



## Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Femte Afdeling)

30. april 2020 \*

»Appel – aktindsigt i institutionernes dokumenter – forordning (EF) nr. 1049/2001 – artikel 4, stk. 2, tredje led – undtagelser fra retten til aktindsigt – undtagelse vedrørende beskyttelsen af formålet med undersøgelser – dokumenter vedrørende en igangværende traktatbrudsprocedure – udførlige udtalelser afgivet i forbindelse med en notifikationsprocedure på grundlag af direktiv 98/34/EF – begæring om aktindsigt – afslag – udbredelse af de dokumenter, hvori der er begæret aktindsigt, under sagen for Den Europæiske Unions Ret – udbredelse – afvisning – søgsmålsinteresse – fortsat beståen«

I sag C-560/18 P,

angående appel i henhold til artikel 56 i statuten for Den Europæiske Unions Domstol, iværksat den 3. september 2018,

**Izba Gospodarcza Producentów i Operatorów Urządzeń Rozrywkowych**, Warszawa (Polen), ved advokat P. Hoffman,

appellant,

de øvrige andre parter i appelsagen:

**Europa-Kommissionen** ved M. Konstantinidis og A. Spina, som befuldmægtigede,

sagsøgt i første instans,

**Kongeriget Sverige** ved C. Meyer-Seitz, A. Falk, H. Shev, J. Lundberg og H. Eklinder, som befuldmægtigede,

**Republikken Polen** ved D. Lutostańska og M. Kamejsza-Kozłowska, som befuldmægtigede,

intervenienter i første instans,

har

DOMSTOLEN (Femte Afdeling),

sammensat af afdelingsformanden, E. Regan, og dommerne I. Jarukaitis (refererende dommer), E. Juhász, M. Ilešič og C. Lycourgos,

generaladvokat: G. Pitruzzella,

justitssekretær: fuldmægtig M. Longar,

\* Processprog: engelsk.

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 26. september 2019,  
og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 5. december 2019,  
afsagt følgende

### Dom

- 1 I appelskriftet har Izba Gospodarcza Producentów i Operatorów Urządzeń Rozrywkowych (herefter »Igpour«), som er en organisation, der repræsenterer producenter, distributører og operatører af spilleautomater i Polen, nedlagt påstand om ophævelse af Den Europæiske Unions Rets kendelse af 10. juli 2018, Izba Gospodarcza Producentów i Operatorów Urządzeń Rozrywkowych mod Kommissionen (T-514/15, ikke trykt i Sml., herefter »den appellerede kendelse«, EU:T:2018:500), hvorved Retten fastslog, at der ikke længere var anledning til at træffe afgørelse i søgsmålet anlagt af Igpour med påstand om annullation af Kommissionens afgørelse GestDem 2015/1291 af 12. juni 2015 om afslag på aktindsigt i Europa-Kommissionens udførlige udtalelse i forbindelse med notifikationsprocedure 2014/537/PL og af Kommissionens afgørelse GestDem 2015/1291 af 17. juli 2015 om afslag på aktindsigt i Republikken Maltas udførlige udtalelse i forbindelse med notifikationsprocedure 2014/537/PL (herefter under ét »de omtvistede afgørelser«).

### Retsforskrifter

- 2 Artikel 4 i 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) bestemmer følgende:

»[...]

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

[...]

– formålet med inspektioner, undersøgelser og revision

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

[...]«

### Sagens baggrund

- 3 Den 20. november 2013 tilstillede Kommissionen inden for rammerne af traktatbrudsprocedure 2013/4218 Republikken Polen og visse andre medlemsstater en åbningsskrivelse i henhold til artikel 258 TEUF, hvorved den anmodede adressaterne om at bringe deres nationale lovgivning om tjenesteydelser inden for hasardspil i overensstemmelse med de grundlæggende frihedsrettigheder i EUF-traktaten.

- 4 I svaret, som Kommissionen modtog den 3. marts 2014, meddelte Republikken Polen denne institution, at den – for at imødekomme Kommissionens betænkeligheder – havde til hensigt i henhold til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 98/34/EF af 22. juni 1998 om en informationsprocedure med hensyn til tekniske standarder og forskrifter (EFT 1998, L 204, s. 37) at meddele den et lovforslag om ændring af den polske lov om hasardspil.
- 5 Den 5. november 2014 meddelte Republikken Polen Kommissionen det annoncerede lovforslag i overensstemmelse med artikel 8 i direktiv 98/34. Denne notifikation blev registreret under referencen 2014/537/PL.
- 6 Henholdsvis den 3. og 6. februar 2015 afgav Kommissionen og Republikken Malta udførlige udtalelser om det meddelte lovforslag som omhandlet i artikel 9, stk. 2, i direktiv 98/34.
- 7 Den 17. februar 2015 fremsatte Igpour i henhold til artikel 2, stk. 1, i forordning nr. 1049/2001 begæring om aktindsigt i de udtalelser, som Kommissionen og Republikken Malta havde afgivet.
- 8 Den 10. marts 2015 gav Kommissionen Igpour afslag på aktindsigt i de ønskede dokumenter.
- 9 Den 16. april 2015 genfremsatte Igpour begæringen om aktindsigt over for Kommissionen i overensstemmelse med artikel 7, stk. 2, i forordning nr. 1049/2001.
- 10 I de omtvistede afgørelser forklarede Kommissionen, at udbredelsen af de omhandlede dokumenter ville være til skade for den beskyttelse af formålet med inspektioner, undersøgelser og revision, der er fastsat i artikel 4, stk. 2, tredje led, i forordning nr. 1049/2001, med hensyn til traktatbrudsprocedure 2013/4218, idet disse udtalelser var knyttet uløseligt sammen med denne procedure.

