



Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Store Afdeling)

18. juli 2017*

»Appel – aktindsigt i dokumenter fra institutionerne – artikel 15, stk. 3, TEUF – forordning (EF) nr. 1049/2001 – anvendelsesområde – begæring om aktindsigt i indlæg indgivet af Republikken Østrig i forbindelse med den sag, der gav anledning til dom af 29. juli 2010, Kommissionen mod Østrig (C-189/09, ikke trykt i Sml., EU:C:2010:455) – dokumenter, som er i Europa-Kommissionens besiddelse – beskyttelse af retslige procedurer«

I sag C-213/15 P,

angående en appel i henhold til artikel 56 i statuten for Den Europæiske Unions Domstol, iværksat den 8. maj 2015,

Europa-Kommissionen ved P. Van Nuffel og H. Krämer, som befuldmægtigede,

appellant,

støttet af:

Kongeriget Spanien ved M.J. García-Valdecasas Dorrego og S. Centeno Huerta, som befuldmægtigede,

Den Franske Republik ved G. de Bergues, D. Colas, R. Coesme og F. Fize, som befuldmægtigede,

intervenienter i appelsagen,

de øvrige parter i sagen:

Patrick Breyer, Wald-Michelbach (Tyskland), ved Rechtsanwalt M. Starostik,

sagsøger i første instans,

Republikken Finland ved H. Leppo, som befuldmægtiget,

Kongeriget Sverige ved A. Falk, C. Meyer-Seitz, E. Karlsson og L. Swedenborg, som befuldmægtigede,

intervenienter i første instans,

har

* Processprog: tysk

DOMSTOLEN (Store Afdeling),

sammensat af præsidenten, K. Lenaerts, vicepræsidenten, A. Tizzano, afdelingsformændene R. Silva de Lapuerta, L. Bay Larsen, T. von Danwitz, E. Juhász, M. Berger, A. Prechal og M. Vilaras samt dommerne A. Rosas (refererende dommer), A. Borg Barthet, D. Šváby og E. Jarašiūnas,

generaladvokat: M. Bobek,

justitssekretær: assisterende justitssekretær T. Millett,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 26. september 2016,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 21. december 2016,

afsagt følgende

Dom

- 1 Europa-Kommissionen har med appellen nedlagt påstand om ophævelse af dom afsagt af Den Europæiske Unions Ret den 27. februar 2015, Breyer mod Kommissionen (T-188/12, herefter »den appellerede dom«, EU:T:2015:124), hvorved denne annullerede Kommissionens afgørelse af 3. april 2012 om afslag på at give Patrick Breyer fuld aktindsigt i dokumenterne vedrørende Republikken Østrigs gennemførelse af Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2006/24/EF af 15. marts 2006 om lagring af data genereret eller behandlet i forbindelse med tilvejebringelse af offentligt tilgængelige elektroniske kommunikationstjenester eller elektroniske kommunikationsnet og om ændring af direktiv 2002/58/EF (EUT 2006, L 105, s. 54) og i dokumenterne i den sag, der gav anledning til dom af 29. juli 2010, Kommissionen mod Østrig (C-189/09, ikke trykt i Sml., EU:C:2010:455), i det omfang der deri blev givet afslag på aktindsigt i de indlæg, som Republikken Østrig havde indgivet i forbindelse med denne sag.

Retsforskrifter

- 2 Femte del af EF-traktaten, der vedrørte »Fællesskabets institutioner«, omfattede et afsnit I med overskriften »Bestemmelser vedrørende institutionerne«. I dette afsnits kapitel 2 med overskriften »Fælles bestemmelser for flere institutioner« fastsatte artikel 255, stk. 2, EF:

»Generelle principper for og begrænsninger i denne aktindsigt [i Europa-Parlamentets, Rådets og Kommissionens dokumenter] af hensyn til offentlige eller private interesser fastsættes af Rådet efter fremgangsmåden i artikel 251 [EF, benævnt »fælles beslutningstagning«] senest to år efter Amsterdamtraktatens ikrafttræden.«

- 3 EUF-traktatens første del, der vedrører »Principperne«, indeholder et afsnit II med overskriften »Almindelige bestemmelser«, der omfatter artikel 7 TEUF til 17 TEUF. Artikel 15, stk. 3, første til fjerde afsnit, TEUF har følgende ordlyd:

»Alle unionsborgere og alle fysiske og juridiske personer, der har bopæl eller vedtægtsmæssigt hjemsted i en medlemsstat, har ret til aktindsigt i dokumenter fra Unionens institutioner, organer, kontorer og agenturer, uanset medium, efter de principper og på de betingelser, der fastsættes i henhold til dette stykke.

Generelle principper for og begrænsninger i denne aktindsigt af hensyn til offentlige eller private interesser fastsættes ved forordning af Europa-Parlamentet og Rådet efter den almindelige lovgivningsprocedure.

Institutionerne, organerne, kontorerne og agenturerne sikrer åbenhed i deres arbejde og indarbejder hver især særlige bestemmelser vedrørende aktindsigt i deres forretningsordener i overensstemmelse med de forordninger, der er nævnt i andet afsnit.

Den Europæiske Unions Domstol, Den Europæiske Centralbank og Den Europæiske Investeringsbank er kun omfattet af dette stykke, når de udøver administrative funktioner.«

- 4 Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1049/2001 af 30. maj 2001 om aktindsigt i Europa-Parlamentets, Rådets og Kommissionens dokumenter (EFT 2001, L 145, s. 43) er vedtaget med hjemmel i artikel 255, stk. 2, EF.

