



# Samling af Afgørelser

RETTENS DOM (Fjerde Afdeling)

24. januar 2024\*

»Aktindsigt – forordning (EF) nr. 1049/2001 – dokument, der er fremsendt i forbindelse med en EU-pilotprocedure om momsrefusion – dokument, der hidrører fra en medlemsstat – afslag på aktindsigt – medlemsstatens forudgående samtykke – undtagelse vedrørende beskyttelse af retslige procedurer – begrundelsespligt«

I sag T-602/22,

**Veneziana Energia Risorse Idriche Territorio Ambiente Servizi SpA (Veritas)**, Venedig (Italien), ved advokat A. Pasqualin,

sagsøger,

mod

**Europa-Kommissionen** ved A.-C. Simon og A. Spina, som befuldmægtigede,

sagsøgt,

støttet af:

**Den Italienske Republik** ved G. Palmieri, som befuldmægtiget, bistået af avvocato dello Stato S. Fiorentino,

intervenient,

har

RETTEN (Fjerde Afdeling),

sammensat af afdelingsformanden, R. da Silva Passos, og dommerne S. Gervasoni (refererende dommer) og N. Póltorak,

justitssekretær: V. Di Bucci,

under henvisning til den skriftlige forhandling

\* Processprog: italiensk.

under henvisning til, at ingen af parterne har anmodet om afholdelse af retsmøde inden for fristen på tre uger efter, at det var forkyndt, at retsforhandlingernes skriftlige del var afsluttet, og til, at Retten i henhold til procesreglementets artikel 106, stk. 3, har besluttet at træffe afgørelse, uden at retsforhandlingerne omfatter en mundtlig del,

under henvisning til kendelse af 20. september 2023, hvormed Kommissionen blev pålagt at fremlægge det dokument, som den havde nægtet sagsøgeren aktindsigt i, og Kommissionens fremlæggelse af dette dokument den 26. september 2023,

afsagt følgende

## Dom

- 1 Sagsøgeren, Venezia Energia Risorse Idriche Territorio Ambiente Servizi SpA (Veritas), har med sit søgsmål støttet på artikel 263 TEUF nedlagt påstand om annullation af Kommissionens afgørelse C(2022) 5221 final af 15. juli 2022, hvorved den gav Veritas afslag på aktindsigt i skrivelsen af 17. oktober 2019 fremsendt i EU-pilotproceduren 9456/19/TAXUD om refusion af uberettiget opkrævet moms af den italienske miljøhygiejneafgift (tariffa di igiene ambientale, indført ved artikel 49 i decreto legislativo n. 22 (lovdekret nr. 22) af 5.2.1997, herefter »miljøhygiejneafgiften«).

## 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 i stk. 2, 4 og 5:

»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. 1 eller 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.«

## Baggrunden for tvisten

- 3 EU-pilotproceduren er en samarbejdsprocedure mellem Kommissionen og medlemsstaterne, der har til formål at give Kommissionen mulighed for at lægge sig fast på en holdning til, om EU-retten på et bestemt område er blevet overholdt og korrekt anvendt i medlemsstaterne. Denne form for procedure, der i 2008 trådte i stedet for den uformelle del af den administrative fase af en traktatbrudssag i henhold til artikel 258 TEUF, har til formål at løse eventuelle overtrædelser af EU-retten på en effektiv måde, idet en traktatbrudssag så vidt muligt undgås, samtidig med at der er mulighed for, at en sådan sag indledes (jf. dom af 9.10.2018, Pint mod Kommissionen, T-634/17, ikke trykt i Sml., EU:T:2018:662, præmis 31 og den deri nævnte retspraksis).
- 4 I forbindelse med EU-pilotprocedure 9456/19/TAXUD, der blev indledt i den foreliggende sag bl.a. som følge af en klage fremsat af sagsøgeren (herefter »EU-pilotproceduren«) anmodede Kommissionen de italienske myndigheder om at præcisere de nærmere regler for refusion af uberettiget opkrævet moms af miljøhygiejneafgiften.
- 5 Ved skrivelse af 2. august 2021 informerede Kommissionen sagsøgeren om, at den havde modtaget svar fra de italienske myndigheder og havde besluttet ikke at indlede en traktatbrudssag mod disse myndigheder.
- 6 Den 21. oktober 2021 anmodede sagsøgeren Kommissionen om en kopi af de italienske myndigheders svar, hvoraf der fandtes et resumé i skrivelsen af 2. august 2021.
- 7 Kommissionen svarede ved skrivelse af 15. november 2021 (herefter »det oprindelige svar«), idet den først identificerede det dokument, der blev anmodet om, som skrivelsen fra de italienske myndigheder af 17. oktober 2019, som blev fremsendt i forbindelse med EU-pilotproceduren, og gav dernæst afslag på aktindsigt i denne skrivelse med den begrundelse, at dens udbredelse ville være til skade for beskyttelsen af verserende retslige procedurer i Italien, i henhold til artikel 4, stk. 2, andet led, i forordning nr. 1049/2001.
- 8 Sagsøgeren genfremsatte en begæring for Kommissionen den 30. november 2021 med anmodning om, at denne tog sin holdning op til revision.
- 9 Kommissionen bekræftede den 15. juli 2022 afslaget på aktindsigt i de italienske myndigheders skrivelse af 17. oktober 2019, efter at de italienske myndigheder i henhold til artikel 4, stk. 5, i forordning nr. 1049/2001 havde modsat sig udbredelsen af denne på grundlag af undtagelsen fra aktindsigten i samme forordnings artikel 4, stk. 2, andet led (herefter »den anfægtede afgørelse«).

## Parternes påstande

- 10 Sagsøgeren har nedlagt følgende påstande:
  - Som led i bevisoptagelsen pålægges Kommissionen at fremlægge skrivelsen fra de italienske myndigheder af 17. oktober 2019.
  - Som led i bevisoptagelsen pålægges Kommissionen også at fremlægge nævnte myndigheders svar ved høringen af dem forud for vedtagelsen af den anfægtede afgørelse.

- Der anordnes enhver anden form for bevisoptagelse, som måtte anses for nyttig.
  - Den anfægtede afgørelse annulleres.
  - Kommissionen tilpligtes at betale sagsomkostningerne.
- 11 Efter Kommissionens fremsendelse som bilag til dens svarskrift af dens udvekslinger med de italienske myndigheder efter dens oprindelige svar og efter sagsøgerens genfremsatte begæring begrænsede sagsøgeren sin anmodning om fremlæggelse af de italienske myndigheders svar til de svar, der var afgivet forud for den genfremsatte begæring (jf. præmis 10, andet led).
- 12 Kommissionen har nedlagt følgende påstande:
- Frifindelse.
  - Sagsøgeren tilpligtes at betale sagsomkostningerne.
- 13 Den Italienske Republik har nedlagt påstand om frifindelse.

### **Retlige bemærkninger**

- 14 Sagsøgeren har gjort to anbringender gældende til støtte for søgsmålet. Det første anbringende vedrører nærmere bestemt en tilsidesættelse af artikel 4, stk. 5, i forordning nr. 1049/2001 og af begrundelsespligten. Det andet anbringende vedrører nærmere bestemt en tilsidesættelse af nævnte forordnings artikel 4, stk. 2, andet led, sammenholdt med samme artikels stk. 5, af forpligtelsen til at foretage en omhyggelig undersøgelse og af begrundelsespligten.