### **Retsforhandlingerne for Retten og den appellerede kendelse**

- 11 Ved stævning indleveret til Rettens Justitskontor den 1. september 2015 anlagde Igpour sag med påstand om annullation af de omtvistede afgørelser. Kongeriget Sverige fik tilladelse til at intervenere i sagen til støtte for Igpours påstande, mens Republikken Polen fik tilladelse til at intervenere i sagen til støtte for Kommissionens påstande.
- 12 Den 7. december 2017 afsluttede Kommissionen traktatbrudsprocedure 2013/4218 i forhold til Republikken Polen.
- 13 Den 28. februar 2018 besluttede den at give Igpour aktindsigt i de ønskede dokumenter.
- 14 Parterne afgav mundtlige indlæg og besvarede Rettens spørgsmål i retsmødet den 28. september 2017.
- 15 Ved processkrift indleveret til Rettens Justitskontor den 6. marts 2018 anmodede Kommissionen Retten om at fastslå, at sagen var blevet uden genstand, og at der ikke længere var anledning til at træffe afgørelse i denne sag, eftersom Kommissionen havde besluttet at give Igpour aktindsigt i de to dokumenter, som de omtvistede afgørelser vedrørte. Kommissionen anmodede desuden om, at Igpour blev tilpligtet at betale sagsomkostningerne.
- 16 Ved kendelse af 14. marts 2018 besluttede Retten at genåbne den mundtlige forhandling, og den opfordrede de øvrige parter til at fremsætte deres bemærkninger til Kommissionens anmodning om, at det blev fastslået, at det var ufornuddent at træffe afgørelse. I sine bemærkninger bestred Igpour, at organisationen havde mistet enhver søgsmålsinteresse. Republikken Polen begrænsede sig i sine bemærkninger til at bemærke, at den ikke modsatte sig Kommissionens anmodning. Kongeriget Sverige fremsatte ikke bemærkninger til anmodningen om, at det blev fastslået, at det var ufornuddent at træffe afgørelse.

- 17 I den appellerede kendelse fastslog Retten for det første, at det var lidet sandsynligt, at en så atypisk situation ville opstå i fremtiden. For det andet anførte den, at Igpour havde begrænset sig til at påberåbe sig muligheden for at iværksætte et søgsmål mod Kommissionen med påstand om erstatningsansvar (uden for kontraktforhold) for Den Europæiske Union, uden at organisationen imidlertid præciserede, om den eller dens medlemmer havde til hensigt at udnytte denne mulighed.
- 18 Følgelig fastslog Retten, at der ikke længere var anledning til at træffe afgørelse i sagen, og at parterne skulle bære deres egne omkostninger.

### **Retsforhandlingerne for Domstolen og parternes påstande**

- 19 Igpour har i appelskriftet nedlagt følgende påstande:
- Den appellerede kendelse ophæves.
  - De omtvistede afgørelser annulleres.
  - Kommissionen tilpligtes at betale sagsomkostningerne.
  - Subsidiært hjemvises sagen til Retten, således at denne kan træffe afgørelse om sagens realitet, og afgørelsen om sagsomkostningerne udsættes.
- 20 Kommissionen har nedlagt følgende påstande:
- Appellen forkastes som ugrundet.
  - Igpour tilpligtes at betale omkostningerne i forbindelse med nærværende appelsag.
- 21 Kongeriget Sverige har nedlagt påstand om, at den appellerede kendelse ophæves, og at de omtvistede afgørelser annulleres.
- 22 Republikken Polen har fremsat sine bemærkninger i retsmødet og har i det væsentlige nedlagt påstand om, at appellen forkastes som ugrundet.

### **Om appellen**

- 23 Igpour har fremsat fem anbringender til støtte for sin appel.

#### ***Det første anbringende***

##### *Parternes argumenter*

- 24 Med det første anbringende har Igpour gjort gældende, at den appellerede kendelses præmis 30 og 32 er fejlagtige i to henseender.
- 25 For det første begik Retten en retlig fejl ved at fastslå, at det var lidet sandsynligt, at den ulovlighed, som Igpour har gjort gældende, kunne gentage sig i fremtiden. For det andet begik Retten en retlig fejl ved at fastslå, at det relevante spørgsmål var, om det var muligt, at der i fremtiden ville opstå en specifik situation som den i denne sag omhandlede, selv om det, der er relevant at vide, er, om Kommissionen i fremtiden vil anvende de fortolkninger af forordning nr. 1049/2001 eller af direktiv 98/34, som Igpour anfægter.

