



Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Store Afdeling)

29. juli 2024*

»Præjudiciel forelæggelse – afgørelse 2013/488/EU – klassificerede informationer – facilitetssikkerhedsgodkendelse – tilbagekaldelse af godkendelse – ikke-videregivelse af klassificerede informationer, der ligger til grund for tilbagekaldelsen – artikel 47 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder – begrundelsespligt – aktindsigt – kontradiktionsprincippet – artikel 51 i chartret om grundlæggende rettigheder – gennemførelse af EU-retten«

I sag C-185/23,

angående en anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 267 TEUF, indgivet af Najvyšší správny súd Slovenskej republiky (Den Slovakiske Republiks øverste domstol i forvaltningsretlige sager) ved afgørelse af 28. februar 2023, indgået til Domstolen den 22. marts 2023, i sagen

protectus s. r. o., tidligere BONUL, s. r. o.

mod

Výbor Národnej rady Slovenskej republiky na preskúmavanie rozhodnutí Národného bezpečnostného úradu,

har

DOMSTOLEN (Store Afdeling),

sammensat af præsidenten, K. Lenaerts, vicepræsidenten, L. Bay Larsen (refererende dommer), afdelingsformændene A. Prechal, K. Jürimäe, C. Lycourgos, T. von Danwitz, F. Biltgen, Z. Csehi og O. Spineanu-Matei samt dommerne J.-C. Bonichot, S. Rodin, P.G. Xuereb, J. Passer, D. Gratsias og M. Gavalec,

generaladvokat: J. Richard de la Tour,

justitssekretær: fuldmægtig I. Illéssy,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 30. januar 2024,

* Processprog: slovakisk.

efter at der er afgivet indlæg af:

- protectus s. r. o. ved advokáti M. Mandzák, M. Para og M. Pohovej,
- Výbor Národnej rady Slovenskej republiky na preskúvanie rozhodnutí Národného bezpečnostného úradu ved advokáti L. Mičinský, M. Nemky og M. Rafajová,
- den slovakiske regering ved E.V. Larišová, A. Lukáčik og S. Ondrášiková, som befuldmægtigede,
- den estiske regering ved M. Kriisa, som befuldmægtiget,
- den franske regering ved R. Bénard og O. Duprat-Mazaré, som befuldmægtigede,
- Rådet for Den Europæiske Union ved I. Demoulin, N. Glindová, J. Rurarz og T. Verdi, som befuldmægtigede,
- Europa-Kommissionen ved Ș. Ciubotaru, A.-C. Simon, A. Tokár og P.J.O. Van Nuffel, som befuldmægtigede,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 16. maj 2024,

afsagt følgende

Dom

- 1 Anmodningen om præjudiciel afgørelse vedrører fortolkningen af artikel 47 og artikel 51, stk. 1 og 2, i Den Europæiske Unions Charter om grundlæggende rettigheder (herefter »chartret«).
- 2 Denne anmodning er blevet indgivet i forbindelse med en tvist mellem protectus s. r. o., tidligere BONUL s. r. o., og Výbor Národnej rady Slovenskej republiky na preskúvanie rozhodnutí Národného bezpečnostného úradu (Den Slovakiske Republiks nationalråds udvalg til kontrol af afgørelser truffet af den nationale sikkerhedsmyndighed, herefter »udvalget«) vedrørende udvalgets afslag på protectus' klage over en afgørelse truffet af Národný bezpečnostný úrad (den nationale sikkerhedstjeneste, Slovakiet) (herefter »den nationale sikkerhedstjeneste«) om at inddrage protectus' industrisikkerhedsgodkendelse og industrisikkerhedscertifikat.