- 5 Denne forordnings artikel 1, litra a), har følgende ordlyd:

»Formålet med denne forordning er:

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

- 6 Den nævnte forordnings artikel 2 med overskriften »Personer, der har ret til aktindsigt, og anvendelsesområde« bestemmer i stk. 3:

»Denne forordning finder anvendelse på alle dokumenter, som [Europa-Parlamentet, Rådet eller Kommissionen] er i besiddelse af, dvs. dokumenter, som [disse institutioner] har udarbejdet eller modtaget, inden for alle Den Europæiske Unions aktivitetsområder.«

- 7 Samme forordnings artikel 3 med overskriften »Definitioner« fastsætter:

»I denne forordning forstås ved:

- a) »dokument«: ethvert indhold uanset medium (skrevet på papir eller opbevaret elektronisk, lyd- eller billedoptagelser, audiovisuelle optagelser) vedrørende emner, der har at gøre med politikker, aktiviteter og beslutninger, der henhører under institutionens kompetenceområde
- b) »tredjemand«: enhver fysisk eller juridisk person eller enhed uden for den pågældende institution, herunder medlemsstaterne, andre institutioner og organer i eller uden for fællesskabsregi og tredjelande.«

- 8 Artikel 4 i forordning nr. 1049/2001 med overskriften »Undtagelser« har følgende ordlyd:

»[...]

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

– [...]

– retslige procedurer og juridisk rådgivning

– [...]

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

[...]

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

5. En medlemsstat kan anmode institutionen om ikke at give aktindsigt i et dokument, som hidrører fra denne medlemsstat, uden dens forudgående samtykke.

[...]

7. Undtagelserne som fastlagt i stk. [2] finder kun anvendelse i den periode, hvor beskyttelsen er begrundet i dokumentets indhold. [...]«

- 9 Forordningens artikel 6 vedrørende »Begæringer« regulerer de nærmere bestemmelser for indgivelse af begæringer om aktindsigt i henhold til denne forordning.
- 10 Samme forordnings artikel 7 med overskriften »Behandling af oprindelige begæringer« fastsætter i stk. 2, 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.«

Twistens baggrund

- 11 Der er redegjort for sagens baggrund i den appellerede doms præmis 6-10 og 15 som følger:
- »6 Ved brev af 30. marts 2011 indgav [...] Patrick Breyer i henhold til artikel 6 i forordning nr. 1049/2001 en begæring om aktindsigt til [...] Kommissionen.
- 7 De dokumenter, der blev begæret aktindsigt i, omhandlede traktatkrænkelserprocedurer, som Kommissionen havde indledt i 2007 mod Forbundsrepublikken Tyskland og Republikken Østrig vedrørende gennemførelsen af direktiv [2006/24]. [Patrick Breyer] begærede nærmere bestemt aktindsigt i samtlige de dokumenter, der vedrører Kommissionens administrative procedurer, og i alle dokumenterne vedrørende den retslige procedure, der gav anledning til dom af 29. juli 2010, Kommissionen mod Østrig (C-189/09, EU:C:2010:455).
- 8 Den 11. juli 2011 gav Kommissionen afslag på [Patrick Breyers] begæring om aktindsigt, der var indgivet den 30. marts 2011.
- 9 Den 13. juli 2011 genfremsatte [Patrick Breyer] sin begæring i overensstemmelse med artikel 7, stk. 2, i forordning nr. 1049/2001.
- 10 Ved afgørelser af 5. oktober og 12. december 2011 gav Kommissionen [Patrick Breyer] delvis aktindsigt i de ønskede dokumenter for så vidt angår de traktatkrænkelserprocedurer, der var indledt mod Forbundsrepublikken Tyskland. Ved disse afgørelser meddelte Kommissionen endvidere [Patrick Breyer], at denne havde til hensigt at vedtage en anden afgørelse for så vidt angår dokumenterne vedrørende den sag, der gav anledning til dom [af 29. juli 2010], Kommissionen mod Østrig [...] (EU:C:2010:455).

[...]

- 15 Den 3. april 2012 vedtog Kommissionen med henblik på besvarelse af [Patrick Breyers] genfremsatte begæring af 13. juli 2011 en afgørelse med referencen Ares (2012) 399467 (herefter »afgørelsen af 3. april 2012«). Ved denne afgørelse gav Kommissionen [Patrick Breyer] aktindsigt dels i dokumenterne i den administrative sag vedrørende traktatkrænkellesproceduren, der er nævnt ovenfor i præmis 7, og som blev indledt mod Republikken Østrig, dels i dokumenterne vedrørende den retslige procedure i den sag, der gav anledning til dom [af 29. juli 2010], Kommissionen mod Østrig [...] (EU:C:2010:455). For så vidt angår sidstnævnte afslog Kommissionen bl.a. at give aktindsigt i indlæg, der var indgivet af Republikken Østrig i forbindelse med den nævnte retslige procedure (herefter »de omtvistede indlæg«), med den begrundelse, at disse indlæg ikke henhørte under anvendelsesområdet for forordning nr. 1049/2001. Ifølge Kommissionen er Den Europæiske Unions Domstol som institution for det første i henhold til artikel 15, stk. 3, TEUF alene undergivet reglerne om aktindsigt, når den udøver administrative funktioner. For det andet præciserede Kommissionen, at de omtvistede indlæg var rettet til Domstolen, mens Kommissionen som part i den sag, der gav anledning til dom [af 29. juli 2010], Kommissionen mod Østrig [...] (EU:C:2010:455), alene havde modtaget kopier. For det tredje var det Kommissionens opfattelse, at artikel 20 i statuten for Den Europæiske Unions Domstol alene fastsætter, at der skal ske overgivelse af de skriftlige indlæg i en retslig procedure til parterne i den pågældende sag og til de institutioner, hvis afgørelser er omtvistet. For det fjerde tog Domstolen i sin dom af 21. september 2010, Sverige m.fl. mod API og Kommissionen (C-514/07 P, C-528/07 P og C-532/07 P, [...] EU:C:2010:541), efter Kommissionens opfattelse ikke stilling til spørgsmålet, om institutionerne bør give aktindsigt i en anden parts indlæg i en retslig procedure. For så vidt angår de indlæg, der er indgivet i forbindelse med en retslig procedure, henhører således kun institutionernes indlæg – bortset fra dem, der er indgivet af andre parter – under anvendelsesområdet for forordning nr. 1049/2001, idet Kommissionen præciserede, at der med en anden fortolkning ville ske omgåelse af bestemmelserne i artikel 15 TEUF og de særlige regler i statuten for Den Europæiske Unions Domstol og Domstolens procesreglement.«