- 26 Ifølge Igpour fastslog Retten for det første ikke, at det var usandsynligt, at Kommissionen i fremtiden ville støtte sig på en fortolkning af artikel 4, stk. 2, tredje led, i forordning nr. 1049/2001, hvorefter dokumenter, som eventuelt indeholder henvisninger til åbningsskrivelser, der er »uløseligt forbundet« med en igangværende traktatbrudsprocedure, er omfattet af en generel formodning for afslag på aktindsigt.
- 27 Retten bedømte heller ikke sandsynligheden for, at denne fortolkning kunne gentage sig i fremtiden, men snarere sandsynligheden for, at denne fortolkning ville blive anvendt igen i en situation, der lignede den i denne sag foreliggende, dvs. i en ny sag med en igangværende traktatbrudsprocedure, hvor en medlemsstat meddeler Kommissionen et lovforslag, der skal imødekomme dens betænkeligheder, som begrundede den nævnte procedure, og hvor Kommissionen afgiver en udførlig udtalelse om dette lovforslag og herefter giver afslag på aktindsigt i denne udtalelse som følge af, at det er nødvendigt at beskytte formålet med traktatbrudsproceduren.
- 28 For det andet begik Retten den samme fejl som den, der er identificeret i nærværende doms præmis 26 og 27, hvad angår Kommissionens argument om, at det gennemsigtighedsprincip, som understøtter direktiv 98/34, der er blevet erstattet af Europa-Parlamentets og Rådets direktiv (EU) 2015/1535 af 9. september 2015 om en informationsprocedure med hensyn til tekniske forskrifter samt forskrifter for informationsfundets tjenester (EUT 2015, L 241, s. 1), ikke er til hinder for at påberåbe sig generelle formodninger for afslag på aktindsigt i forhold til udførlige udtalelser, der afgives inden for rammerne af en ikke-fortrolig notifikationsprocedure.
- 29 Henset til medlemsstaternes betydelige notifikationsforpligtelser, som er pålagt ved direktiv 2015/1535, er det i øvrigt sandsynligt, at mange meddelte lovforslag i hvert fald delvist vil imødekomme Kommissionens betænkeligheder, som begrunder en traktatbrudsprocedure, og således at en situation svarende til den i denne sag foreliggende kunne gentage sig. Retten begrundede på ingen måde sin modsatrettede konstatering, og der kan ikke gives en sådan begrundelse.
- 30 Igpour har anført, at en anden kendelse, som organisationen er berørt af, nemlig kendelse af 19. juli 2018, Izba Gospodarcza Producentów i Operatorów Urządzeń Rozrywkowych mod Kommissionen (T-750/17, ikke trykt i Sml., EU:T:2018:506), viser, at Kommissionen konstant forsvare sin fortolkning af artikel 4, stk. 2, tredje led, i forordning nr. 1049/2001 samt af det gennemsigtighedsprincip, der er indført i direktiv 98/34 og 2015/1535, og bekræfter, at det er sandsynligt, at en sådan fortolkning kan gentage sig i fremtiden.
- 31 Igpour har endvidere gjort gældende, at det er ganske sandsynligt, at organisationen i fremtiden vil indgive begæringer om aktindsigt, som Kommissionen vil besvare under påberåbelse af den fortolkning af EU-retten, der er anfægtet i det foreliggende tilfælde. Igpour har i denne henseende fremhævet, at organisationens aktiviteter i dens egenskab af erhvervsorganisation vedrører alle forhold i dens medlemmers forretningsaktiviteter og ikke alene de forhold, der er direkte forbundet med den særlige sektor, som den repræsenterer, eller er påvirket af den nationale lovgivning om hasardspil.
- 32 Den svenske regering har anført, at selv om Igpour nu har fået aktindsigt i de pågældende dokumenter, har Kommissionen ikke formelt trukket de omtvistede afgørelser tilbage, og genstanden for tvisten er således bevaret.
- 33 Ifølge den svenske regering havde Igpour bevidst begæret aktindsigt i de udførlige udtalelser inden for rammerne af en notifikationsprocedure, mens traktatbrudsproceduren fortsat verserede. Eftersom udbredelsen af de ønskede dokumenter først skete efter afslutningen af de nævnte procedurer, havde denne ikke gjort det muligt fuldstændigt at nå de mål, der blev forfulgt med begæringen om aktindsigt.

- 34 Den svenske regering er enig med Igpour i, at Retten burde have undersøgt, om Kommissionen i fremtiden kunne påberåbe sig den regel om en generel formodning, som den anvendte i de omtvistede afgørelser. Denne konklusion støttes direkte af dom af 4. september 2018, ClientEarth mod Kommissionen (C-57/16 P, EU:C:2018:660), hvoraf fremgår, at det skal undersøges, om den påberåbte ulovlighed kan gentage sig i fremtiden.
- 35 Den svenske regering har i lighed med Igpour gjort gældende, at en sådan gentagelse højst sandsynligt kan ske i fremtiden. For det første er der nemlig en umiddelbar risiko for, at Kommissionen kan begrunde sine afslag på fremtidige begæring om aktindsigt, som fremsættes inden for rammerne af de notifikationsprocedurer, der er fastsat i direktiv 2015/1535, under henvisning til den anfægtede regel om en generel formodning. For det andet har Kommissionen de facto allerede anvendt denne regel om en generel formodning, efter at den har truffet de omtvistede afgørelser, som begrundelse for et afslag på Igpours supplerende begæring, som blev fremsat inden for rammerne af en notifikationsprocedure fastsat i direktiv 2015/1535, og som tilsigtede aktindsigt i Kommissionens kommentarer og i en udførlig udtalelse. For det tredje følger den omstændighed, at Igpour udsætter sig selv for en stor risiko for, at denne regel om en generel formodning påberåbes i fremtiden, ligeledes af den omstændighed, at Igpour er en organisation, der repræsenterer producenter, distributører og operatører af spilleautomater i Polen, og at dens aktiviteter vedrører alle forhold i dens medlemmers forretningsaktiviteter og ikke alene de forhold, der er direkte forbundet med den særlige sektor, som den repræsenterer, eller er påvirket af den nationale lovgivning om hasardspil. Endelig vedrører denne risiko ikke alene begæring om aktindsigt fremsat af Igpour, men ligeledes begæring fra andre personer.
- 36 Kommissionen har gjort gældende, at det første appelanbringende er ugrundet.