### ***Det første anbringende, der nærmere bestemmer vedrører en tilsidesættelse af artikel 4, stk. 5, i forordning nr. 1049/2001, og af begrundelsespligten***

- 15 Sagsøgeren har for det første gjort gældende, at der er modstrid mellem på den ene side det oprindelige svar, der ikke indeholder nogen henvisning til artikel 4, stk. 5, i forordning nr. 1049/2001 og til de italienske myndigheders indsigelse, der er tilladt i henhold til denne bestemmelse, og på den anden side den anfægtede afgørelse, hvori denne bestemmelse og denne indsigelse nævnes, og at sagsøgeren derfor ikke er i stand til at afgøre, hvilken procedure der er blevet anvendt, og om den er blevet anvendt korrekt. Sagsøgeren har i replikken præciseret, at denne ikke kritiserer Kommissionen for den forskel, der findes mellem det oprindelige svar og den anfægtede afgørelse, men for en unøjagtighed i den anfægtede afgørelse, for så vidt som den fejlagtigt har oplyst, at det oprindelige svar var baseret på bestemmelserne i artikel 4, stk. 4 og 5, i forordning nr. 1049/2001.
- 16 Sagsøgeren har for det andet heraf udledt, at for så vidt som der ikke af proceduren for Kommissionen fremgår nogen tidligere tilkendegivelse af de italienske myndigheders ønsker, er der behov for en udtømmende evaluering af anmodningen om aktindsigt, til forskel fra tilfældet med en faktisk indsigelse fra en medlemsstat, hvor Kommissionen i henhold til retspraksis ville have haft mulighed for at foretage en indledende undersøgelse. I den foreliggende sag har Kommissionen imidlertid ikke gennemført en omhyggelig undersøgelse, og den har ikke foretaget den uafhængige undersøgelse, der er påkrævet, når de italienske myndigheder ikke har benyttet sig af muligheden i artikel 4, stk. 5, i forordning nr. 1049/2001.

- 17 Det skal for det første vedrørende den angivelige tilsidesættelse af begrundelsespligten anføres, at sagsøgeren i realiteten har begrænset sig til at bestride det velbegrundede i, at Kommissionen har støttet sig på artikel 4, stk. 5, i forordning nr. 1049/2001.
- 18 Begrundelsespligten udgør et væsentligt formkrav, som bør adskilles fra spørgsmålet om begrundelsens materielle rigtighed, idet denne er omfattet af den omtvistede retsakts materielle lovlighed (dom af 22.3.2001, Frankrig mod Kommissionen, C-17/99, EU:C:2001:178, præmis 35, og af 15.9.2016, Philip Morris mod Kommissionen, T-796/14, EU:T:2016:483, præmis 28). En utilstrækkeligt begrundet retsakt i den materielle begrundelsespligts forstand er en retsakt, der ikke gør det muligt at forstå, hvorfor, på hvilket grundlag eller af hvilken grund den er blevet vedtaget, mens begrundelserne for en retsakt, der er dens årsager og begrundelser, kan være tilstrækkeligt kendte og forståelige, men utilstrækkelige til at begrunde den retligt, eftersom de ikke er underbyggede, relevante eller i overensstemmelse med gældende bestemmelser.
- 19 I den foreliggende sag har sagsøgeren dog tydeliggjort sin argumentation i replikken og præciseret, at denne ikke har kritiseret Kommissionen for den forskel, der er mellem det oprindelige svar og den anfægtede afgørelse, og som forhindrer sagsøgeren i at forstå og dermed bestride begrundelserne for denne afgørelse, hvilket ville have svaret til at bestride en formel fejl, men at sagsøgeren har kritiseret den omstændighed, at Kommissionen fejlagtigt havde baseret sig på artikel 4, stk. 5, i forordning nr. 1049/2001, da de italienske myndigheder ikke reelt havde modsat sig udbredelse, navnlig før afgivelsen af det oprindelige svar (jf. præmis 15). Sagsøgeren har således bestridt den anfægtede afgørelses manglende overensstemmelse med de gældende bestemmelser.
- 20 I den foreliggende sag giver den anfægtede afgørelse under alle omstændigheder, eftersom der heri henvises til artikel 4, stk. 4 og 5, i forordning nr. 1049/2001, sagsøgeren mulighed for at få kendskab til grundlaget for afgørelsen og Retten for at udøve sin prøvelsesret, således som det kræves i retspraksis om overholdelse af begrundelsespligten (jf. dom af 24.5.2011, NLG mod Kommissionen, T-109/05 og T-444/05, EU:T:2011:235, præmis 81 og den deri nævnte retspraksis). Det fremgår således utvetydigt af den anfægtede afgørelse, at de italienske myndigheder var blevet hørt i henhold til nævnte forordnings artikel 4, stk. 4, og at de havde modsat sig udbredelse af deres skrivelse af 17. oktober 2019 på grundlag af forordningens artikel 4, stk. 5. Kommissionen har heri navnlig anført i den indledende del (punkt 1), at den vedtog et indledende svar om afslag på udbredelse efter at have rådført sig med de italienske myndigheder i medfør af forordningens artikel 4, stk. 4 og 5, mens den i en del af den anfægtede afgørelse (punkt 2.1) har redegjort for begrundelsen for de italienske myndigheders indsigelse.
- 21 Artikel 4, stk. 5, i forordning nr. 1049/2001 er ganske vist ikke nævnt i det oprindelige svar. Denne omstændighed gør det imidlertid ikke muligt at anse den anfægtede afgørelse for utilstrækkeligt begrundet. For det første fremgår de italienske myndigheders indsigelse mod udbredelse af deres skrivelse af 17. oktober 2019 klart af det oprindelige svar, selv om denne bestemmelse ikke nævnes. For det andet skal spørgsmålet om, hvorvidt en retsakts begrundelse opfylder kravene i artikel 296 TEUF, ganske vist vurderes ud fra konteksten, men navnlig i forhold til ordlyden, der er klar i den foreliggende sag (jf. præmis 20), og under hensyn til alle de retsregler, som gælder på det pågældende område (dom af 2.4.1998, Kommissionen mod Sytraval og Brink's France, C-367/95 P, EU:C:1998:154, præmis 63, og af 15.9.2016, Philip Morris mod Kommissionen, T-796/14, EU:T:2016:483, præmis 29). I den foreliggende sag fastsætter forordningens artikel 7 og 8 imidlertid, som Kommissionen og Den Italienske Republik har påpeget, en procedure i to faser, der gør det muligt for den berørte institution at behandle oprindelige begæring endnu hurtigere, inden den, såfremt der genfremsættes en begæring, indtager en detaljeret og således mere fuldstændig stillingtagen til afslag på anmodningen (jf. i denne retning dom af 26.1.2010,

Internationaler Hilfsfonds mod Kommissionen, C-362/08 P, EU:C:2010:40, præmis 54, og af 11.12.2018, Arca Capital Bohemia mod Kommissionen, T-440/17, EU:T:2018:898, præmis 18). Det kan således ikke udledes af den manglende angivelse af artikel 4, stk. 5, i forordning nr. 1049/2001 i det oprindelige svar, at der hersker tvivl om, at denne bestemmelse udgør det faktiske grundlag for den anfægtede afgørelse, der er nævnt heri.