Retsforskrifter

EU-retten

- 3 Følgende fremgår af tredje betragtning til Rådets afgørelse 2013/488/EU af 23. september 2013 om reglerne for sikkerhedsbeskyttelse af EU's klassificerede informationer (EUT 2013, L 274, s. 1):

»I overensstemmelse med nationale love og bestemmelser og i det omfang, det er nødvendigt for [Rådet for Den Europæiske Unions] funktion, bør medlemsstaterne overholde denne afgørelse, når deres kompetente myndigheder, personale eller kontrahenter håndterer [EU's klassificerede informationer (herefter »EUCI«)], så de hver især kan være sikre på, at der gælder et ækvivalent beskyttelsesniveau for EUCI.«

4 Denne afgørelses artikel 1, stk. 1 og 2, fastsætter følgende:

»1. Denne afgørelse fastlægger grundprincipperne og minimumsstandarderne for sikkerhedsbeskyttelse af EUCI.

2. Disse grundprincipper og minimumsstandarder gælder for Rådet og [Generalsekretariatet for Rådet (herefter »GSR«)] og skal overholdes af medlemsstaterne i overensstemmelse med deres respektive nationale love og bestemmelser, så de hver især kan være sikre på, at der gælder et ækvivalent beskyttelsesniveau for EUCI.«

5 Den nævnte afgørelses artikel 11, stk. 2, 5 og 7, bestemmer følgende:

»2. GSR kan ved aftale overdrage opgaver, som indebærer eller medfører adgang til eller håndtering eller opbevaring af EUCI, til industrivirksomheder eller andre enheder, som er registreret i en medlemsstat [...].

[...]

5. [Den nationale sikkerhedsmyndighed (herefter »NSA«), den udpegede sikkerhedsmyndighed (herefter »DSA«)] eller en hvilken som helst anden kompetent sikkerhedsmyndighed i den enkelte medlemsstat sikrer i overensstemmelse med nationale love og bestemmelser, at kontrahenter eller underkontrahenter, der er registreret i den pågældende medlemsstat og deltager i klassificerede kontrakter eller underkontrakter, som kræver adgang til informationer, der er klassificeret CONFIDENTIEL UE/EU CONFIDENTIAL eller SECRET UE/EU SECRET inden for deres faciliteter, enten i forbindelse med opfyldelsen af kontrakterne eller i perioden forud for indgåelsen af kontrakterne, er i besiddelse af en facilitetssikkerhedsgodkendelse (FSC) til den krævede klassifikationsgrad.

[...]

7. Bestemmelserne til gennemførelse af denne artikel findes i bilag V.«

6 I samme afgørelses artikel 15, stk. 3, litra a)-c), præciseres følgende:

»Medlemsstaterne træffer i overensstemmelse med deres respektive nationale love og bestemmelser alle passende foranstaltninger for i forbindelse med håndtering eller opbevaring af EUCI at sikre, at denne afgørelse overholdes af:

- a) personalet ved medlemsstaternes faste repræsentationer ved Den Europæiske Union og nationale delegerede, der deltager i møder i Rådet eller i dets forberedende organer eller i andre rådsaktiviteter
- b) andet personale i medlemsstaternes nationale administrationer, herunder personale, som er udstationeret ved disse administrationer, uanset om de pågældende gør tjeneste på medlemsstaternes område eller i udlandet
- c) andre personer i medlemsstaterne, der i kraft af deres funktioner er behørigt autoriseret til at få adgang til EUCI [...]«

