödet således inte kan åberopa rätten till försvar under granskningsförfarandet (se, för ett liknande resonemang, domstolens dom av den 24 september 2002 i de förenade målen C-74/00 P och C-75/00 P, Falck och Acciaierie di Bolzano mot kommissionen, REG 2002, s. I-7869, punkterna 81 och 82, och förstainstansrättens dom av den 30 april 2002 i de förenade målen T-195/01 och T-207/01, Government of Gibraltar mot kommissionen, REG 2002, s. II-2309, punkt 144).

82 Sökanden har i övrigt inte visat på vilket sätt principerna om insyn och öppenhet och flygtransportkonsumenternas intresse skulle ha företräde framför allmänintresset att skydda syftet med utredningar enligt artikel 4.2 tredje strecksatsen i förordning nr 1049/2001.

83 Kommissionen gjorde således en riktig bedömning när den konstaterade att det inte förelåg något övervägande allmänintresse som motiverar att handlingarna lämnas ut.

84 Av det föregående följer således att kommissionen inte gjorde sig skyldig till felaktig rättstillämpning när den grundade sig på artikel 4.2 tredje strecksatsen i förordning nr 1049/2001 för att avslå begäran om tillgång till de handlingar som omfattas av sökandens ansökningar, eftersom sökanden inte hade visat vare sig att den allmänna presumtionsregeln inte omfattade vissa angivna handlingar eller att det förelåg ett övervägande allmänintresse som motiverar att de handlingar som omfattades av ansökningarna lämnas ut. Med hänsyn till att det åberopade undantaget omfattar samtliga handlingar för vilka begäran om tillgång avslogs, saknas det anledning att pröva sökandens argument rörande de övriga undantag som anges i de uttryckliga besluten.

Beslutet att inte bevilja tillgång till viss del av de handlingar som omfattas av sökandens begäran

— Parternas argument

85 Sökanden anser att den förklaring som kommissionen lämnat till beslutet att inte bevilja tillgång till viss del av handlingarna, enligt vilken ”någon tillgång till viss del av handlingarna inte är möjlig på grund av att de handlingar för vilka begäran om tillgång avslagits omfattas av åtminstone två av de åberopade undantagen”, utgör en tautologi och är allmänt hållen. Denna förklaring uppfyller inte kraven på en konkret och individuell prövning, eftersom den inte för varje handling anger de skäl som är tillämpliga på just den handlingen. Sökanden anser vidare att beslutet att inte bevilja tillgång till viss del av handlingarna strider mot proportionalitetsprincipen.

86 Kommissionen anser att detta påstående saknar grund.

— Tribunalens bedömning

87 Såsom tribunalen har erinrat om ovan i punkt 70, föreligger det en allmän presumtionsregel som innebär att ett utlämnande av handlingar i ett ärende vid kommissionen som rör ett förfarande avseende granskning av statligt stöd i princip undergräver skyddet för syftet med utredningar.

88 I sina bekräftande ansökningar har sökanden blott för kategorier av handlingar påstått att de nödvändigtvis innehåller avsnitt som det är möjligt att lämna ut utan att skyddet för syftet med utredningar undergrävs.

89 Sökanden har således inte för vissa av handlingarna visat att viss del av dessa handlingar inte omfattades av den allmänna presumtionsregeln (se, för ett liknande resonemang, domen i det ovannämnda målet kommissionen mot Technische Glaswerke Ilmenau, punkt 70).

90 Av detta följer att handlingarna i sin helhet omfattas av den allmänna presumtionsregeln och att argumentet om ett åsidosättande av proportionalitetsprincipen således är verkningslöst.

91 Av det ovanstående följer att kommissionen gjorde en riktig bedömning när den inte beviljade tillgång till viss del av de begärda handlingarna.

*Den andra grunden: Huruvida motiveringsskyldigheten har åsidosatts*

Parternas argument

92 Sökanden anser att de förklaringar som kommissionen har lämnat för att motivera beslutet att inte bevilja tillgång till handlingarna inte utgör en lämplig motivering på grund av att de är motsägelsefulla och otillräckliga. Sökanden anser nämligen att

den abstrakta helhetsbedömning som kommissionen gjorde i de uttryckliga besluten inte är ägnad att visa att varje handling omfattas av det åberopade undantaget och att skyddsbehovet är verkligt.

93 Vidare har sökanden hävdat att kommissionen inte har visat att det föreligger särskilda omständigheter som gör det möjligt avstå från en konkret prövning av de begärda handlingarna.

94 Slutligen har sökanden påstått att kommissionens motivering inte är fullständig i den mån som kommissionen tycks ha avslagit begäran om tillgång till sådana handlingar som sannolikt inte medför någon risk för att de intressen som skyddas av undantagen från rätten till tillgång till handlingar ska undergrävas.

95 Kommissionen har inte uttryckligen tagit ställning till denna punkt.

Tribunalens bedömning

96 Enligt fast rättspraxis ska det av den motivering som krävs enligt artikel 253 EG klart och tydligt framgå hur den institution som har antagit rättsakten har resonerat, så att de som berörs därav kan få kännedom om skälen för den vidtagna åtgärden och så att domstolen ges möjlighet att utföra sin prövning. Det krävs dock inte att alla relevanta faktiska och rättsliga omständigheter anges i motiveringen, eftersom bedömningen av om motiveringen av en rättsakt uppfyller kraven i artikel 253 EG inte

ska ske endast utifrån rättsaktens ordalydelse, utan även utifrån sammanhanget och reglerna på det ifrågavarande området (se domen i det ovannämnda målet Co-Frutta mot kommissionen, punkterna 99 och 100 och där angiven rättspraxis).