- 22 En sådan tvivl kan så meget desto mere tilsidesættes, eftersom det fremgår af sagsøgerens skrivelser, at begrundelsen for den anfægtede afgørelse har sat den i stand til at forstå, at denne afgørelse var støttet på artikel 4, stk. 5, i forordning nr. 1049/2001, eftersom den i øvrigt har bestridt, at afgørelsen skulle være støttet på nævnte bestemmelse med den begrundelse, at de italienske myndigheder ikke har benyttet sig af den mulighed, som findes i denne bestemmelse.
- 23 Hvad for det andet angår netop den omstændighed, at den anfægtede afgørelse angiveligt ulovligt er støttet på artikel 4, stk. 5, i forordning nr. 1049/2001, er det blevet fastslået, at det hverken følger af denne bestemmelse eller af retspraksis, at den medlemsstat, hvorfra det pågældende dokument hidrører, først skal indgive en specifik formel anmodning til den berørte institution, og at det heller ikke kræves, at medlemsstaten udtrykkeligt gør nævnte bestemmelse gældende. Der er intet i affattelsen af den pågældende bestemmelse, der er en procedureregulering vedrørende proceduren for vedtagelse af en unionsafgørelse (dom af 18.12.2007, Sverige mod Kommissionen, C-64/05 P, EU:C:2007:802, præmis 78 og 81, og af 21.6.2012, IFAW Internationaler Tierschutz-Fonds mod Kommissionen, C-135/11 P, EU:C:2012:376, præmis 53), der indikerer, at medlemsstaten skal indgive en formel anmodning, og at dens indsigelse ikke kan tages i betragtning i forbindelse med vedtagelsen af nævnte afgørelse, hvis den ikke har indgivet en sådan (dom af 8.2.2018, POA mod Kommissionen, T-74/16, ikke trykt i Sml., EU:T:2018:75, præmis 32-34). I modsætning til, hvad sagsøgeren har hævdet, er medlemsstaten således ikke forpligtet til at gennemføre to faser for at modsætte sig udbredelse af et af dens dokumenter ved først at anmode Kommissionen om ikke at udbrede det pågældende dokument uden dens forudgående samtykke, og dernæst ved at nægte at give dette samtykke.
- 24 Det følger ligeledes heraf, at i modsætning til, hvad sagsøgeren har hævdet, udelukker den omstændighed, at den berørte medlemsstat er blevet hørt i henhold til artikel 4, stk. 4, i forordning nr. 1049/2001, ikke en efterfølgende anvendelse af samme forordnings artikel 4, stk. 5. Disse to bestemmelser udelukker ikke hinanden gensidigt, men skal, som det fremgår af det forberedende arbejde til nævnte forordning (jf. ændret forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om aktindsigt i dokumenter fra Europa-Parlamentet, Rådet og Kommissionen, EFT 2001, C 240 E, s. 165, punkt 2.4), snarere opfattes som en bestemmelse om tredjeparter generelt (stk. 4) og en bestemmelse, der finder anvendelse på bestemte tredjeparter, nemlig medlemsstaterne, idet ordlyden af erklæring nr. 35 til Amsterdamtraktaten er anført (stk. 5) (jf. i denne retning dom af 3.5.2018, Malta mod Kommissionen, T-653/16, EU:T:2018:241, præmis 98 og 99, og generaladvokat Poiaras Maduros forslag til afgørelse Sverige mod Kommissionen, C-64/05 P, EU:C:2007:433, punkt 48).
- 25 Med henblik på at sikre en effektiv anvendelse af artikel 4, stk. 5, i forordning nr. 1049/2001, navnlig ved at give den berørte medlemsstat mulighed for at kræve, at den skal give forudgående samtykke til udbredelse af et dokument hidrørende fra denne medlemsstat, kræves det endvidere også, at denne medlemsstat informeres om, at der er fremsat begæring om aktindsigt i dokumentet, hvilket netop er genstanden for den i samme forordnings artikel 4, stk. 4, omhandlede rådføring.

- 26 I den foreliggende sag kan de italienske myndigheders indsigelser mod udbredelse af deres skrivelse af 17. oktober 2019 efter rådføringen, som fremgår af e-mails sendt til Kommissionen den 31. marts, den 5. april og den 6. maj 2022, betragtes som disse myndigheders afslag på, at den pågældende skrivelse udbredes uden deres forudgående samtykke og deres efterfølgende uenighed i denne udbredelse i henhold til artikel 4, stk. 5, i forordning nr. 1049/2001. De pågældende myndigheder oplyste nærmere bestemt den 31. marts 2022, at de ikke kunne give samtykke til udbredelse af denne skrivelse, mens de afventede de krævede oplysninger. Den 5. april 2022 bekræftede de dette afslag på aktindsigt, og den 6. maj 2022 præciserede de dette afslag nærmere. Det følger heraf, at de italienske myndigheder reelt har tilkendegivet deres ønske om at modsætte sig udbredelse, der i den foreliggende sag er fremsat før vedtagelsen af den anfægtede afgørelse, hvilket er tilstrækkeligt, eftersom der ikke er fastsat noget bestemt tidsmæssigt krav i artikel 4, stk. 5, i forordning nr. 1049/2001 ud over et »forudgående« samtykke til udbredelsen.
- 27 Det er derfor ikke relevant, at Kommissionen ikke havde fastlagt, som den har hævdet i den anfægtede afgørelse, uden at Den Italienske Republik har bekræftet dette i sit interventionsindlæg, at de italienske myndigheder havde gjort indsigelse mod udbredelse allerede før fremsendelse af det oprindelige svar.
- 28 Det følger heraf, at Kommissionen med rette baserede sig på artikel 4, stk. 5, i forordning nr. 1049/2001, og at det i overensstemmelse med efterprøvelsen af medlemsstatens begrundelse for, at dokumentet ikke skulle udbredes, som fremgår af denne bestemmelse (jf. præmis 40), ikke tilkom den at foretage en udtømmende vurdering af begrundelsen for de italienske myndigheders beslutning om at gøre indsigelse mod udbredelse.
- 29 Det første anbringende skal derfor forkastes, uden at det er fornødent at anmode Kommissionen om at fremlægge dens udvekslinger med de italienske myndigheder forud for fremsendelsen af det oprindelige svar.