Sagen for Retten og den appellerede dom

- 12 Ved stævning indgivet til Rettens Justitskontor den 30. april 2012 anlagde Patrick Breyer sag med påstand om bl.a. annullation af afgørelsen af 3. april 2012, hvorved Kommissionen havde givet afslag på aktindsigt i de omtvistede indlæg. Til støtte for søgsmålet fremsatte Patrick Breyer et enkelt anbringende vedrørende Kommissionens tilsidesættelse af artikel 2, stk. 3, i forordning nr. 1049/2001. Patrick Breyer gjorde gældende, at begrundelsen i denne afgørelse, hvorefter de omtvistede indlæg ikke henhører under denne forordnings anvendelsesområde, var ukorrekt.
- 13 Retten gav i den appellerede dom medhold i dette anbringende og annullerede derfor afgørelsen af 3. april 2012.
- 14 Retten undersøgte i den appellerede doms præmis 35-61 for det første, om de omtvistede indlæg udgjorde dokumenter, »som en institution er i besiddelse af« som omhandlet i artikel 2, stk. 3, i forordning nr. 1049/2001, sammenholdt med dennes artikel 3, litra a).
- 15 Med hensyn hertil lagde Retten til grund i den appellerede doms præmis 40-48, at retten til aktindsigt i henhold til artikel 2, stk. 3, og artikel 3, litra b), i forordning nr. 1049/2001 i dokumenter, som en EU-institution er i besiddelse af, omfatter de dokumenter, der er modtaget bl.a. fra medlemsstaterne, og at den brede definition af begrebet »dokument« i denne forordnings artikel 3, litra a), »er baseret på, at der foreligger et bevaret indhold, der er egnet til gengivelse eller konsultation efter at være produceret, idet det [navnlig] præciseres [...], at [dette] indhold skal vedrøre [emner, der har at gøre med] politikker, aktiviteter og beslutninger, der henhører under den omhandlede institutions

kompetenceområde». Retten konstaterede dels, at Kommissionen i det foreliggende tilfælde ikke havde bestridt, at den var i besiddelse af kopier af de omtvistede indlæg, dels, at denne institution havde modtaget indlæggene under udøvelsen af sine kompetencer med henblik på førelse af retssager, hvorefter Retten fastslog, at de nævnte indlæg burde kvalificeres som dokumenter, som en institution er i besiddelse af som omhandlet i den nævnte forordnings artikel 2, stk. 3, sammenholdt med dennes artikel 3, litra a).

- 16 Retten forkastede derefter i den appellerede doms præmis 50-61 Kommissionens forskellige argumenter med henblik på at anfægte kvalificeringen af de omtvistede indlæg som dokumenter, som denne institution var i besiddelse af som omhandlet i artikel 2, stk. 3, i forordning nr. 1049/2001, sammenholdt med dennes artikel 3, litra a). Med disse argumenter anførtes det, at indlæggene var rettet til Domstolen, at de alene var blevet overgivet til Kommissionen som kopier, og at de som retslige dokumenter ikke henhørte under Kommissionens administrative aktivitet og dermed heller ikke under dennes kompetence, idet forordning nr. 1049/2001 ikke omfattede denne institutions førelse af retssager.
- 17 Med hensyn hertil konstaterede Retten i den appellerede doms præmis 51 for det første, at artikel 2, stk. 3, i forordning nr. 1049/2001 ikke betingede anvendelsen af denne bestemmelse af, at det dokument, som den omhandlede institution havde »modtaget«, var rettet til denne og overgivet direkte af ophavsmanden. Dernæst fastslog Retten i denne doms præmis 53 og 54, idet den bemærkede, at begrebet »dokument« som omhandlet i denne forordnings artikel 3, litra a), er genstand for en bred definition, at det i denne henseende var uden betydning, at de omtvistede indlæg var blevet overgivet til Kommissionen i form af kopier og ikke som originaler. Endvidere konstaterede Retten i den nævnte doms præmis 57, at det følger af formålet om åbenhed i forordning nr. 1049/2001, der bl.a. fremgår af anden betragtning dertil, af den brede definition af begrebet »dokument« som omhandlet i denne forordnings artikel 3, litra a), samt af formuleringen og selve tilstedeværelsen af – i artikel 4, stk. 2, andet led, i forordning nr. 1049/2001 – en undtagelse vedrørende beskyttelse af retslige procedurer, at EU-lovgiver ikke har villet undtage retssager, som institutionerne er part i, fra anvendelsesområdet for retten til aktindsigt i de dokumenter, som institutionerne er i besiddelse af.
- 18 Endelig lagde Retten til grund i den appellerede doms præmis 60 og 61, at de omtvistede indlæg var blevet overgivet til Kommissionen i forbindelse med et traktatbrudssøgsmål, som Kommissionen havde anlagt under udøvelse af sine kompetencer i henhold til artikel 226 EF (nu artikel 258 TEUF), og at Kommissionen derfor med urette havde gjort gældende, at den ikke havde modtaget disse indlæg under udøvelsen af sine kompetencer.
- 19 Retten undersøgte for det andet i den appellerede doms præmis 63-112 indvirkningen af artikel 15, stk. 3, fjerde afsnit, TEUF på anvendelsen af forordning nr. 1049/2001.
- 20 Med hensyn hertil bemærkede Retten indledningsvis i denne doms præmis 67-73, at det både af artikel 15 TEUF og af opbygningen af forordning nr. 1049/2001 samt af målsætningerne i EU's retsforskrifter på området fremgår, at judiciel virksomhed som sådan er undtaget fra anvendelsesområdet for den ret til aktindsigt i dokumenter, der er fastsat i disse retsforskrifter. Retten var desuden af den opfattelse, at de indlæg, som Kommissionen indgiver til Unionens retsinstanser i forbindelse med en retslig procedure, og dem, som en medlemsstat indgiver i forbindelse med et traktatbrudssøgsmål, i kraft af deres art er en del af de nævnte retsinstansers judicielle virksomhed.
- 21 Retten udledte i den appellerede doms præmis 75-80 både på grundlag af sin egen retspraksis (dom af 6.7.2006, *Franchet og Byk mod Kommissionen*, T-391/03 og T-70/04, EU:T:2006:190, præmis 88-90, af 12.9.2007, *API mod Kommissionen*, T-36/04, EU:T:2007:258, præmis 60, og af 3.10.2012, *Jurašinović mod Rådet*, T-63/10, EU:T:2012:516, præmis 66 og 67), og af Domstolens praksis (dom af 21.9.2010, *Sverige m.fl. mod API og Kommissionen*, C-514/07 P, C-528/07 P og C-532/07 P, EU:C:2010:541, præmis 94), at sådanne indlæg trods det forhold, at de indgår i Unionens retsinstansers judicielle virksomhed, ikke er undtaget fra retten til aktindsigt på grundlag af artikel 15, stk. 3, fjerde afsnit,