97 Åsidosättandet av motiveringsskyldigheten utgör en grund som avser att väsentliga formföreskrifter har åsidosatts, vilken som sådan är åtskild från grunden som avser felaktigheter i beslutsskälen, vilka ska prövas i samband med bedömningen av om beslutet är välgrundat (domstolens dom av den 2 april 1998 i mål C-367/95 P, kommissionen mot Sytraval och Brink's France, REG 1998, s. I-1719, punkt 67, se även, för ett liknande resonemang, förstainstansrättens dom av den 19 juni 2009 i mål T-48/04, Qualcomm mot kommissionen, REG 2009, s. II-2029, punkt 179).

98 I förevarande fall har kommissionen i de uttryckliga besluten identifierat det antal handlingar som berörs av sökandens ansökningar och kategoriserat dem.

99 Kommissionen beviljade sökanden tillgång till vissa handlingar och gjorde, för att motivera beslutet att inte lämna tillgång till andra handlingar, bland annat gällande att i den mån som de rörde förfaranden avseende granskning av statligt stöd omfattades de av undantaget i artikel 4.2 tredje strecksatsen i förordning nr 1049/2001. Kommissionen angav närmare att ett utlämnande av dessa handlingar riskerade att undergräva förtroendeförhållandet mellan medlemsstaterna och tredjeman, vilket således skulle kunna äventyra pågående utredningar.

100 Det framgår således av de uttryckliga besluten att kommissionen dels klargjorde för sökanden vilka handlingar som omfattades av undantaget och skälet till att detta undantag tillämpades i detta fall, dels gav tribunalen möjlighet att utföra sin prövning.

101 Vidare avser sökandens argument om avsaknaden av en konkret och individuell prövning av handlingarna en bedömning av huruvida de uttryckliga besluten är välgrundade. Dessa argument har således redan prövats i samband med den första grunden avseende ogiltigförklaringen av nämnda beslut.

102 Talan kan således inte bifallas på grunden som avser ett åsidosättande av motiveringsskyldigheten och det är inte nödvändigt att pröva sökandens argument rörande de skäl som låg till grund för övriga åberopade undantag, i den mån som undantaget enligt artikel 4.2 tredje strecksatsen i förordning nr 1049/2001 omfattar samtliga handlingar för vilka begäran om utlämnande avslogs och det således utgör ett tillräckligt skäl för avslaget.

103 Mot bakgrund av ovanstående överväganden ska talan ogillas i den mån den avser en ogiltigförklaring av de uttryckliga besluten.

**Rättegångskostnader**

104 Enligt artikel 87.2 i rättegångsreglerna ska tappande part förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna, om detta har yrkats. Enligt artikel 87.6 i rättegångsreglerna ska tribunalen besluta om kostnader enligt vad den finner skäligt i mål där det inte finns anledning att döma i saken.

105 Kommissionen har yrkat att sökanden ska förpliktas att bära sina rättegångskostnader och ersätta kommissionens rättegångskostnader. Eftersom sökanden har tappat målen T-494/08, T-495/08, T-499/08, T-500/08 och T-509/08, ska kommissionens yrkande bifallas.

106 Däremot konstaterar tribunalen att skälet till att det saknas anledning att döma i saken i målen T-496/08, T-497/08 och T-498/08 i den del de riktar sig mot de underförstådda besluten, beror på att kommissionen antog ett uttryckligt beslut efter utgången av fristen i artikel 8 i förordning nr 1049/2001 och efter det att talan väckts i nämnda mål. Av detta skäl, och trots att sökanden har tappat målen mot de berörda uttryckliga besluten, finner tribunalen att kommissionen ska bära sina rättegångskostnader och ersätta sökandens rättegångskostnader i målen T-496/08, T-497/08 och T-498/08.

Mot denna bakgrund beslutar

TRIBUNALEN (åttonde avdelningen)

följande:

**1) Målen T-494/08, T-495/08, T-496/08, T-497/08, T-498/08, T-499/08, T-500/08 och T-509/08 förenas vad gäller förevarande dom.**

**2) Talan i målen kan inte upptas till sakprövning såvitt de riktar sig mot de underförstådda besluten att avslå begäran om tillgång till handlingar i målen T-494/08, T-495/08, T-499/08, T-500/08 och T-509/08.**

**3) Det saknas anledning att döma i saken i målen T-496/08, T-497/08 och T-498/08, i den mån de riktar sig mot de underförstådda besluten att avslå begäran om tillgång till handlingar.**

**4) Talan ogillas i övrigt.**

**5) Ryanair Ltd ska ersätta rättegångskostnaderna i målen T-494/08, T-495/08, T-499/08, T-500/08 och T-509/08.**

**6) Europeiska kommissionen ska bära sina rättegångskostnader och ersätta Ryanair Ltds rättegångskostnader i målen T-496/08, T-497/08 och T-498/08.**

Papasavvas Wahl Dittrich

Avkunnad vid offentligt sammanträde i Luxemburg den 10 december 2010.

Underskrifter