***Det andet anbringende, der nærmere bestemt vedrører tilsidesættelsen af artikel 4, stk. 2, andet led, i forordning nr. 1049/2001, sammenholdt med samme artikels stk. 5, af forpligtelsen til at foretage en omhyggelig undersøgelse og af begrundelsespligten***

- 30 Sagsøgeren har kritiseret Kommissionen for at have tilsidesat sin forpligtelse, der bestod selv i tilfælde af en indledende evaluering af indsigelsen mod udbredelse, til at efterprøve og redegøre for, hvori den aktindsigt, der blev anmodet om, rent konkret og faktisk kunne være til skade for den beskyttede interesse, i den foreliggende sag en interesse baseret på beskyttelsen af retslige procedurer i henhold til artikel 4, stk. 2, andet led, i forordning nr. 1049/2001. Sagsøgeren har i denne henseende baseret sig på den nødvendige strenge fortolkning af undtagelserne fra offentlighedens ret til aktindsigt samt den hypotetiske ordlyd, der er anvendt i den anfægtede afgørelse, anførelsen af en enkelt verserende national retssag, som i øvrigt ikke er præciseret, og den manglende forklaring på den manglende processuelle ligestilling til skade for selve sagsøgeren, der har anmodet om aktindsigt i den foreliggende sag. Sagsøgeren har i sine bemærkninger til interventionsindlægget fremhævet den manglende begrundelse for, at det især skulle være sandsynligt, at der i den pågældende nationale retssag ville blive foretaget en præjudiciel forelæggelse, som de italienske myndigheder havde anført som begrundelse for deres indsigelse mod aktindsigt. Desuden er begrundelserne i den anfægtede afgørelse utilstrækkelige, vage og fuldstændig indholdsløse.

- 31 Sagsøgeren har med udgangspunkt i retspraksis i replikken fremhævet behovet for en reel tilknytning mellem den aktindsigt, der er anmodet om, og den manglende processuelle ligevægt mellem parterne i en bestemt tvist, mens den eneste retssag, som sagsøgeren var part i, var blevet endeligt afsluttet, før vedtagelsen af den anfægtede afgørelse. I modsætning til, hvad Kommissionen har hævdet i den foreliggende sag, har sagsøgeren desuden anført, at Kommissionen havde oplyst de italienske myndigheder om, at det var nødvendigt at forklare, hvordan udbredelsen af det dokument, der var begæret aktindsigt i, rent konkret og faktisk kunne være til skade for den pågældende beskyttede interesse, når det pågældende dokument i henhold til Kommissionens egen vurdering kunne udbredes. Sagsøgeren har tilføjet, at Kommissionen under alle omstændigheder har tilsidesat sin pligt til at undersøge, om medlemsstaten havde begrundet sin holdning behørigt, ved at sikre sig, at der fandtes en sådan begrundelse, og ved at gøre rede for denne i den anfægtede afgørelse.
- 32 Det bemærkes, at formålet med forordning nr. 1049/2001, således som det er anført i fjerde betragtning til forordningen og i dens artikel 1, er at give offentligheden den videst mulige ret til aktindsigt i institutionernes dokumenter (dom af 1.7.2008, Sverige og Turco mod Rådet, C-39/05 P og C-52/05 P, EU:C:2008:374, præmis 33, og af 25.9.2014, Spirlea mod Kommissionen, T-669/11, EU:T:2014:814 præmis 40). I henhold til denne forordnings artikel 2, stk. 3, omfatter denne ret ikke alene de dokumenter, hvortil en institution er ophavsmand, men også dem, som denne har modtaget fra tredjemand, herunder fra medlemsstaterne, således som det udtrykkeligt fremgår af samme forordnings artikel 3, litra b).
- 33 Denne ret til aktindsigt er imidlertid underlagt visse begrænsninger i henseende til den offentlige eller private interesse (dom af 1.2.2007, Sison mod Rådet, C-266/05 P, EU:C:2007:75, præmis 62, og af 25.9.2014, Spirlea mod Kommissionen, T-669/11, EU:T:2014:814, præmis 41). Navnlig fastsætter artikel 4, stk. 5, i forordning nr. 1049/2001, at en medlemsstat kan anmode en institution om ikke at give aktindsigt i et dokument, som hidrører fra denne medlemsstat, uden dens forudgående samtykke.
- 34 I den foreliggende sag har Den Italienske Republik, som det fremgår af undersøgelsen af det første anbringende, benyttet sig af den mulighed, som den har i henhold til artikel 4, stk. 5, i forordning nr. 1049/2001, og har anmodet Kommissionen om ikke at udbrede skrivelsen fra de italienske myndigheder af 17. oktober 2019.
- 35 Udøvelsen af den beføjelse, som artikel 4, stk. 5, i forordning nr. 1049/2001 tildeler den berørte medlemsstat, begrænses af de materielle undtagelser, der er opregnet i samme artikels stk. 1-3, idet medlemsstaten i denne henseende blot tillægges en beføjelse til at deltage i institutionens afgørelse. Den berørte medlemsstats forudgående samtykke, jf. nævnte artikel 4, stk. 5, har således ikke karakter af en skønsmæssig veto, men snarere af en form for bekræftelse af, at ingen af undtagelserne i samme artikels stk. 1-3 er opfyldt. Den beslutningsproces, der blev indført ved nævnte artikel 4, stk. 5, kræver således, at institutionen og den berørte medlemsstat kun kan henholde sig til de materielle undtagelser i nævnte stk. 1-3 (jf. dom af 21.6.2012, IFAW Internationaler Tierschutz-Fonds mod Kommissionen, C-135/11 P, EU:C:2012:376, præmis 58 og den deri nævnte retspraksis).
- 36 Eftersom gennemførelsen af bestemmelserne i EU-retten således i fællesskab varetages af institutionen og den medlemsstat, som har gjort brug af den i artikel 4, stk. 5, i forordning nr. 1049/2001 indeholdte mulighed, og gennemførelsen følgelig afhænger af drøftelserne mellem