TEUF. I denne sammenhæng fastslog Retten i den nævnte doms præmis 82, at der »skal [...] sondres mellem dels undtagelsen i henhold til artikel 15, stk. 3, fjerde afsnit, TEUF af Domstolens judicielle virksomhed fra retten til aktindsigt, dels de indlæg, der er udarbejdet med henblik på en [retslig procedure], hvilke indlæg, selv om de indgår i den nævnte judicielle virksomhed, dog ikke er omfattet af den undtagelse, der er indført med den nævnte bestemmelse, men tværtimod er underlagt retten til aktindsigt«.

- 22 Retten fastslog derfor i den appellerede doms præmis 83, at »artikel 15, stk. 3, fjerde afsnit, TEUF ikke [var] til hinder for, at de omtvistede indlæg omfattede[de]s af anvendelsesområdet for forordning nr. 1049/2001«, inden den forkastede Kommissionens forskellige argumenter vedrørende dels en sontring, der med henblik på denne analyse burde foretages mellem Kommissionens indlæg og indlæg fra medlemsstaterne, dels den omstændighed, at de særlige regler vedrørende aktindsigt i retslige dokumenter ville blive frataget deres indhold og omgæt, såfremt aktindsigt i henhold til den nævnte forordning i indlæg udarbejdet af en medlemsstat med henblik på en retslig procedure burde tillades.
- 23 For så vidt angår disse argumenter fastslog Retten for det første i den appellerede doms præmis 92, at henset til de forskelle i kontekst mellem den sag, der gav anledning til dom af 21. september 2010, Sverige m.fl. mod API og Kommissionen (C-514/07 P, C-528/07 P og C-532/07 P, EU:C:2010:541), som vedrørte en tvist om udlevering af Kommissionens indlæg i verserende retslige procedurer, og nærværende sag, var betragtningerne vedrørende processuel ligestilling som dem, der blev anført i den pågældende doms præmis 86 og 87, irrelevante i den foreliggende sag.
- 24 For det andet bemærkede Retten dels i den appellerede doms præmis 102, at da Domstolen fortolkede undtagelsen om beskyttelse af retslige procedurer som fastsat i artikel 4, stk. 2, andet led, i forordning nr. 1049/2001 i dom af 21. september 2010, Sverige m.fl. mod API og Kommissionen (C-514/07 P, C-528/07 P og C-532/07 P, EU:C:2010:541), havde den implicit anerkendt, at denne forordning kunne finde anvendelse på Kommissionens indlæg. Dels påpegede Retten i den appellerede doms præmis 103-105, at inkluderingen af de omtvistede indlæg i denne forordnings anvendelsesområde ikke var til skade for formålet med de særlige regler om aktindsigt i dokumenter vedrørende retslige procedurer, for så vidt som beskyttelsen af sådanne procedurer i givet fald kunne sikres ved anvendelse af den undtagelse til aktindsigt, der er fastsat i den nævnte forordnings artikel 4, stk. 2, andet led.
- 25 Endelig lagde Retten for så vidt angik sagsomkostningerne til grund, at Patrick Breyers offentliggørelse på internettet af Kommissionens svarskrift og af udvekslingen af brevene mellem Patrick Breyer og Kommissionen vedrørende denne offentliggørelse udgjorde uretmæssig brug af procesdokumenterne, hvilket begrundede en ligelig fordeling af Patrick Breyers sagsomkostninger mellem denne og Kommissionen.

Retsforhandlingerne for Domstolen og parternes påstande

- 26 Ved kendelse afsagt af Domstolens præsident henholdsvis den 3. september og den 6. oktober 2015 har Kongeriget Spanien og Den Franske Republik fået tilladelse til at intervenere i sagen til støtte for Kommissionens påstande.
- 27 Kommissionen har med appellen nedlagt påstand om, at Domstolen ophæver den appellerede dom, at der træffes endelig afgørelse i tvisten ved frifindelse af Kommissionen, og at Patrick Breyer tilpligtes at betale sagsomkostningerne.
- 28 Patrick Breyer, Republikken Finland og Kongeriget Sverige har nedlagt påstand om, at Domstolen forkaster appellen og tilpligter Kommissionen at betale sagsomkostningerne.