- 7 Artikel 16, stk. 3, litra a), nr. i), i afgørelse 2013/488 har følgende ordlyd:
- »Med henblik på anvendelsen af artikel 15, stk. 3, bør medlemsstaterne:
- a) udpege en NSA [...], der er ansvarlig for ordningerne for sikkerhedsbeskyttelse af EUCI, således at
 - i) EUCI, der opbevares af nationale styrelser, organer eller agenturer, offentlige eller private, i ind- eller udland, er sikkerhedsbeskyttet i overensstemmelse med denne afgørelse.«
- 8 Bilag V til denne afgørelse med overskriften »Industrisikkerhed« bestemmer i punkt 8-13 følgende:
- »8. En FSC meddeles af en medlemsstats NSA eller DSA eller anden kompetent sikkerhedsmyndighed som angivelse af, at en industrivirksomhed eller anden enhed i overensstemmelse med nationale love og bestemmelser kan sikkerhedsbeskytte EUCI med den relevante klassifikationsgrad (CONFIDENTIEL UE/EU CONFIDENTIAL eller SECRET UE/EU SECRET) inden for sine faciliteter. Den skal forelægges for GSR som kontraherende myndighed, inden en kontrahent eller underkontrahent eller en potentiel kontrahent eller underkontrahent kan få rådighed over eller tildeles adgang til EUCI.
9. Den relevante NSA eller DSA skal ved meddelelsen af en FSC som minimum:
- a) evaluere industrivirksomhedens eller en anden enheds integritet
 - b) evaluere ejerskab, kontrol eller mulighed for uretmæssig påvirkning, der kan betragtes som en sikkerhedsrisiko
 - c) kontrollere, at industrivirksomheden eller en anden enhed har indført et sikkerhedssystem inden for faciliteten, der omfatter alle relevante sikkerhedsforanstaltninger, der er nødvendige for at beskytte informationer eller materiale, der er klassificeret CONFIDENTIEL UE/EU CONFIDENTIAL eller SECRET UE/EU SECRET i overensstemmelse med kravene i denne afgørelse
 - d) kontrollere, at der for ledere, ejere og ansatte, der skal have adgang til informationer, som er klassificeret CONFIDENTIEL UE/EU CONFIDENTIAL eller SECRET UE/EU SECRET, er blevet fastlagt en personelsikkerhedsstatus i overensstemmelse med kravene i denne afgørelse, og
 - e) kontrollere, at industrivirksomheden eller en anden enhed har udpeget en facilitetssikkerhedsofficer, der over for ledelsen er ansvarlig for håndhævelsen af de sikkerhedsmæssige forpligtelser i den pågældende enhed.
10. Når det er relevant, underretter GSR som kontraherende myndighed den relevante NSA/DSA eller anden kompetent sikkerhedsmyndighed om, at der er behov for en FSC i perioden forud for indgåelse af en kontrakt eller med henblik på opfyldelsen af en kontrakt. En FSC [...] er påkrævet i perioden forud for indgåelsen af en kontrakt, hvis EUCI, der er klassificeret CONFIDENTIEL UE/EU CONFIDENTIAL eller SECRET UE/EU SECRET, skal videregives i løbet af udbudsproceduren.
11. Den kontraherende myndighed tildeler ikke en klassificeret kontrakt til en udvalgt bydende, før den fra NSA'en/DSA'en eller anden kompetent sikkerhedsmyndighed i den medlemsstat, hvor den pågældende kontrahent eller underkontrahent er registreret, har fået bekræftet, at den relevante FSC, hvor det er påkrævet, er udstedt.

12. Den NSA/DSA eller anden kompetent sikkerhedsmyndighed, der har udstedt en FSC, skal underrette GSR som kontraherende myndighed om ændringer, der berører FSC'en. I tilfælde af en underkontrakt underrettes NSA'en/DSA'en eller anden kompetent sikkerhedsmyndighed tilsvarende.
13. Hvis den relevante NSA/DSA eller anden kompetent sikkerhedsmyndighed inddrager en FSC, er det en tilstrækkelig grund til, at GSR som kontraherende myndighed ophæver en klassificeret kontrakt eller udelukker en bydende fra udvælgelsen.«

Slovakisk ret

- 9 § 46 i zákon č. 215/2004 Z. z. o ochrane utajovaných skutočností a o zmene a doplnení niektorých zákonov (lov nr. 215/2004 om beskyttelse af klassificerede informationer og om ændring af visse love) af 11. marts 2004 i den affattelse, der finder anvendelse på tvisten i hovedsagen (herefter »lov nr. 215/2004«), bestemmer følgende:

»Der kan kun meddeles industrisikkerhedsgodkendelse til en erhvervsdrivende, som er [...]

c) sikkerhedsmæssigt pålidelig [...].«
- 10 Denne lovs § 49, stk. 1, og § 49, stk. 2, litra a) og b), præciserer følgende:

»(1) En erhvervsdrivende, hos hvem der er identificeret en sikkerhedsrisiko, anses ikke for sikkerhedsmæssigt pålidelig.