#### *Domstolens bemærkninger*

- 37 Med det første anbringende har Igpour, støttet af den svenske regering, i det væsentlige gjort gældende, at Retten begik en retlig fejl, da den i den appellerede kendelses præmis 30 og 32 fastslog, at det var lidet sandsynligt, at den ulovlighed, som Igpour havde gjort gældende, ville gentage sig i fremtiden, og at Igpour derfor ikke havde interesse i at fortsætte sagen. Efter Igpours opfattelse var det relevante spørgsmål i denne sammenhæng ikke, om det var muligt, at en specifik situation svarende til den i nærværende sag ville gentage sig i fremtiden, men om der generelt var en risiko for, at den angivelige ulovlighed ville gentage sig i fremtiden, og navnlig, at Kommissionen i fremtiden ville anlægge den samme fortolkning af forordning nr. 1049/2001, hvorefter den har ret til at anvende en generel formodning for fortrolighed i igangværende traktatbrudsprocedurer.
- 38 Det bemærkes med hensyn hertil, at i henhold til Domstolens faste praksis skal sagens genstand, ligesom søgsmålsinteressen, bestå indtil retsafgørelsen, idet det i modsat fald findes ufornuddent at træffe afgørelse, hvilket forudsætter, at søgsmålet med sit resultat kan bibringe parten en fordel (dom af 4.9.2018, ClientEarth mod Kommissionen, C-57/16 P, EU:C:2018:660, præmis 43 og den deri nævnte retspraksis).
- 39 En sagsøger kan i visse tilfælde fortsat bevare en interesse i at påstå annullation af en anfægtet retsakt for at opnå, at den, der har udstedt den nævnte retsakt, i fremtiden foretager passende ændringer, og dermed undgå risikoen for gentagelse af den ulovlighed, hvormed den omhandlede retsakt angiveligt er behæftet (dom af 28.5.2013, Abdulrahim mod Rådet og Kommissionen, C-239/12 P, EU:C:2013:331, præmis 63 og den deri nævnte retspraksis, og af 4.9.2018, ClientEarth mod Kommissionen, C-57/16 P, EU:C:2018:660, præmis 48).



- 40 For at en sådan interesse fortsat kan bestå, forudsættes det, at ulovligheden vil kunne gentage sig i fremtiden, uafhængigt af de særlige omstændigheder i den omhandlede sag (dom af 7.6.2007, Wunenburger mod Kommissionen, C-362/05 P, EU:C:2007:322, præmis 52, og af 4.9.2018, ClientEarth mod Kommissionen, C-57/16 P, EU:C:2018:660, præmis 48).
- 41 Det fremgår ligeledes af Domstolens praksis, at spørgsmålet om, hvorvidt en sagsøgers søgsmålsinteresse fortsat består, skal bedømmes konkret, idet der bl.a. skal tages hensyn til følgerne af den hævdede ulovlighed og arten af den skade, som angiveligt er lidt (dom af 28.5.2013, Abdulrahim mod Rådet og Kommissionen, C-239/12 P, EU:C:2013:331, præmis 65).
- 42 I det foreliggende tilfælde fastslog Retten i den appellerede kendelses præmis 30, at for så vidt som Igpours søgsmål vedrørte et afslag på aktindsigt i udførlige udtalelser, der var afgivet på grundlag af direktiv 98/34 vedrørende et lovforslag, som en medlemsstat havde notificeret på grundlag af dette direktiv, og for så vidt som Kommissionen havde begrundet afslaget på aktindsigt i disse udtalelser med nødvendigheden af at beskytte formålet med den igangværende traktatbrudsprocedure, er det lidt sandsynligt, at en så atypisk situation vil gentage sig i fremtiden.
- 43 Det står ganske vist fast, at Kommissionen støttede afslaget på aktindsigt i de ønskede dokumenter på artikel 4, stk. 2, tredje led, i forordning nr. 1049/2001 og navnlig på den angivelige eksistens af en uløselig forbindelse mellem de udførlige udtalelser og den pågældende traktatbrudsprocedure i forhold til Republikken Polen og dermed på en generel formodning for fortrolighed, som gælder for dokumenter vedrørende igangværende traktatbrudsprocedurer.
- 44 Som Igpour har gjort gældende, kan det således ikke udelukkes, at Kommissionen for at give afslag på aktindsigt i alle dokumenter, der er uløseligt forbundet med en igangværende traktatbrudsprocedure, i fremtiden atter vil støtte sin begrundelse på denne generelle formodning for afslag på aktindsigt.
- 45 Domstolen har imidlertid allerede anerkendt, at der gælder en generel formodning for fortrolighed i forhold til dokumenter i en administrativ traktatbrudsprocedure, herunder dokumenter, der inden for rammerne af en EU-pilotprocedure er blevet udvekslet mellem Kommissionen og den berørte medlemsstat (jf. i denne retning dom af 4.9.2018, ClientEarth mod Kommissionen, C-57/16 P, EU:C:2018:660, præmis 81 og den deri nævnte retspraksis).
- 46 Ved at støtte søgsmålsinteressen på argumentet om, at den ulovlighed, som Igpour har gjort gældende, kan gentage sig i fremtiden uafhængigt af de særlige omstændigheder i den omhandlede sag, har organisationen således reelt anfægtet, at der gælder en generel formodning for fortrolighed, hvilken formodning Domstolen tidligere har bekræftet.
- 47 Såfremt en fortolkning af »ulovligheden, der kan gentage sig i fremtiden«, på et sådant abstraktionsniveau blev lagt til grund, ville den, som generaladvokaten ligeledes i det væsentlige har anført i punkt 73 i forslaget til afgørelse, få paradoksale konsekvenser. I enhver sag om aktindsigt ville den person, som begærer aktindsigt, nemlig automatisk bevare sin søgsmålsinteresse, alene fordi den berørte institution i fremtiden kunne anlægge den anfægtede fortolkning af en specifik lovbestemmelse.
- 48 I modsætning til, hvad Igpour har gjort gældende, og som generaladvokaten ligeledes i det væsentlige har anført i punkt 115 i forslaget til afgørelse, er der i det foreliggende tilfælde endvidere ingen særlig grund til at tro, at Igpour vil være »særligt udsat for sådanne anvendelser af den nævnte formodning i fremtiden«.
- 49 Omstændighederne i den foreliggende sag adskiller sig nemlig fra omstændighederne i den sag, der gav anledning til dom af 4. september 2018, ClientEarth mod Kommissionen (C-57/16 P, EU:C:2018:660). I den nævnte sag vedrørte begæringen om aktindsigt for det første dokumenter knyttet til Unionens lovgivningsprocedure på miljøområdet. For det andet anerkendte Domstolen i denne sag, at