Om appellen

Parternes argumenter

- 29 Kommissionen har med sit eneste anbringende gjort gældende, at Retten begik en retlig fejl, da den fastslog, at artikel 15, stk. 3, fjerde afsnit, TEUF ikke var til hinder for anvendelsen af forordning nr. 1049/2001 på en begæring om aktindsigt i dokumenter, der er udarbejdet af en medlemsstat med henblik på en retslig procedure, og som er i Kommissionens besiddelse, såsom de omtvistede indlæg, under hensyn til disse dokumenters særlige karakter.
- 30 Ifølge Kommissionen har et indlæg, der er indgivet af en af Unionens institutioner til Unionens retsinstanser, en »dobbelt karakter«, idet det både henhører under den generelle ret til aktindsigt i dokumenter fra institutionerne, som er fastsat i artikel 15, stk. 3, første afsnit, TEUF, og under undtagelsen vedrørende de dokumenter, der er forbundet med Den Europæiske Unions Domstols judicielle virksomhed, således som fastsat i denne bestemmelses fjerde afsnit. Domstolen tog hensyn til denne »doblelte karakter«, da den på grundlag af forordning nr. 1049/2001 tog stilling til aktindsigt i Kommissionens omhandlede indlæg i den sag, der gav anledning til dom af 21. september 2010, Sverige m.fl. mod API og Kommissionen (C-514/07 P, C-528/07 P og C-532/07 P, EU:C:2010:541). Det er Kommissionens opfattelse, at de dokumenter vedrørende Den Europæiske Unions Domstols judicielle virksomhed, som ikke er blevet udarbejdet af en institution, derimod ikke har en sådan »dobbelt karakter«, og at nærværende sag falder ind under en anden kontekst end den, der lå til grund for den pågældende dom, både henset til de faktiske omstændigheder, der vedrører indlæg, som er udarbejdet af en medlemsstat, og til de juridiske omstændigheder, idet den retlige ramme er blevet ændret med ikrafttrædelsen af Lissabontraktaten.
- 31 Kommissionen har med hensyn hertil påpeget, at artikel 15, stk. 3, fjerde afsnit, TEUF indfører et forbud mod, at EU-lovgiver på grundlag af en forordning med hjemmel i denne bestemmelses andet afsnit udvider retten til aktindsigt i institutionernes dokumenter til at omfatte dokumenter, der har en forbindelse til Den Europæiske Unions Domstols judicielle virksomhed. Uden at gøre gældende, at forordning nr. 1049/2001 er ugyldig, er det imidlertid Kommissionens opfattelse, idet den har medgivet, at EU-retsakters gyldighed skal vurderes på grundlag af de faktiske og retlige omstændigheder, der forelå på datoen for deres vedtagelse, at Retten under hensyn til artikel 15, stk. 3, fjerde afsnit, TEUF burde have fortolket artikel 2, stk. 3, i forordning nr. 1049/2001 restriktivt. Retten burde således have lagt til grund, at denne forordning ikke finder anvendelse på dokumenter, der er forbundet med den nævnte judicielle virksomhed, for så vidt som de ikke er blevet udarbejdet af en institution.
- 32 Kongeriget Spanien og Den Franske Republik har støttet Kommissionens argumentation, mens Patrick Breyer, støttet af Republikken Finland og Kongeriget Sverige, der intervenerede i første instans, forsvarede den modsatte opfattelse.

Domstolens bemærkninger

- 33 Det skal indledningsvis konstateres, at Kommissionen med sit eneste anbringende har anfægtet Rettens vurdering vedrørende selve anvendelsen af forordning nr. 1049/2001 på den begæring om aktindsigt i de omtvistede indlæg, som Patrick Breyer har indgivet til denne institution, uden at dette anbringende omfatter spørgsmålet om, hvorvidt der skulle være givet aktindsigt i disse indlæg eller i givet fald et afslag i henhold til denne forordnings bestemmelser, hvilket udgør et andet spørgsmål, som ikke er blevet fremført for Domstolen i forbindelse med denne appel.