(2) For en sikkerhedsrisiko anses:

a) enhver adfærd, som strider mod Den Slovakiske Republiks interesser på området for statens forsvar, statens sikkerhed, internationale forbindelser, statens økonomiske interesser eller en statslig myndigheds funktionsmåde, eller som strider mod de interesser, som Den Slovakiske Republik har forpligtet sig til at beskytte

b) ethvert udenlandsk, forretningsmæssigt eller formuemæssigt forhold, der kan skade Den Slovakiske Republiks udenrigs- eller sikkerhedspolitiske interesser [...].«
- 11 Den nævnte lovs § 50, stk. 5, er affattet således:

»Hvis den nationale sikkerhedstjeneste konstaterer, at en erhvervsdrivende ikke længere opfylder en af de betingelser for industrisikkerhedsgodkendelse, der er fastsat i § 46, eller hvis den pågældende groft eller gentagne gange har tilsidesat forpligtelserne i forbindelse med beskyttelse af klassificerede informationer, ophæver den godkendelsen.«
- 12 Samme lovs § 60, stk. 7, fastsætter følgende:

»Den nationale sikkerhedstjeneste gennemfører proceduren for sikkerhedsgodkendelse af enhver fysisk person, der skal have kendskab til klassificerede informationer i forbindelse med udførelsen af opgaver i henhold til en international traktat, som Den Slovakiske Republik er bundet af, og sikkerhedstjenesten udsteder et sikkerhedsgodkendelsescertifikat til denne person. Bestemmelserne i §§ 10-33 finder anvendelse på udstedelsen af et sikkerhedsgodkendelsescertifikat til en person [...].«

- 13 § 5 i vyhláška č. 134/2016 Z. z. o personálnej bezpečnosti (bekendtgørelse nr. 134/2016 om personalesikkerhed) af 23. marts 2016 i den affattelse, der finder anvendelse på tvisten i hovedsagen, bestemmer følgende:

»(1) Det i § 60, stk. 7, i [lov nr. 215/2004] omhandlede sikkerhedsgodkendelsescertifikat til en fysisk person skal angive:

[...]

d) den højeste klassifikationsgrad for de EU-klassificerede informationer [...], som indehaveren kan få adgang til, og de tilsvarende EU-retlige bestemmelser [...], i henhold til hvilke den fysiske person gives adgang til klassificerede informationer

[...]

(4) Medmindre andet er bestemt i en international traktat, der er bindende for Den Slovakiske Republik, gælder følgende:

a) Certifikatet udstedes højst for godkendelsens gyldighedsperiode.

b) Inden den fysiske person får kendskab til de klassificerede informationer, sikrer den ansvarlige myndighed sig, at den pågældende gives underretning om de forpligtelser angående beskyttelse af klassificerede informationer, der er fastsat i lov [nr. 215/2004] og i EU-lovgivningen [...].

[...]

(6) Bestemmelserne i stk. 1-5 finder tilsvarende anvendelse på udstedelsen af et industrisikkerhedscertifikat til en erhvervsdrivende.«

Tvisten i hovedsagen og de præjudicielle spørgsmål

- 14 Den 6. september 2018 udstedte den nationale sikkerhedstjeneste en industrisikkerhedsgodkendelse til sagsøgeren i hovedsagen, som gjorde det muligt for dette selskab at få kendskab til klassificerede informationer på niveauet »yderst hemmeligt« og at videregive eller udarbejde klassificerede informationer på niveauet »hemmeligt«.
- 15 Den 15. november 2018 udstedte den nationale sikkerhedstjeneste desuden et industrisikkerhedscertifikat til selskabet til niveauet »SECRET UE/EU SECRET«.
- 16 Den nationale sikkerhedstjeneste fik efterfølgende kendskab til ikke-klassificerede informationer vedrørende sagsøgeren i hovedsagen, hvoraf det bl.a. fremgik, at sagsøgeren eller dennes direktører var genstand for en strafferetlig efterforskning, at sagsøgeren havde indgået kontrakter med selskaber, som var genstand for en sådan efterforskning, og som sagsøgeren havde overført »usædvanlige beløb« til, og at der var mistanke om, at sagsøgeren i hovedsagen og et andet selskab, der var under fælles kontrol, havde afgivet tilbud i de samme udbudsprocedurer. Den nationale sikkerhedstjeneste indhentede ligeledes informationer selv eller fra andre myndigheder, og disse informationer blev kvalificeret som »klassificerede skriftlige beviser«.