- disse parter, har parterne i overensstemmelse med forpligtelsen til loyalt samarbejde i henhold til artikel 4, stk. 3, TEU pligt til at handle og samarbejde, således at bestemmelserne kan anvendes effektivt (dom af 18.12.2007, Sverige mod Kommissionen, C-64/05 P, EU:C:2007:802, præmis 85).
- 37 Ifølge sagsøgeren påvirker den berørte medlemsstats deltagelse imidlertid ikke den EU-retlige karakter af den afgørelse, som institutionen efterfølgende træffer over for den begærende part til besvarelse af den anmodning om aktindsigt, som den har modtaget vedrørende et dokument, den er i besiddelse af (dom af 18.12.2007, Sverige mod Kommissionen, C-64/05 P, EU:C:2007:802, præmis 94, og af 21.6.2012, IFAW Internationaler Tierschutz-Fonds mod Kommissionen, C-135/11 P, EU:C:2012:376, præmis 60).
- 38 Det følger af den i præmis 32-37 nævnte retspraksis, for det første, at den berørte medlemsstat, der efter drøftelserne med institutionen har modsat sig udbredelse af det berørte dokument, skal begrunde denne indsigelse i forhold til de undtagelser, der er opstillet i artikel 4, stk. 1-3, i forordning nr. 1049/2001. Institutionen kan ikke godtage en medlemsstats indsigelse mod udlevering af et dokument, som hidrører fra denne, hvis der ikke gives nogen form for begrundelse, eller hvis den anførte begrundelse ikke er omfattet af disse undtagelser. Såfremt en berørt medlemsstat undlader at fremsætte en begrundelse, til trods for at institutionen udtrykkeligt har anmodet medlemsstaten herom, skal institutionen give aktindsigt i det begærede dokument, hvis den finder, at ingen af de nævnte undtagelser kan finde anvendelse (dom af 18.12.2007, Sverige mod Kommissionen, C-64/05 P, EU:C:2007:802, præmis 87 og 88).
- 39 Som det bl.a. fremgår af artikel 7 og 8 i forordning nr. 1049/2001, har institutionen desuden selv pligt til at begrunde sit afslag på aktindsigt over for den part, der har begæret aktindsigt. Denne forpligtelse indebærer, at institutionen i sin afgørelse ikke blot skal anføre, at den berørte medlemsstat har gjort indsigelse imod udleveringen af det begærede dokument, men også de grunde, som medlemsstaten har anført med henblik på at godtgøre, at en af undtagelserne fra retten til aktindsigt indeholdt i forordningens artikel 4, stk. 1-3, finder anvendelse. Disse oplysninger gør det nemlig muligt for den begærende part at forstå baggrunden og begrundelsen for afslaget på aktindsigt og giver den kompetente retsinstitans mulighed for i givet fald at udøve den kontrol, som den er tillagt (dom af 18.12.2007, Sverige mod Kommissionen, C-64/05 P, EU:C:2007:802, præmis 89).
- 40 Det følger heraf for det andet, at det ikke påhviler institutionen med hensyn til det dokument, der nægtes udbredt, at foretage en udtømmende vurdering af begrundelsen for den indsigelse, der er gjort gældende af medlemsstaten på grundlag af undtagelserne i artikel 4 i forordning nr. 1049/2001 (dom af 21.6.2012, IFAW Internationaler Tierschutz-Fonds mod Kommissionen, C-135/11 P, EU:C:2012:376, præmis 65, og kendelse af 5.4.2017, Frankrig mod Kommissionen, T-344/15, EU:T:2017:250, præmis 45). Den forpligtelse til at foretage en konkret og individuel undersøgelse, der følger af princippet om gennemsigtighed, finder således ikke anvendelse, når begæringen om aktindsigt vedrører et dokument, der hidrører fra en medlemsstat som omhandlet i artikel 4, stk. 5, i forordning nr. 1049/2001 (dom af 25.9.2014, Spirlea mod Kommissionen, T-669/11, EU:T:2014:814, præmis 81, og af 8.2.2018, POA mod Kommissionen, T-74/16, ikke trykt i Sml., EU:T:2018:75, præmis 61). At kræve en sådan udtømmende vurdering ville nemlig kunne medføre, at den institution, der behandler anmodningen om aktindsigt, efter at have foretaget sin vurdering, med urette giver den person, der har anmodet herom, aktindsigt i det omhandlede dokument, uanset den behørigt begrundede indsigelse fra den medlemsstat, hvorfra dokumentet hidrører (dom af 21.6.2012, IFAW Internationaler Tierschutz-Fonds mod Kommissionen, C-135/11 P, EU:C:2012:376, præmis 64).

- 41 Derimod skal institutionens forpligtelse til at foretage en omhyggelig undersøgelse føre til en kontrol af, om medlemsstatens forklaringer på, at den modsætter sig udbredelse af dens dokumenter, umiddelbart forekommer den begrundede. Institutionen skal under hensyntagen til sagens omstændigheder og de gældende bestemmelser afgøre, om de begrundelser, som medlemsstaten har anført til støtte for sin indsigelse, umiddelbart kan begrunde et sådant afslag, og dermed, om disse begrundelser gør det muligt for den nævnte institution at påtage sig det ansvar, som artikel 8 i forordning nr. 1049/2001 tillægger den. Det drejer sig for institutionen om at undgå vedtagelse af en afgørelse, der efter institutionens opfattelse ikke kan forsvares, eftersom den er ophavsmand til denne og således ansvarlig for dens lovlighed (jf. dom af 6.2.2020, *Compañía de Tranvías de la Coruña mod Kommissionen*, T-485/18, EU:T:2020:35, præmis 70 og den deri nævnte retspraksis).
- 42 Med dette anbringende har sagsøgeren netop bestridt overholdelsen af begrundelsespligten (første klagepunkt) og forpligtelsen til at foretage en omhyggelig undersøgelse (andet klagepunkt) og resultatet af denne undersøgelse (tredje klagepunkt).
- 43 Hvad angår for det første overholdelsen af begrundelsespligten i den foreliggende sag skal det anføres, at Kommissionen i den anfægtede afgørelses punkt 2.1 anførte, at de italienske myndigheder, der påberåbte sig artikel 4, stk. 2, andet led, i forordning nr. 1049/2001, havde begrundet deres indsigelse mod udbredelse med, at det vil skade integriteten af verserende retssager om momsrefusion, som de havde fremsendt henvisninger til, og den processuelle ligestilling, såfremt modparten i nævnte sager får aktindsigt i deres skrivelse af 17. oktober 2019, som var blevet meddelt EU's myndigheder i fortrolighed inden for rammerne af EU-pilotproceduren om refusion af uberettiget opkrævet moms af miljøhygiejneafgiften. Den har ligeledes anført, at de italienske myndigheder har gjort gældende, at der eventuelt vil blive foretaget præjudicielle forelæggelser, eftersom den moms, der var genstand for de pågældende nationale retssager, var underlagt EU-harmoniserede bestemmelser.
- 44 Det kan heraf udledes, at Kommissionen har sikret sig, at der foreligger en begrundelse for de italienske myndigheders indsigelse, og at den har redegjort for de fremførte begrundelser i den anfægtede afgørelse. Den har således gjort det muligt for sagsøgeren at forstå begrundelserne for indsigelsen mod udbredelse af de pågældende myndigheders skrivelse af 17. oktober 2019.
- 45 Det første klagepunkt om en tilsidesættelse af begrundelsespligten skal dermed forkastes.
- 46 Hvad angår for det andet Kommissionens overholdelse af sin forpligtelse til at foretage en omhyggelig undersøgelse af de italienske myndigheders indsigelse mod udbredelse, må det konstateres, at Kommissionen i den anfægtede afgørelses punkt 2.2 med overskriften »Kommissionens prima facie-bedømmelse« efter at have anført de gældende bestemmelser, navnlig artikel 4, stk. 2, andet led, i forordning nr. 1049/2001 og den tilknyttede retspraksis, påpegede, at de pågældende myndigheder havde anført, at deres skrivelse af 17. oktober 2019 indeholdt deres holdning til spørgsmålet om refusion af uberettiget opkrævet moms af miljøhygiejneafgiften, at dette spørgsmål indgik i verserende sager for de italienske domstole, som de havde fremsendt henvisninger til, og at der var stor sandsynlighed for, at der ville blive foretaget præjudicielle forelæggelser for Domstolen. Kommissionen skønnede dernæst, at udbredelse af det pågældende brev ville bringe disse myndigheder i en klart ufordelagtig situation i forhold til de øvrige parter, idet de på forhånd ville have kendskab til de pågældende myndigheders holdning og ville kunne tilpasse og finjustere deres argumenter, hvilket ville medføre en systematisk fordel for dem. Den konkluderede, at der fandtes en reel og ikke

hypotetisk risiko for, at verserende retslige procedurer i Italien i henhold til artikel 4, stk. 2, andet led, i forordning nr. 1049/2001 ville blive bragt i fare, eller at der ville blive forvoldt alvorlig skade på dem.