appellanten havde en interesse i, at sagen fortsatte på trods af udbredelsen af de ønskede dokumenter, eftersom appellen tilsigtede ophævelse af en dom, der for første gang havde anerkendt anvendelsen af en generel formodning for fortrolighed på en bestemt kategori af dokumenter på det nævnte retsgrundlag. Anvendelsen af en sådan formodning, hvis lovlighed anfægtedes, kunne således rent faktisk gentage sig i fremtiden uafhængigt af de særlige omstændigheder i den nævnte sag, hvorimod den angivelige ulovlighed i det foreliggende tilfælde vedrører anvendelsen af en formodning, som Domstolen allerede har tilladt under særlige omstændigheder, således at en sådan ulovlighed ikke kunne gentage sig uden for disse omstændigheder.

- 50 Det skal følgelig fastslås, at Retten med føje foretog en konkret bedømmelse af de særlige omstændigheder, hvorunder den angivelige ulovlighed var opstået, og fastslog, at sådanne omstændigheder, henset til deres særlige kendetegn, sandsynligvis ikke kunne gentage sig, hvorfor den angivelige ulovlighed sandsynligvis ikke kunne gentage sig uden for de særlige omstændigheder i det foreliggende tilfælde.
- 51 Hvad angår de i nærværende doms præmis 28-31 anførte argumenter skal det fastslås, at Igpour med disse i det væsentlige har kritiseret Retten for, at den begik den samme retlige fejl som den, der allerede er blevet analyseret i nærværende doms præmis 42-50. Disse argumenter skal følgelig forkastes af de samme grunde.
- 52 Det følger af samtlige anførte betragtninger, at det første anbringende skal forkastes som ugrundet.

### ***Det andet anbringende***

#### *Parternes argumenter*

- 53 Med det andet anbringende har Igpour gjort gældende, at Retten begik en retlig fejl, da den i den appellerede kendelses præmis 33 i det væsentlige fastslog, at Kommissionen ved at afslutte sagen uden at træffe afgørelse om realiteten ikke kunne unddrage sig en effektiv domstolskontrol. Kommissionen kan nemlig altid beslutte at give aktindsigt i de ønskede dokumenter, når den opdager, at den risikerer at tabe en sag.
- 54 Igpour har gjort gældende, at Rettens ræsonnement, »hvis argument[et] om, [at afslutningen af en sag, uden at der træffes afgørelse om realiteten, ville gøre det muligt for Kommissionen at unddrage sig en effektiv domstolskontrol,] blev tiltrådt, ville det føre til, at det blev fastslået, at enhver sagsøger, der oprindeligt har fået afslag på sin begæring om aktindsigt, uden at det var nødvendigt at godtgøre de omstændigheder, der er særlige for hver enkelt sag, ville kunne kræve, at der træffes afgørelse i den tvist, hvori den pågældende er modpart i forhold til den institution, der er berørt af den pågældende begæring, selv om den pågældendes begæring er blevet efterkommet, efter at denne har anlagt sag for Unionens retsinstanser«, er støttet på en urigtig udlægning af dette argument.
- 55 For det første er der i det foreliggende tilfælde en interesse i at fortsætte sagen, dels fordi afslaget på aktindsigt i de omtvistede dokumenter er støttet på en angivelig »uløselig forbindelse« mellem de ønskede dokumenter og den igangværende traktatbrudsprocedure, dels fordi traktatbrudsproceduren er afsluttet, og dokumenterne er blevet udleveret efter afslutningen af såvel den skriftlige som den mundtlige forhandling i sagen. Når disse betingelser er opfyldt, skal Unionens retsinstanser træffe afgørelse om søgsmålet. Eftersom det tilkommer Kommissionen alene at træffe afgørelse om og hvornår traktatbrudsproceduren skal afsluttes, kan den træffe en sådan afgørelse, hvis den efter retsmødet og afslutningen af den mundtlige forhandling mener, at der er risiko for, at den vil tabe sagen. Den kan således beslutte at undgå en afslutning, som vil være den ugunstig for den. Såfremt



afslutningen af traktatbrudsproceduren fjerner nødvendigheden af, at Retten træffer afgørelse, vil en sådan tilgang i praksis kunne gøre det muligt for Kommissionen at udskyde enhver aktindsigt i årevis uden nogen domstolskontrol af en sådan afgørelse.