- 34 Dette eneste anbringende vedrører indvirkningen af artikel 15, stk. 3, fjerde afsnit, TEUF på fortolkningen af anvendelsesområdet for forordning nr. 1049/2001. Inden vurderingen af, om de af Kommissionen i denne henseende anførte argumenter er begrundede, skal anvendelsesområdet for den nævnte forordning for det første undersøges, således som det følger af forordningens ordlyd.
- 35 Ifølge artikel 2, stk. 3, i forordning nr. 1049/2001, sammenholdt med dennes artikel 1, litra a), finder forordningen anvendelse på alle dokumenter, som Parlamentet, Rådet eller Kommissionen er i besiddelse af, dvs. dokumenter, som disse institutioner har udarbejdet eller modtaget, inden for alle Unionens aktivitetsområder. I henhold til den nævnte forordnings artikel 3, litra a), forstås ved »dokument« »ethvert indhold uanset medium [...] vedrørende emner, der har at gøre med politikker, aktiviteter og beslutninger, der henhører under institutionens kompetenceområde«.
- 36 Det skal tilføjes, at artikel 3, litra b), i forordning nr. 1049/2001 udtrykkeligt fastsætter, at retten til aktindsigt i dokumenter, som Parlamentet, Rådet eller Kommissionen er i besiddelse af, ikke kun omfatter de dokumenter, som disse institutioner selv har udarbejdet, men også dem, som de har modtaget fra tredjemand, herunder fra Unionens øvrige institutioner og medlemsstaterne (jf. i denne retning dom af 18.12.2007, Sverige mod Kommissionen, C-64/05 P, EU:C:2007:802, præmis 55).
- 37 Således fastsættes anvendelsesområdet for forordning nr. 1049/2001 på grundlag af de deri opregnede institutioner og ikke på grundlag af særlige dokumentkategorier, eller, således som Domstolen allerede har fastslået (jf. i denne retning dom af 18.12.2007, Sverige mod Kommissionen, C-64/05 P, EU:C:2007:802, præmis 56), på grundlag af ophavsmanden til det dokument, som en af disse institutioner er i besiddelse af.
- 38 I denne sammenhæng kan den omstændighed, at de dokumenter, som en af de institutioner, der er omfattet af forordning nr. 1049/2001, er i besiddelse af, er blevet udarbejdet af en medlemsstat og er forbundet med retslige procedurer, ikke undtage disse dokumenter fra forordningens anvendelsesområde. Den omstændighed, at forordning nr. 1049/2001 ikke finder anvendelse på begæringer om aktindsigt i dokumenter, der er i Den Europæiske Unions Domstols besiddelse, indebærer nemlig dels ikke, at dokumenter, der er forbundet med denne institutions judicielle virksomhed, principielt er undtaget fra forordningens anvendelsesområde, såfremt disse dokumenter befinder sig hos de EU-institutioner, der er opregnet i den nævnte forordning, såsom Kommissionen.
- 39 Dels har Domstolen allerede fastslået, at beskyttelsen af medlemsstaternes legitime interesser for så vidt angår sådanne dokumenter kan varetages ved de undtagelser til princippet om ret til aktindsigt, der er fastsat i forordning nr. 1049/2001 (jf. i denne retning dom af 18.12.2007, Sverige mod Kommissionen, C-64/05 P, EU:C:2007:802, præmis 83).
- 40 I denne henseende fastsætter forordning nr. 1049/2001 bestemmelser, der fastlægger de objektive begrænsninger af hensyn til offentlige eller private interesser, som kan begrunde et afslag på aktindsigt (dom af 18.12.2007, Sverige mod Kommissionen, C-64/05 P, EU:C:2007:802, præmis 57), herunder navnlig den nævnte forordnings artikel 4, stk. 2, andet led, ifølge hvilken institutionerne afslår at give aktindsigt i et dokument, bl.a. hvis dets udbredelse ville være til skade for beskyttelsen af retslige procedurer, medmindre der er en mere tungtvejende offentlig interesse i udbredelsen af dokumentet.
- 41 Det skal i denne sammenhæng bemærkes, at Domstolen i dom af 21. september 2010, Sverige m.fl. mod API og Kommissionen (C-514/07 P, C-528/07 P og C-532/07 P, EU:C:2010:541), har anerkendt en generel formodning om, at udbredelsen af indlæg indgivet af en institution i forbindelse med en retslig procedure er til skade for beskyttelsen af denne procedure i henhold til artikel 4, stk. 2, andet led, i forordning nr. 1049/2001, så længe sagen er verserende. Denne generelle formodning om fortrolighed finder ligeledes anvendelse i forhold til indlæg, der er indgivet af en medlemsstat i forbindelse med en sådan procedure.

- 42 Som Domstolen har udtalt, er det korrekt, at en sådan generel formodning ikke udelukker den interesserede parts ret til at godtgøre, at et givent dokument, som der begæres aktindsigt i, ikke er omfattet af den nævnte formodning (jf. i denne retning dom af 21.9.2010, Sverige m.fl. mod API og Kommissionen, C-514/07 P, C-528/07 P og C-532/07 P, EU:C:2010:541, præmis 103).
- 43 Endvidere for så vidt angår indlæg, der er udarbejdet af en medlemsstat, bemærkes, ligesom Retten bemærkede i den appellerede doms præmis 97 på grundlag af den i denne henseende relevante retspraksis, at artikel 4, stk. 5, i forordning nr. 1049/2001, der bestemmer, at en medlemsstat kan anmode en institution om ikke at give aktindsigt i et dokument, som hidrører fra denne medlemsstat, uden dens forudgående samtykke, åbner en mulighed for, at den berørte medlemsstat deltager i den beslutning, det tilkommer institutionen at træffe, og indfører med henblik herpå en beslutningsprocedure til afgørelse af, om de materielle undtagelser, der opregnes i denne forordnings artikel 4, stk. 1-3, er til hinder for, at der gives aktindsigt i det pågældende dokument, herunder når der er tale om indlæg, der er udarbejdet med henblik på en retslig procedure. Artikel 4, stk. 5, i forordning nr. 1049/2001 giver imidlertid ikke denne medlemsstat en generel og ubetinget vetoet, således at den efter eget skøn kan modsætte sig udlevering af dokumenter, der hidrører fra den, og som er i en institutions besiddelse.
- 44 I det foreliggende tilfælde er det ubestridt, at de omtvistede indlæg er i Kommissionens besiddelse. Endvidere har den omstændighed, at Kommissionen har modtaget disse indlæg fra Den Europæiske Unions Domstol og ikke fra den berørte medlemsstat, således som Retten med rette fastslog i den appellerede doms præmis 51 og 52, ingen indvirkning på afgørelsen af, om forordning nr. 1049/2001 kan finde anvendelse.
- 45 For så vidt angår den af Kommissionen påberåbte omstændighed, at hverken statuten for Den Europæiske Unions Domstol eller Unionens retsinstitutters procesreglementer fastsætter ret til aktindsigt for tredjemand i indlæg, der er indgivet i forbindelse med retslige procedurer, skal dette ganske rigtigt tages i betragtning ved fortolkningen af undtagelsen i artikel 4, stk. 2, i forordning nr. 1049/2001 (jf. dom af 21.9.2010, Sverige m.fl. mod API og Kommissionen, C-514/07 P, C-528/07 P og C-532/07 P, EU:C:2010:541, præmis 100), men bør dog ikke medføre, at den nævnte forordning ikke finder anvendelse på begæringer om aktindsigt i de indlæg, der er udarbejdet af en medlemsstat med henblik på en retslig procedure for Unionens retsinstitutter, og som er i Kommissionens besiddelse.
- 46 På dette grundlag henhører de omtvistede indlæg i henhold til forordning nr. 1049/2001 under dennes anvendelsesområde som »dokumenter, som en institution er i besiddelse af« således som omhandlet i den nævnte forordnings artikel 2, stk. 3.
- 47 For så vidt angår for det andet Kommissionens argument om, at artikel 15, stk. 3, fjerde afsnit, TEUF, der indgår i den primære ret siden Lissabontraktatens ikrafttræden, er til hinder for, at EU-lovgiver fastsætter ret til aktindsigt i dokumenter, der er forbundet med Den Europæiske Unions Domstols judicielle virksomhed, og som ikke er blevet udarbejdet af en institution, hvorfor den eneste mulige fortolkning af artikel 2, stk. 3, i forordning nr. 1049/2001 består i at undtage sådanne dokumenter fra denne forordnings anvendelsesområde, skal den generelle opbygning af og formålene med artikel 15, stk. 3, TEUF undersøges.
- 48 I henhold til artikel 15, stk. 3, fjerde afsnit, TEUF er Den Europæiske Unions Domstol kun omfattet af ordningen med aktindsigt i dokumenter fra institutionerne som omhandlet i samme bestemmelses første afsnit, når den udøver administrative funktioner. Det følger heraf, at betingelserne for aktindsigt i dokumenter, som denne institution er i besiddelse af, og som vedrører dens judicielle virksomhed, ikke kan fastsættes i forordninger, der vedtages i henhold til artikel 15, stk. 3, andet afsnit, TEUF, idet aktindsigt i denne institutions dokumenter af administrativ karakter desuden er reguleret i Den Europæiske Unions Domstols afgørelse af 11. december 2012 vedrørende aktindsigt i dokumenter,