- 47 En sådan bedømmelse svarer til den umiddelbare evaluering, der kræves i henhold til den i præmis 40 og 41 nævnte retspraksis.
- 48 Kommissionen skal alene kontrollere, om de oplysninger, som de italienske myndigheder har fremsendt, gør det sandsynligt, at beskyttelsen af retslige procedurer i henhold til artikel 4, stk. 2, andet led, i forordning nr. 1049/2001 vil blive bragt i fare. En sådan sandsynlighedskontrol indebærer i sagens natur brugen af en ordlyd, der ikke er klart bekræftende, hvilket Kommissionen således ikke kan kritiseres for.
- 49 Kommissionen skal derimod ikke sikre sig, at der sker en konkret og reel skade på beskyttelsen af retslige procedurer i Italien. I modsætning til, hvad sagsøgeren har hævdet, har Kommissionen i denne henseende blot over for de italienske myndigheder påpeget, at de har pligt til at foretage en sådan kontrol, da den mindede dem om, at de skulle redegøre for, hvordan udbredelsen af det dokument, der er begæret aktindsigt i, konkret og reelt vil skade den pågældende beskyttede interesse, men den mente ikke, at den selv skulle foretage denne kontrol.
- 50 Endelig vidner den omstændighed, at Kommissionen efter genfremsættelsen af begæringen over for de italienske myndigheder oplyste, at deres skrivelse af 17. oktober 2019 efter dens opfattelse kunne udbredes, også om den omhyggelige undersøgelse, der er blevet foretaget i den foreliggende sag, eftersom denne oplysning var ledsaget af en anmodning om supplerende forklaringer og en gengivelse af de kriterier, der er opstillet i retspraksis, og som muliggør beskyttelse af den pågældende interesse i overensstemmelse med den i præmis 41 nævnte retspraksis og den rådslagning, der skal indledes mellem Kommissionen og den berørte medlemsstat i henhold til forpligtelsen til loyalt samarbejde (jf. præmis 36).
- 51 Det følger heraf, at det andet klagepunkt om Kommissionens manglende overholdelse af forpligtelsen til at foretage en omhyggelig undersøgelse af de italienske myndigheders indsigelse også skal forkastes.
- 52 Hvad angår for det tredje det velbegrundede i indsigelsen mod udbredelse af de italienske myndigheders skrivelse af 17. oktober 2019 i forhold til beskyttelsen af retslige procedurer i henhold til artikel 4, stk. 2, andet led, i forordning nr. 1049/2001 skal det indledningsvis anføres, at når en medlemsstat gør forordningens artikel 4, stk. 5, gældende og fremsætter de begrundelser for indsigelsen, der er opstillet i samme artikels stk. 1-3, tilkommer det Unionens retsinstanser efter anmodning fra den part, som den pågældende institution har meddelt afslag på aktindsigt, og for at sikre dennes retsbeskyttelse at undersøge, om afslaget gyldigt kan baseres på de nævnte undtagelser, og om det er af betydning, at vurderingen heraf er foretaget af institutionen selv eller af den berørte medlemsstat (dom af 21.6.2012, IFAW Internationaler Tierschutz-Fonds mod Kommissionen, C-135/11 P, EU:C:2012:376, præmis 72, og af 24.5.2011, Batchelor mod Kommissionen, T-250/08, EU:T:2011:236, præmis 67). Når der gives afslag på aktindsigt på grundlag af forordningens artikel 4, stk. 5, foretager Unionens retsinstanser en prøvelse af Kommissionens afgørelse om afslag, der er baseret på den berørte medlemsstats materielle vurdering af anvendelsen af undtagelserne i forordningens artikel 4, stk. 1-3, også selv om Kommissionen har givet afslag på aktindsigt i et dokument, der hidrører fra en medlemsstat efter på grundlag af en prima facie-kontrol at have konstateret, at begrundelsen for den modstand mod udbredelse, som denne medlemsstat har fremsat, efter dens opfattelse ikke er

blevet anført på en åbenbart urigtig måde (jf. i denne retning dom af 21.6.2012, IFAW Internationaler Tierschutz-Fonds mod Kommissionen, C-135/11 P, EU:C:2012:376, præmis 70-72).

- 53 Det anføres ligeledes, at institutionerne i henhold til artikel 4, stk. 2, andet led, i forordning nr. 1049/2001 giver afslag på aktindsigt i et dokument, hvis udbredelse ville være til skade for beskyttelsen af retslige procedurer, medmindre der er en mere tungtvejende offentlig interesse i udbredelsen af dokumentet.
- 54 Beskyttelsen af retslige procedurer indebærer bl.a., at såvel iagttagelsen af princippet om processuel ligestilling og hensynet til en ordnet retspleje som den retslige procedures integritet sikres (dom af 6.2.2020, Compañía de Tranvías de la Coruña mod Kommissionen, T-485/18, EU:T:2020:35, præmis 38).
- 55 For det første påpeges det vedrørende iagttagelsen af princippet om processuel ligestilling, at såfremt indholdet i dokumenter, som redegør for en institutions eller en medlemsstats synspunkter i en tvist, bliver genstand for offentlig debat, risikeres det, at kritik rettet mod disse får indflydelse på de synspunkter, som institutionen eller medlemsstaten fremfører for de relevante domstole. Desuden kan en anden parts aktindsigt i dokumenter, der indeholder oplysninger om en institutions eller en medlemsstats synspunkter i en verserende retslig procedure, ændre den nødvendige ligevægt mellem parterne i en tvist – hvilken ligevægt danner grundlag for princippet om processuel ligestilling – i det omfang, hvor kun den institution eller medlemsstat, som har modtaget en begæring om aktindsigt i sine dokumenter, og ikke alle sagens parter, er underlagt en forpligtelse til udbredelse. Iagttagelsen af princippet om processuel ligestilling er dog absolut nødvendig, eftersom det følger af selve begrebet en »retfærdig rettergang« (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 86 og 87 og den deri nævnte retspraksis, og af 28.6.2012, Kommissionen mod Éditions Odile Jacob, C-404/10 P, EU:C:2012:393, præmis 132).
- 56 For det andet bemærkes vedrørende en ordnet retspleje og den retslige procedures integritet, at undtagelsen af judiciel virksomhed fra anvendelsesområdet for retten til aktindsigt er begrundet i nødvendigheden af under hele den retslige procedure at sikre, at parternes drøftelser og den pågældende retsinstans' votering vedrørende den foreliggende sag kan gennemføres i ro uden udefra kommende pres på den judicielle virksomhed. Udbredelsen af dokumenter, der redegør for de synspunkter, som en institution eller en medlemsstat fremfører i en verserende judiciel procedure, ville således medføre, at det blev muligt at udøve udefra kommende pres, om ikke andet så i offentlighedens opfattelse, på den judicielle virksomhed og at skade retsforhandlingernes rolige forløb (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 og 93).
- 57 I henhold til artikel 4, stk. 2, andet led, i forordning nr. 1049/2001 er den offentlige interesse til hinder for udbredelsen af indholdet af dokumenter, der er udfærdiget alene med henblik på en konkret retslig procedure. Disse dokumenter omfatter indgivne indlæg eller processkrifter i en retslig procedure, interne dokumenter, der vedrører bevisoptagelsen i relation til en verserende sag, og meddelelser vedrørende sagen, som udveksles mellem det berørte generaldirektorat og den juridiske tjeneste eller et advokatkontor (jf. i denne retning dom af 6.2.2020, Compañía de Tranvías de la Coruña mod Kommissionen, T-485/18, EU:T:2020:35, præmis 41 og den deri nævnte retspraksis).