- 56 For det andet er Rettens ræsonnement åbenbart uforeneligt med Domstolens praksis, som følger af præmis 78 og 79 i dom af 28. maj 2013, Abdulrahim mod Rådet og Kommissionen (C-239/12 P, EU:C:2013:331), hvorefter interessen i at fortsætte en sag, efter at en anfægtet retsakts retsvirkninger er ophørt, kan være begrundet i den omstændighed, at anerkendelsen af den angivelige ulovlighed vil kunne tilføre sagsøgeren en fordel.
- 57 For det tredje har Igpour gjort gældende, at Retten ikke virkelig har bestridt indholdet af organisationens konstatering om, at Kommissionen unddrog sig enhver domstolskontrol, og at denne konstatering er tilstrækkelig til at godtgøre, at Igpour har interesse i at fortsætte sit søgsmål. Retten til aktindsigt følger direkte af artikel 15 TEUF og af artikel 42 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder. Det er således særligt vigtigt at sikre en effektiv domstolskontrol med Kommissionens afgørelser om afslag på aktindsigt.
- 58 Kommissionen har gjort gældende, at dette anbringende er ugrundet.

#### *Domstolens bemærkninger*

- 59 Med det andet anbringende har Igpour i det væsentlige gjort gældende, at det forhold, at Retten afsluttede sagen, uden at denne traf afgørelse om realiteten, giver Kommissionen mulighed for at unddrage sig en effektiv domstolskontrol, og at den appellerede kendelses præmis 33 er behæftet med en retlig fejl, for så vidt som Retten fastslog, at dette ikke var tilfældet.
- 60 Det skal i denne forbindelse bemærkes, at det fremgår af den retspraksis, der allerede er nævnt i nærværende doms præmis 39, at selv om en sagsøger på visse betingelser bevarer sin interesse i at fortsætte et annulationsøgsmål, selv når den retsakt, der påstås annulleret, er ophørt med at skabe virkninger efter anlæggelsen af søgsmålet, gælder dette ikke i alle tilfælde.
- 61 Det fremgår af gennemgangen af det første appelanbringende, at Igpour ikke har godtgjort, at omstændighederne i den foreliggende sag var således, at Retten, henset til denne retspraksis, burde have fastslået, at organisationen bevarede sin søgsmålsinteresse, selv om Kommissionen under sagens behandling for Retten havde givet aktindsigt i de to dokumenter, som de omtvistede afgørelser vedrørte.
- 62 For så vidt som Igpour med dette anbringende i det væsentlige har gjort gældende, at Retten med den appellerede kendelse har frataget organisationen en effektiv domstolsbeskyttelse i strid med artikel 47 i chartret om grundlæggende rettigheder, skal det endvidere bemærkes, at det følger af Domstolens faste praksis, at denne bestemmelse ikke har til formål at ændre den domstolskontrolordning, der er fastlagt i traktaterne, og navnlig ikke reglerne for antagelse af direkte søgsmål ved Unionens retsinstanser (dom af 3.10.2013, Inuit Tapiriit Kanatami m.fl. mod Parlamentet og Rådet, C-583/11 P, EU:C:2013:625, præmis 97, og af 25.10.2017, Rumænien mod Kommissionen, C-599/15 P, EU:C:2017:801, præmis 68 og den deri nævnte retspraksis), og den ændrer således heller ikke betingelserne for bedømmelsen af søgsmålsinteressen.
- 63 Det var således uden at begå en retlig fejl, at Retten i den appellerede kendelses præmis 33 fastslog, at det, hvis Igpours argument blev tiltrådt, ville føre til, at det blev lagt til grund, at en sagsøger, der oprindeligt har fået afslag på sin begæring om aktindsigt, uden at det er nødvendigt at godtgøre de omstændigheder, der er særlige for hver enkelt sag, ville kunne kræve, at der blev truffet afgørelse i den

tvist, hvori den pågældende var modpart i forhold til den institution, der er berørt af den pågældende begæring, selv om den pågældendes begæring var blevet efterkommet, efter at denne havde anlagt sag for Unionens retsinstanser.