som Den Europæiske Unions Domstol er i besiddelse af under udøvelsen af sine administrative funktioner (EUT 2013, C 38, s. 2), som blev erstattet af afgørelse af 11. oktober 2016 (EUT 2016, C 445, s. 3).

- 49 Imidlertid er det forhold, at den ordning med aktindsigt i dokumenter, der er fastsat i artikel 15, stk. 3, første afsnit TEUF, ikke kan anvendes i forhold til Den Europæiske Unions Domstol, når denne udøver sin judicielle virksomhed, ikke til hinder for, at ordningen anvendes i forhold til en institution, såsom Kommissionen, på hvilken bestemmelserne i artikel 15, stk. 3, TEUF og forordning nr. 1049/2001 finder fuld anvendelse, når den er i besiddelse af dokumenter som de omtvistede indlæg, der er udarbejdet af en medlemsstat i forbindelse med retslige procedurer.
- 50 Det bemærkes med hensyn hertil, at Domstolen efter ikrafttrædelsen af Lissabontraktaten har fastslået, at indførelsen af artikel 15 TEUF, der har erstattet artikel 255 EF, har udvidet anvendelsesområdet for gennemsigtighedsprincippet i EU-retten (jf. i denne retning dom af 21.9.2010, Sverige m.fl. mod API og Kommissionen, C-514/07 P, C-528/07 P og C-532/07 P, EU:C:2010:541, præmis 81).
- 51 Til forskel fra artikel 255 EF, hvis anvendelsesområde var begrænset til dokumenter fra Parlamentet, Rådet og Kommissionen, fastsætter artikel 15, stk. 3, TEUF nemlig nu en ret til aktindsigt i dokumenter fra Unionens institutioner, organer, kontorer og agenturer, herunder Den Europæiske Unions Domstol, Den Europæiske Centralbank og Den Europæiske Investeringsbank, når de udøver administrative funktioner. I modsætning til, hvad Kommissionen i det væsentlige har anført, er der intet element, der gør det muligt at fastslå, at udvidelsen af den nævnte rettighed med henblik på at omfatte de sidstnævntes administrative virksomhed indebærer indførelse af en begrænsning af anvendelsesområdet for forordning nr. 1049/2001 for så vidt angår de dokumenter, der hidrører fra en medlemsstat, såsom de omtvistede indlæg, som Kommissionen er i besiddelse af i forbindelse med en retslig procedure for Den Europæiske Unions Domstol.
- 52 En bred fortolkning af princippet om aktindsigt i dokumenter fra Unionens institutioner underbygges endvidere dels af artikel 15, stk. 1, TEUF, der bl.a. fastsætter, at Unionens institutioner, organer, kontorer og agenturer handler i overensstemmelse med åbenhedsprincippet, som er et princip, der er bekræftet i artikel 1, stk. 2, TEU og artikel 298 TEUF, dels af fastsættelsen af retten til aktindsigt i dokumenter i artikel 42 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder. Med hensyn til disse bestemmelser i den primære ret, der fastsætter et formål om en åben europæisk administration, kan artikel 15, stk. 3, fjerde afsnit, TEUF i modsætning til, hvad Kommissionen har gjort gældende, ikke fortolkes således, at den indebærer et krav om en restriktiv fortolkning af anvendelsesområdet for forordning nr. 1049/2001 med den konsekvens, at de dokumenter, som en medlemsstat har udarbejdet, såsom de omtvistede indlæg, ikke skulle falde inden for denne forordnings anvendelsesområde, når de er i Kommissionens besiddelse.
- 53 For så vidt angår den af Kommissionen påpegede risiko for omgåelse af de processuelle regler, der er omhandlet i nærværende doms præmis 45, bemærkes, at begrænsningen af aktindsigt i dokumenter af juridisk karakter, uanset om de er fastsat i henhold til artikel 255 EF, der blev efterfulgt af artikel 15 TEUF, eller i henhold til forordning nr. 1049/2001, forfølger det samme formål, nemlig at sikre, at retten til aktindsigt i institutionernes dokumenter udøves uden at være til skade for beskyttelsen af retslige procedurer, idet denne beskyttelse navnlig indebærer at sikre, at princippet om ligestilling af parterne og princippet om en forsvarlig retspleje overholdes (jf. i denne retning dom af 21.9.2010, Sverige m.fl. mod API og Kommissionen, C-514/07 P, C-528/07 P og C-532/07 P, EU:C:2010:541, præmis 84 og 85).
- 54 Under hensyn til den omstændighed, at forordning nr. 1049/2001 gør det muligt i givet fald at afslå udlevering af dokumenter, der er forbundet med procedurerne for Unionens retsinstanser, og dermed sikre beskyttelsen af sådanne retslige procedurer, således som det fremgår af denne doms præmis 40-42, skal det lægges til grund, at artikel 15, stk. 3, fjerde afsnit, TEUF ikke – i modsætning til, hvad Kommissionen i det væsentlige har gjort gældende – kræver en fortolkning, hvorefter de