- 58 Artikel 4, stk. 2, andet led, i forordning nr. 1049/2001 er ligeledes til hinder for udbredelsen af dokumenter, som ikke er udfærdiget alene med henblik på en konkret tvist, men hvis udbredelse kan skade princippet om processuel ligestilling i forbindelse med en konkret tvist. For at denne undtagelse kan finde anvendelse, skal de dokumenter, hvori der er begæret aktindsigt, på tidspunktet for afslaget om aktindsigt i disse imidlertid have en relevant forbindelse med en verserende retslig procedure. Selv om de nævnte dokumenter ikke er udfærdiget i forbindelse med en konkret retslig procedure, kan den pågældende retslige procedures integritet og den processuelle ligestilling mellem parterne i disse to tilfælde lide alvorlig skade, hvis en part opnår en privilegeret adgang til den anden parts interne oplysninger, der er tæt knyttet til de juridiske aspekter af en verserende eller potentiel, men forestående tvist (jf. i denne retning dom af 6.2.2020, *Compañía de Tranvías de la Coruña mod Kommissionen*, T-485/18, EU:T:2020:35, præmis 42 og den deri nævnte retspraksis).
- 59 I den foreliggende sag er det ubestridt, at de italienske myndigheders skrivelse af 17. oktober 2019 ikke er blevet udarbejdet alene til brug i en konkret tvist. Der er tale om de pågældende myndigheders svar på en anmodning om oplysninger fra Kommissionen i forbindelse med den EU-pilotprocedure, der er indledt mod dem som følge af en klage over de nærmere regler for refusion af uberettiget opkrævet moms af miljøhygiejneafgiften. Det skal anføres, at formålet med EU-pilotprocedurerne er at kontrollere, om EU-retten er blevet overholdt og anvendt korrekt i medlemsstaterne (jf. præmis 3). Til dette formål sender Kommissionen normalt forespørgsler og anmodninger om oplysninger både til de implicerede medlemsstater og til de berørte borgere og virksomheder (dom af 25.9.2014, *Spirlea mod Kommissionen*, T-669/11, EU:T:2014:814, præmis 64). Der er således tale om en administrativ procedure, der kan føre til, at der indledes en traktatbrudsprocedure, herunder en traktatbrudssag ved Domstolen, hvilket imidlertid ikke har været tilfældet i den foreliggende sag, eftersom Kommissionen har besluttet ikke at indlede en sådan procedure (jf. præmis 5).
- 60 De italienske myndigheder har ikke desto mindre over for Kommissionen gjort gældende, at udbredelse af deres skrivelse af 17. oktober 2019 kunne være til skade for de kompetente forvaltningers stilling som parter i en række verserende sager ved de italienske domstole, ved at fremsende en sammenfattende oversigt over alle de berørte retslige procedurer (herefter »oversigten«), en oversigt, som Kommissionen har fremlagt som bilag til svarskriftet.
- 61 Det skal først og fremmest anføres, at det, i modsætning til, hvad sagsøgeren har hævdet, fremgår af oversigten, at der er tale om flere verserende procedurer og ikke blot en enkelt. På baggrund af oversigten og angivelsen adskillige gange i den anfægtede afgørelse af, at der er tale om flere nationale retslige procedurer (punkt 2.1, fjerde, ottende og niende afsnit, hvoraf den ene henviste til oversigten, samt punkt 2.2, tolvte og fjortende afsnit), kan henvisningen til en enkelt procedure i de sidste to afsnit i punkt 2.2 i den anfægtede afgørelse betragtes som en skrivefejl. Det kan tilføjes, at undtagelsen vedrørende beskyttelsen af retslige procedurer under alle omstændigheder kan begrunde et afslag på udbredelse, selv om der kun er tale om en enkelt retslig procedure (jf. i denne retning dom af 15.9.2016, *Philip Morris mod Kommissionen*, T-796/14, EU:T:2016:483, præmis 98).
- 62 For så vidt som sagsøgeren har støttet sig på den omstændighed, at denne kun er part i en enkelt af de procedurer, der er opført i oversigten, en procedure, der desuden var afsluttet på det tidspunkt, hvor der blev truffet afgørelse om begæringen af aktindsigt, kan det desuden anføres, at udbredelse af de italienske myndigheders skrivelse af 17. oktober 2019 vil kunne gøre den til genstand for en meget omfattende offentlig omtale og bl.a. gøre det muligt for parterne i de

øvrige endnu verserende procedurer at gøre oplysningerne heri gældende over for de italienske myndigheder i forbindelse med disse procedurer (jf. i denne retning dom af 6.2.2020, *Compañía de Tranvías de la Coruña mod Kommissionen*, T-485/18, EU:T:2020:35, præmis 56).