- 17 Den nationale sikkerhedstjeneste gav sagsøgeren i hovedsagen mulighed for at udtale sig om de ikke-klassificerede informationer, som den rådede over.
- 18 Ved en afgørelse af 25. august 2020 inddrog den nationale sikkerhedstjeneste sagsøgeren i hovedsagens industrisikkerhedsgodkendelse og industrisikkerhedscertifikat. Til støtte for inddragelsen af denne godkendelse anførte den nationale sikkerhedstjeneste, at sagsøgeren i hovedsagen, henset til de klassificerede og ikke-klassificerede informationer, som tjenesten rådede over, frembød en række sikkerhedsrisici som følge af et forretningsforhold, der kunne forårsage skade på Den Slovakiske Republiks sikkerhedsinteresser, og aktiviteter, der var i strid med denne medlemsstats økonomiske interesser. Den nationale sikkerhedstjeneste præciserede ligeledes i denne afgørelse, at inddragelsen af industrisikkerhedsgodkendelsen indebar, at industrisikkerhedscertifikatet blev inddraget, eftersom dette certifikats gyldighed afhang af godkendelsens gyldighed.
- 19 Den klage, som sagsøgeren i hovedsagen indgav over den nationale sikkerhedstjenestes afgørelse, blev afslået ved udvalgets afgørelse af 4. november 2020. Sidstnævnte afgørelse blev bl.a. begrundet med en henvisning til en række klassificerede informationer, hvis indhold ikke blev angivet i denne afgørelse, og som hverken protectus eller dets advokat fik adgang til, idet denne advokats begæring om at kunne gennemgå disse informationer blev afslået af direktøren for den nationale sikkerhedstjeneste.
- 20 Sagsøgeren i hovedsagen anlagde søgsmål til prøvelse af udvalgets afgørelse ved Najvyšší súd Slovenskej republiky (Den Slovakiske Republiks øverste domstol). Efter anlæggelsen af dette søgsmål blev kompetencen til at behandle søgsmålet overført til Najvyšší správny súd Slovenskej republiky (Den Slovakiske Republiks øverste domstol i forvaltningsretlige sager), som er den forelæggende ret.
- 21 Den 28. september 2022 tilsendte den nationale sikkerhedstjeneste denne retsinstans alle sagsakterne, herunder de klassificerede skriftlige beviser, der var nævnt i begrundelsen for den nationale sikkerhedstjenestes og udvalgets afgørelser.
- 22 Ved afgørelse af 4. oktober 2022 udelukkede formanden for den afdeling, der behandler søgsmålet fra sagsøgeren i hovedsagen, de klassificerede dele af sagsakterne fra adgangen til indsigt. Samme dag anmodede advokaten for sagsøgeren i hovedsagen den forelæggende ret om at få indsigt i de klassificerede skriftlige beviser, som den nationale sikkerhedstjeneste havde fremsendt. Ved skrivelse af 5. oktober 2022 afslog formanden for den afdeling, der behandler søgsmålet fra sagsøgeren i hovedsagen, denne anmodning, men bad samtidig den nationale sikkerhedstjeneste om at undersøge muligheden for at give tilladelse til at videregive disse beviser til advokaten. Ved skrivelse af 25. november 2022 meddelte den nationale sikkerhedstjeneste denne retsinstans, at den tillod udlevering af to klassificerede skriftlige beviser, men at den nægtede at give sit samtykke til udlevering af de øvrige i hovedsagen omhandlede klassificerede skriftlige beviser med den begrundelse, at denne udlevering ville føre til afsløring af informationskilder.
- 23 Ved skrivelse af 16. januar 2023 anmodede advokaten for sagsøgeren i hovedsagen igen om at få indsigt i samtlige skriftlige beviser, bl.a. med støtte i chartrets artikel 47 således som fortolket i dom af 22. september 2022, Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság m.fl. (C-159/21, EU:C:2022:708).
- 24 I denne sammenhæng er den forelæggende ret i tvivl om, hvorvidt chartret finder anvendelse i hovedsagen.