64 Det andet appelanbringende skal derfor forkastes som ugrundet.

### ***Det tredje og det fjerde anbringende***

#### *Parternes argumenter*

- 65 Med det tredje anbringende har Igpour i det væsentlige gjort gældende, at Retten begik en retlig fejl, idet den i den appellerede kendelses præmis 34 fastslog, at den omstændighed, at organisationen inden for rammerne af et erstatningssøgsmål anlagt mod Kommissionen skal godtgøre, at de omtvistede afgørelser er ulovlige, ikke er en urimelig belastning, eftersom organisationen kunne støtte sig på argumenter, der allerede var blevet fremsat i sammenhæng med annullationssøgsmålet.
- 66 Ifølge Igpour er dette ræsonnement urigtigt af to grunde. For det første er Unionens retsinstansers annullation af en retsakt bindende for Unionens eller de nationale dommere, der skal påkende et erstatningssøgsmål, eller kan danne grundlag for udenretslige forhandlinger med EU-institutionerne vedrørende erstatning for tab. Med andre ord vil den bindende karakter af Rettens dom give organisationen en fordel. For det andet vil den byrde, som Igpour skal bære, henset til det trin i sagen for Retten, hvorpå den appellerede kendelse blev truffet – dvs. efter afslutningen af den skriftlige og mundtlige forhandling – hvis alle disse forhold skulle gentages inden for rammerne af et fremtidigt erstatningssøgsmål, under alle omstændigheder være uberettiget.
- 67 Med det fjerde anbringende har Igpour i det væsentlige gjort gældende, at Retten begik en retlig fejl, idet den i den appellerede kendelses præmis 34 forkastede organisationens argument om, at annullationen af de omtvistede afgørelser kunne tilføre den en fordel i drøftelserne med Kommissionen og ved et eventuelt erstatningssøgsmål anlagt mod Kommissionen, alene fordi Igpour ikke havde præciseret, om organisationen »reelt« havde til hensigt at anlægge et sådant søgsmål, og fordi den ikke havde fremlagt præcise, konkrete og verificerbare beviser vedrørende de omtvistede afgørelses virkninger. Igpour har endvidere kritiseret Retten for, at den pålagde organisationen at bære sine egne sagsomkostninger, hvilket var et konkret og sikkert tab forårsaget af de omtvistede afgørelser.
- 68 Ifølge Igpour og i modsætning til, hvad Retten fastslog, var organisationen på ingen måde forpligtet til at overbevise Retten om, at den »reelt« ville anlægge et erstatningssøgsmål. Det er organisationens interesse i og ikke muligheden for at anlægge et erstatningssøgsmål, der ikke må være rent teoretisk. Det er således tilstrækkeligt, at organisationen fremlægger grundene til, at de omtvistede afgørelser har påført den materiel skade. Det er ikke nødvendigt at gøre de faktiske omstændigheder, der påberåbes til støtte for denne fremlæggelse, præcise eller verificerbare, eftersom det ikke tilkommer Retten at efterprøve dem. Et sådant krav er således uden genstand. Det ville endvidere gøre betingelserne for at anlægge såvel et annullationssøgsmål som et erstatningssøgsmål mere byrdefulde, hvorved disse søgsmål gøres unødigt vanskelige.
- 69 Der er under alle omstændigheder en årsagsforbindelse mellem på den ene side de omtvistede afgørelser og på den anden side omkostningerne ved annullationssøgsmålet. Selv om der er blevet taget hensyn til Rettens afgørelse om sagsomkostningerne, er disse omkostninger endvidere blevet uinddrivelige efter afsigelsen af den appellerede kendelse. Igpour har gjort gældende, at organisationen med fremsættelsen af dette argument ikke har anfægtet Rettens afgørelse om sagsomkostningerne, men

alene Rettens afgørelse om, at det var ufornuddent at træffe afgørelse, for så vidt som den ikke tog hensyn til den omstændighed, at de omkostninger, som organisationen havde afholdt, udgjorde et særligt tab, som var forårsaget af de omtvistede afgørelser.

70 Kommissionen har gjort gældende, at disse to anbringender er ugrundede.

### *Domstolens bemærkninger*

71 Med disse to anbringender, som skal undersøges samlet, har Igpour i det væsentlige gjort gældende, at Retten begik en retlig fejl, idet den fastslog, at den omstændighed, at organisationen inden for rammerne af et eventuelt erstatningssøgsmål skal gentage de argumenter, som allerede er blevet fremsat inden for rammerne af dette annullationssøgsmål, ikke udgør en uberettiget byrde, der kan godtgøre Igpours søgsmålsinteresse i det foreliggende tilfælde. Igpour har endvidere kritiseret Retten for, at den fastslog, at organisationen hverken havde præciseret, om den »reelt« havde til hensigt at anlægge et sådant søgsmål, eller havde fremlagt konkrete, præcise og verificerbare oplysninger om de omtvistede afgørelses virkninger, og at Retten heraf havde udledt, at muligheden for at anlægge et sådant søgsmål ikke kunne godtgøre, at organisationen havde bevaret sin søgsmålsinteresse.

72 Det skal i denne forbindelse bemærkes, at det tilkommer en sagsøger at føre bevis for sin søgsmålsinteresse, hvilket er den afgørende og grundlæggende betingelse for al rettergang (dom af 7.11.2018, BPC Lux 2 m.fl. mod Kommissionen, C-544/17 P, EU:C:2018:880, præmis 33).

73 Det fremgår af Domstolens praksis, at muligheden for at anlægge et erstatningssøgsmål er et tilstrækkeligt grundlag for en søgsmålsinteresse, forudsat at denne imidlertid ikke er teoretisk (jf. i denne retning dom af 17.9.2015, Mory m.fl. mod Kommissionen, C-33/14 P, EU:C:2015:609, præmis 69 og 79 og den deri nævnte retspraksis, og af 7.11.2018, BPC Lux 2 m.fl. mod Kommissionen, C-544/17 P, EU:C:2018:880, præmis 43). Som det blev anført i nærværende doms præmis 41, skal spørgsmålet om, hvorvidt en sådan søgsmålsinteresse fortsat består, bedømmes konkret, idet der bl.a. skal tages hensyn til følgerne af den hævdede ulovlighed og arten af den skade, som angiveligt er lidt.

74 Det følger heraf, at Igpour ikke kunne begrunde en søgsmålsinteresse ved blot at påberåbe sig muligheden for i fremtiden at anlægge et søgsmål med påstand om erstatning uden at anføre konkrete oplysninger om følgerne af den hævdede ulovlighed for organisationens situation og om arten af den skade, som den hævder at have lidt, og for hvilken der skulle opnås erstatning ved et sådant søgsmål.