- 63 Det skal dernæst afgøres, om de italienske myndigheders skrivelse af 17. oktober 2019 har en relevant forbindelse til de nationale retslige procedurer, der er opstillet i oversigten, ud over den procedure, som sagsøgeren var part i, og som var afsluttet på det tidspunkt, hvor der blev truffet afgørelse om begæringen af aktindsigt.
- 64 Som det fremgår af oversigten, verserede 9 ud af de 12 nævnte procedurer, undtaget den procedure, som sagsøgeren var part i, på det tidspunkt, hvor der blev truffet afgørelse om begæringen af aktindsigt, således som det kræves i retspraksis om artikel 4, stk. 2, andet led, i forordning nr. 1049/2001 (jf. dom af 6.2.2020, *Compañía de Tranvías de la Coruña mod Kommissionen*, T-485/18, EU:T:2020:35, præmis 42 og den deri nævnte retspraksis), og de vedrørte søgsmål anlagt af eller mod den italienske skatteforvaltning angående refusion af moms af miljøhygiejneafgiften i medfør af artikel 30 b, stk. 2, i decreto n. 633 del Presidente della Repubblica – Istituzione e disciplina dell'imposta sul valore aggiunto (præsidentielt dekret nr. 633 om indførelse af moms og reglerne for moms) af 26. oktober 1972 (almindeligt tillæg til GURI nr. 292 af 11.11.1972).
- 65 Der findes således en klar forbindelse mellem disse procedurer, der vedrører tvister mellem den italienske skatteforvaltning og skatteydere angående refusion af moms af miljøhygiejneafgiften og de italienske myndigheders skrivelse af 17. oktober 2019, der er fremlagt som led i bevisoptagelsen, og som, som det fremgår af dens ordlyd, udgør de italienske ministerielle myndigheders stillingtagen til de nærmere regler for denne refusion. Nævnte skrivelse afslører således de italienske myndigheders holdning til det omtvistede spørgsmål, der er genstand for de verserende sager for de italienske domstole, hvorved der skabes en relevant forbindelse og en tæt tilknytning til de juridiske aspekter ved de verserende sager, således som det kræves i retspraksis (jf. i denne retning dom af 26.7.2023, *Troy Chemical Company mod Kommissionen*, T-662/21, ikke trykt i Sml., EU:T:2023:442, præmis 57 og den deri nævnte retspraksis).
- 66 For det første vil det skade princippet om processuel ligestilling alvorligt, hvis nogle parter har privilegeret adgang til oplysninger fra den anden part, der helt sikkert har en tæt tilknytning til de juridiske aspekter af de verserende tvister, men som er meddelt Kommissionen i fortrolighed inden for rammerne af en EU-pilotprocedure (jf. i denne retning dom af 28.9.2022, *Leino-Sandberg mod Parlamentet*, T-421/17 RENV, ikke trykt i Sml., EU:T:2022:592, præmis 41 og den deri nævnte retspraksis). Desuden vil udbredelsen af de italienske myndigheders skrivelse af 17. oktober 2019 reelt tvinge de italienske myndigheder til at forsvare sig mod modparters udtalelser om betragtningerne i nævnte skrivelse, som de i givet fald ikke har påberåbt sig i forbindelse med deres forsvar ved de italienske domstole, hvilket således ville svække deres forsvar, mens de øvrige parter i de pågældende procedurer ikke ville være underlagt en sådan begrænsning (jf. i denne retning dom af 28.9.2022, *Leino-Sandberg mod Parlamentet*, T-421/17 RENV, ikke trykt i Sml., EU:T:2022:592, præmis 51 og den deri nævnte retspraksis). Som Den Italienske Republik har påpeget, er de oplysninger, som de italienske myndigheder har givet Kommissionen og de nationale domstole, ikke nødvendigvis de samme på grund af den forskellige karakter af dels EU-pilotproceduren, der har til formål at løse en eventuel tilsidesættelse af EU-retten, dels de pågældende verserende retslige procedurer mellem den italienske skatteforvaltning og skatteyderne.

- 67 For det andet vil udbredelsen af skrivelsen fra de italienske myndigheder af 17. oktober 2019, der redegør for de italienske myndigheders holdning til et spørgsmål, der er centralt i flere verserende sager, medføre, at det bliver muligt at udføre udefra kommende pres, om ikke andet så i offentlighedens opfattelse, på den judicielle virksomhed og at skade retsforhandlingernes rolige forløb (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 og 93). Undtagelsen af judiciel virksomhed fra anvendelsesområdet for retten til aktindsigt er imidlertid begrundet i nødvendigheden af under hele den retslige procedure at sikre, at parternes drøftelser og den pågældende retsinstans' votering vedrørende den foreliggende sag kan gennemføres i ro uden udefra kommende pres på den judicielle virksomhed (jf. dom af 6.2.2020, Compañía de Tranvías de la Coruña mod Kommissionen, T-485/18, EU:T:2020:35, præmis 40 og den deri nævnte retspraksis).
- 68 Sagsøgerens argument om, at en simpel bekræftelse af sandsynligheden for, at de berørte italienske domstole vil foretage en præjudiciel forelæggelse, ikke er tilstrækkeligt til at begrunde indsigelsen mod udbredelse af de italienske myndigheders skrivelse af 17. oktober 2019, drager ikke disse betragtninger i tvivl.
- 69 Det er ganske vist blevet fastslået, at for at undtagelsen i artikel 4, stk. 2, andet led, i forordning nr. 1049/2001 kan finde anvendelse på dokumenter, der ikke er blevet udarbejdet inden for rammerne af en særlig retslig procedure, skal de begærede dokumenter på tidspunktet for vedtagelsen af den afgørelse, hvormed der gives afslag på aktindsigt i disse dokumenter, have en relevant forbindelse enten til en verserende sag ved Unionens retsinstanser, og for hvilken den pågældende institution påberåber sig undtagelsen, eller til en verserende sag ved en national domstol, forudsat at der i en sådan sag rejses spørgsmål om fortolkningen eller gyldigheden af en EU-retsakt, således at en præjudiciel forelæggelse forekommer særligt sandsynlig i forhold til sagens baggrund (dom af 15.9.2016, Philip Morris mod Kommissionen, T-796/14, EU:T:2016:483, præmis 88 og 89, og af 7.2.2018, Access Info Europe mod Kommissionen, T-852/16, EU:T:2018:71, præmis 67).
- 70 De i præmis 69 nævnte domme er imidlertid blevet afsagt i sager, i hvilke der var tale om dokumenter udarbejdet af institutionerne selv, og ikke som i den foreliggende sag i sager om dokumenter hidrørende fra medlemsstaterne og fremsendt til en institution. Hvad angår et dokument udarbejdet af en institution kan skaden på princippet om processuel ligestilling og på den berørte institutions evne til at forsvare sig kun gøre sig gældende i sager, som institutionen er part i, dvs. sager, der principielt er anlagt ved Unionens retsinstanser.
- 71 Når der derimod er tale om et dokument, der hidrører fra en medlemsstat, og som har tilknytning til verserende procedurer ved de nationale domstole, som staten er part i, som det er tilfældet i den foreliggende sag, er det garantien for processuel ligestilling, der tages i betragtning. Det følger heraf, at spørgsmålet, om det er særlig sandsynligt, at de italienske domstole, ved hvilke nationale procedurer verserer, vil foretage en præjudiciel forelæggelse, er irrelevant i den foreliggende sag (jf. i denne retning kendelse af 27.3.2014, Ecologistas en Acción mod Kommissionen, T-603/11, ikke trykt i Sml., EU:T:2014:182, præmis 56-65).
- 72 Det tredje klagepunkt om, at udbredelsen af de italienske myndigheders skrivelse af 17. oktober 2019 ikke vil være til skade for beskyttelsen af retslige procedurer, bør derfor forkastes.
- 73 Det følger af alt det ovenstående, at det andet anbringende bør forkastes, ligesom Kommissionen bør frifindes i det hele, uden at det er fornødent at anordne nogen anden form for bevisoptagelse.

## Sagsomkostninger

- 74 Ifølge procesreglementets artikel 134, stk. 1, pålægges det den tabende part at betale sagsomkostningerne, hvis der er nedlagt påstand herom. Sagsøgeren har tabt sagen og pålægges derfor at betale sagsomkostningerne i overensstemmelse med Kommissionens påstand herom.
- 75 Ifølge procesreglementets artikel 138, stk. 1, bærer medlemsstater, der er indtrådt i en sag, deres egne omkostninger. Den Italienske Republik bærer følgelig sine egne omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

RETTEN (Fjerde Afdeling):

- 1) Europa-Kommissionen frifindes.**
- 2) Veneziana Energia Risorse Idriche Territorio Ambiente Servizi SpA (Veritas) bærer sine egne omkostninger og betaler de af Kommissionen afholdte omkostninger.**
- 3) Den Italienske Republik bærer sine egne omkostninger.**

da Silva Passos

Gervasoni

Póltorak

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 24. januar 2024.

Underskrifter