- 25 Den forelæggende ret har i denne forbindelse navnlig fremhævet, at betingelserne for, at industrisikkerhedscertifikatet er gyldigt, fremgår af slovakisk ret, som bestemmer, at et sådant certifikats gyldighed afhænger af en industrisikkerhedsgodkendelses gyldighed, men ikke regulerer behandlingen af EUCI eller adgangen hertil på en mere detaljeret måde.
- 26 Den forelæggende ret har ligeledes anført, at afgørelse 2013/488 pålægger medlemsstaterne visse konkrete forpligtelser med hensyn til godkendelse af fysiske eller juridiske personer, der har retlig handleevne til at indgå aftaler. Den forelæggende ret er desuden af den opfattelse, at den omstændighed, at den gældende slovakiske lovgivning ikke er blevet vedtaget med henblik på at gennemføre en specifik EU-retsakt, og at den skaber en forbindelse mellem industrisikkerhedscertifikatets gyldighed og en national sikkerhedsgodkendelse, ikke betyder, at denne lovgivnings anvendelse ikke kan udgøre en gennemførelse af EU-retten som omhandlet i chartrets artikel 51, stk. 1, hvilket indebærer, at chartret finder anvendelse på tvisten i hovedsagen.
- 27 Såfremt chartret finder anvendelse i hovedsagen, ønsker den forelæggende ret oplyst, om den slovakiske lovgivning og praksis vedrørende adgang til klassificerede informationer i procedurer, der har til formål at anfægte inddragelsen af industrisikkerhedsgodkendelser eller industrisikkerhedscertifikater, er forenelig med chartrets artikel 47.
- 28 I henhold til denne lovgivning og denne praksis er sådanne informationer uden begrænsninger tilgængelige for de dommere, der skal pådømme søgsmål til prøvelse af afgørelser, der er baseret på disse informationer, men de indgår ikke i de sagsakter, som sagsøgeren har adgang til. Sagsøgerens advokat kan først få adgang til disse informationer efter at have opnået tilladelse fra den myndighed, der har identificeret den pågældende klassificerede information, uden at det kan prøves af en domstol, om et afslag på en sådan tilladelse er begrundet. Advokaten er desuden stadig underlagt tavshedspligt og kan derfor ikke oplyse sin klient om indholdet af de klassificerede informationer, som vedkommende har fået adgang til.
- 29 Henset til disse forhold har den forelæggende ret overvejet, om det eventuelt kan udledes af dom af 22. september 2022, Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság m.fl. (C-159/21, EU:C:2022:708), at den nævnte lovgivning – således som den er gennemført af de nationale myndigheder og domstole – er uforenelig med chartrets artikel 47. Det er imidlertid nødvendigt at afgøre, om denne løsning fuldt ud kan overføres på den foreliggende sag. I givet fald ønsker den forelæggende ret ligeledes at få præciseret, hvilke beføjelser den skal have for at sikre de rettigheder, der følger af chartrets artikel 47, i en situation som den i hovedsagen omhandlede.
- 30 På denne baggrund har Najvyšší správny súd Slovenskej republiky (Den Slovakiske Republiks øverste domstol i forvaltningsretlige sager) besluttet at udsætte sagen og at forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:
- »1) Skal [chartrets] artikel 51, stk. 1, [...] fortolkes således, at en medlemsstat [gennemfører] EU-retten i en situation, hvor en ret i den pågældende medlemsstat vurderer lovligheden af en beslutning truffet i anden instans af et særligt udvalg i den pågældende medlemsstats parlament, som stadfæstede den nationale sikkerhedsmyndigheds administrative afgørelse om inddragelse (tilbagekaldelse) af en juridisk persons
- industrisikkerhedsgodkendelse, der i henhold til national ret giver adgang til klassificerede informationer