75 Inden for rammerne af den vurdering af de faktiske omstændigheder og beviserne, som alene tilkommer Retten, fastslog denne i den appellerede kendelses præmis 34, at appellanten havde anført muligheden for et sådant erstatningssøgsmål uden at præcisere, om organisationen selv eller dens medlemmer faktisk havde til hensigt at udnytte denne mulighed, idet den for så vidt angik den angiveligt lidt skade blot anførte, at »søgsmål var blevet forkastet, og sagsøgte var blevet dømt«, uden at den imidlertid gav nogen præcis, konkret eller verificerbar oplysning, og idet appellanten i øvrigt i denne henseende på ingen måde har gjort gældende, at Retten foretog en urigtig gengivelse af de faktiske omstændigheder eller af den argumentation, som organisationen havde fremført.

76 Under disse omstændigheder kunne Retten uden at begå en retlig fejl i det væsentlige fastslå, at de betingelser, som følger af den retspraksis, der er nævnt i nærværende doms præmis 73, og som gør det muligt at fastslå, at muligheden for et erstatningssøgsmål kan danne grundlag for en søgsmålsinteresse i et annullationssøgsmål, ikke var opfyldt.

- 77 Hvad angår argumentet om, at Igpour har lidt en specifik skade, fordi Retten havde pålagt organisationen at bære sine egne omkostninger, skal det endvidere bemærkes, at det er åbenbart, at en sådan omstændighed ikke i sig selv kan godtgøre, at søgsmålsinteressen i et annullationssøgsmål fortsat består, idet denne betingelse ellers fratages hele sin virkning.
- 78 Hvad angår argumentationen om, at Retten begik en retlig fejl ved i den appellerede kendelses præmis 34 at fastslå, at den omstændighed, at Igpour inden for rammerne af et eventuelt erstatningssøgsmål skal gentage de argumenter, som allerede er blevet fremsat inden for rammerne af organisationens annullationssøgsmål, ikke udgør en uberettiget byrde, der kan godtgøre organisationens søgsmålsinteresse i denne sag, skal det bemærkes, at en tiltrædelse af en sådan argumentation ville bevirke, at Retten blev forpligtet til at behandle erstatningssøgsmålet, selv om dette var åbenbart teoretisk. Som det fremgår af nærværende doms præmis 74-76, fastslog Retten i det foreliggende tilfælde således med føje, at en sådan påberåbelse ikke er tilstrækkelig til at godtgøre, at søgsmålsinteressen fortsat består, når sagsøgeren i første instans ikke har fremført konkrete beviser i denne retning.
- 79 Heraf følger, at det tredje og det fjerde appelanbringende skal forkastes som ugrundede.

### *Det femte anbringende*

#### *Parternes argumenter*

- 80 Med det femte anbringende har Igpour i det væsentlige gjort gældende, at Retten begik en retlig fejl, idet den i den appellerede kendelses præmis 34 fastslog, at organisationen ikke havde interesse i at fortsætte sagen, selv om annullation af de omtvistede afgørelser var nødvendig for at genoprette den ikke-økonomiske skade, som den havde lidt som faglig organisation, og intet andet middel til at genoprette en sådan skade fandtes.
- 81 Kommissionen har gjort gældende, at dette anbringende skal afvises.

#### *Domstolens bemærkninger*

- 82 Det skal bemærkes, at der i henhold til artikel 170, stk. 1, i Domstolens procesreglement i appelskriftet ikke må foretages nogen ændring af sagens genstand, som den forelå for Retten. Under en appel har Domstolen således kun kompetence til at tage stilling til den retlige løsning, der er blevet truffet vedrørende de anbringender, der er blevet behandlet i første instans. En part kan følgelig ikke for første gang for Domstolen fremsætte et anbringende, som den ikke fremsatte for Retten, da dette er ensbetydende med en adgang til at forelægge Domstolen – der har en begrænset kompetence i appelsager – en mere omfattende tvist end den, der blev forelagt Retten (jf. i denne retning dom af 29.9.2011, Elf Aquitaine mod Kommissionen, C-521/09 P, EU:C:2011:620, præmis 35 og den deri nævnte retspraksis).
- 83 I det foreliggende tilfælde skal det fastslås, at Igpour ikke for Retten gjorde gældende, at organisationen havde bevaret en interesse i at opnå annullation af de omtvistede afgørelser med den begrundelse, at denne annullation ville have udgjort en erstatning for dens angivelige ikke-økonomiske skade som følge af disse afgørelses hævdede ulovlighed, men at den har gjort dette gældende for første gang i appelsagen.
- 84 Det følger heraf, at det femte appelanbringende må afvises.
- 85 Følgelig skal appellen forkastes i sin helhed.

## Sagsomkostninger

- 86 I henhold til artikel 138, stk. 1, i Domstolens procesreglement, der i medfør af samme reglements artikel 184, stk. 1, finder anvendelse i appelsager, pålægges det den tabende part at betale sagsomkostningerne, hvis der er nedlagt påstand herom.
- 87 Da Igpour har tabt sagen, og da Kommissionen har nedlagt påstand om, at Igpour tilpligtes at betale sagsomkostningerne, bør Igpour pålægges at bære sine egne omkostninger og betale de omkostninger, som Kommissionen har afholdt.
- 88 I overensstemmelse med procesreglementets artikel 140 bærer Kongeriget Sverige og Republikken Polen deres egne omkostninger.

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

- 1) **Appellen forkastes.**
- 2) **Izba Gospodarcza Producentów i Operatorów Urządzeń Rozrywkowych bærer sine egne omkostninger og betaler Europa-Kommissionens omkostninger.**
- 3) **Kongeriget Sverige og Republikken Polen bærer hver deres egne omkostninger.**

Underskrifter