indlæg, som en medlemsstat har udarbejdet, og som Kommissionen er i besiddelse af, såsom de omtvistede indlæg, nødvendigvis skal undtages fra denne forordnings anvendelsesområde. I det omfang beskyttelsen af retslige procedurer nemlig varetages i overensstemmelse med formålet med artikel 15, stk. 3, fjerde afsnit, TEUF, kan denne bestemmelses effektive virkning ikke bringes i fare.

- 55 På dette grundlag fastslog Retten derfor med rette, bl.a. i den appellerede doms præmis 80, at de omtvistede indlæg i lighed med dem, som Kommissionen selv har udarbejdet, ikke var omfattet af den undtagelse fra retten til aktindsigt, der er omhandlet i artikel 15, stk. 3, fjerde afsnit, TEUF.
- 56 Retten begik derfor ikke nogen retlig fejl, da den i den appellerede doms præmis 113 fastslog, at de omtvistede indlæg var omfattet af anvendelsesområdet for artikel 2, stk. 3, i forordning nr. 1049/2001, og derefter annullerede Kommissionens afgørelse af 3. april 2012 om afslag på at give Patrick Breyer aktindsigt i de nævnte indlæg.
- 57 Det følger heraf, at Kommissionens appel skal forkastes.

Sagsomkostninger

- 58 I henhold til artikel 184, stk. 2, i Domstolens procesreglement træffer Domstolen afgørelse om sagsomkostningerne, når en appel ikke tages til følge.
- 59 I henhold til procesreglementets artikel 138, stk. 1, der i medfør af samme reglements artikel 184, stk. 1, finder tilsvarende anvendelse i appelsager, pålægges det den tabende part at betale sagsomkostningerne, hvis der er nedlagt påstand herom.
- 60 I medfør af nævnte reglements artikel 138, stk. 3, bærer hver part sine egne omkostninger, hvis hver af parterne henholdsvis taber eller vinder på et eller flere punkter. Domstolen kan dog, hvis dette efter omstændighederne findes begrundet, beslutte, at en part, ud over at bære sine egne omkostninger, skal betale en del af modpartens omkostninger.
- 61 Selv om Kommissionen i den foreliggende sag ikke har fået medhold i sin appel, er det ubestridt, at Patrick Breyer, der har nedlagt påstand om, at Kommissionen tilpligtes at betale sagsomkostningerne, har offentliggjort anonymiserede udgaver af de udvekslede indlæg på internettet i forbindelse med nærværende appelprocedure.
- 62 Som det fremgår af artikel 171, stk. 1, i Domstolens procesreglement, forkyndes appelskriftet for de øvrige parter i den pågældende sag for Retten. De processkrifter, der således forkyndes for parterne i en sag for Domstolen, er ikke tilgængelige for offentligheden. Patrick Breyers offentliggørelse på internettet uden tilladelse af indlæg vedrørende nærværende procedure udgør derfor uretmæssig brug af procesdokumenter, hvilket kan være til skade for retsplejehensyn og derfor skal tages i betragtning ved fordelingen af de omkostninger, der er afholdt i forbindelse med nærværende procedure (jf. i denne retning dom af 21.9.2010, Sverige m.fl. mod API og Kommissionen, C-514/07 P, C-528/07 P og C-532/07 P, EU:C:2010:541, præmis 92, 93 og 97-99).
- 63 På dette grundlag skal Kommissionen ud over at bære sine egne omkostninger betale halvdelen af de omkostninger, som Patrick Breyer har afholdt i nærværende appel, idet Patrick Breyer bærer den resterende halvdel af sine omkostninger.
- 64 Med hensyn til den omstændighed, at Patrick Breyer i sit svarskrift til appellen har anfægtet Rettens argumentation vedrørende fordelingen af sagsomkostningerne i første instans, således som denne argumentation fremgår af den appellerede doms præmis 119, herunder at Retten fandt, at en part, som får aktindsigt i de øvrige parters procesdokumenter, kun må bruge denne ret med henblik på at føre sin egen sag og ikke med noget andet formål for øje, såsom at rejse kritik i offentligheden

vedrørende de argumenter, der er gjort gældende af de andre parter i sagen, skal det blot bemærkes, at påstandene i svarskriftet i overensstemmelse med artikel 174 i procesreglementet skal gå ud på, at appellen helt eller delvist tages til følge, afvises eller forkastes.

- 65 Da Kommissionens appelpåstande ikke vedrører spørgsmålet om fordelingen af sagsomkostningerne i den appellerede sag, afvises Patrick Breyers påstand herom.
- 66 Endelig fastsætter procesreglementets artikel 140, stk. 1, der i medfør af samme reglements artikel 184, stk. 1, finder anvendelse i appelsager, at medlemsstater og institutioner, der er indtrådt i en sag, bærer deres egne omkostninger. I den foreliggende sag besluttes det, at Kongeriget Spanien, Den Franske Republik, Republikken Finland og Kongeriget Sverige bærer deres egne omkostninger i forbindelse med nærværende appel.

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

- 1) **Appellen forkastes.**
- 2) **Europa-Kommissionen bærer sine egne omkostninger og betaler halvdelen af de omkostninger, som Patrick Breyer har afholdt.**
- 3) **Kongeriget Spanien, Den Franske Republik, Republikken Finland og Kongeriget Sverige bærer deres egne omkostninger.**

Underskrifter