- og samtidig, og kun på grund af inddragelsen af denne godkendelse, også industrisikkerhedscertifikatet, der blev udstedt til denne juridiske person med henblik på, at denne kan få adgang til klassificerede informationer »SECRET UE/EU SECRET« som omhandlet i artikel 11 og bilag V til [afgørelse 2013/488]?

2) Såfremt det første spørgsmål besvares bekræftende[:]

Skal chartrets artikel 47, stk. 1 og 2, [...] fortolkes således, at denne bestemmelse er til hinder for en national regulering og praksis, hvorefter

- a) en afgørelse fra en [NSA] om inddragelse (tilbagekaldelse) af den nævnte godkendelse og certifikat ikke angiver, hvilke klassificerede informationer der fik denne myndighed til at acceptere, at der skulle ske en inddragelse (tilbagekaldelse), men kun henviser til det relevante dokument i denne myndigheds sagsakter, som indeholder denne klassificerede information
- b) den berørte juridiske person ikke har adgang til [NSA's] sagsakter og til de konkrete dokumenter, der indeholder de klassificerede informationer, der gav [samme] myndighed[...] anledning til at konkludere, at der var grundlag for at inddrage (tilbagekalde) godkendelsen og certifikatet
- c) advokaten for den pågældende juridiske person kan få adgang til disse sagsakter og sådanne dokumenter, men kun efter samtykke fra direktøren for [NSA] eller efter tilladelse fra en anden myndighed, der har forelagt disse dokumenter for [NSA], og [denne advokat] selv efter at have fået en sådan adgang er [...] forpligtet til at [bevare] fortrolig[heden af] indholdet af disse sagsakter og sådanne dokumenter
- d) den ret, der vurderer, om den afgørelse, der er beskrevet i det første spørgsmål, er lovlig, har fuld adgang til disse sagsakter og dokumenter?

3) Såfremt det andet spørgsmål besvares bekræftende:

Skal chartrets artikel 47, stk. 1 og 2, fortolkes således, at bestemmelsen direkte tillader (eller alternativt [pålægger]) den domstol, som vurderer lovligheden af afgørelsen, som er beskrevet i det første spørgsmål, [...] ikke at anvende den i det andet spørgsmål nævnte lovgivning og praksis og tillade den berørte juridiske person eller dennes advokat adgang til [NSA's] sagsakter eller til dokumenter, der indeholder klassificerede informationer, hvis denne domstol finder det nødvendigt for at sikre adgangen til effektive retsmidler og kontradiktionsprincippet?

4) Såfremt det tredje spørgsmål besvares bekræftende:

Skal chartrets artikel 51, stk. 1 og 2, fortolkes således, at rettens beføjelse til at give aktindsigt i sagsakterne eller dokumenterne som omhandlet i det tredje spørgsmål omfatter

- alene de dele af sagsakterne eller dokumenterne, der indeholder oplysninger, der er relevante for vurderingen af industrisikkerheden i henhold til artikel 11 og bilag V til [afgørelse 2013/488], eller
- også de dele af sagsakterne og dokumenterne, der indeholder oplysninger, der kun er relevante for vurderingen om industrisikkerheden i overensstemmelse med national ret, dvs. i et omfang, der er mere vidtgående end betingelserne, som er angivet i [afgørelse 2013/488]?«

Om Domstolens kompetence

- 31 Udvalget har bestridt, at Domstolen har kompetence til at besvare den foreliggende anmodning om præjudiciel afgørelse.
- 32 I første omgang har hovedsagen ikke nogen forbindelse med EU-retten, idet de slovakiske myndigheder i denne sag har anvendt en national lovgivning, som udelukkende har til formål at beskytte Den Slovakiske Republiks interesser, og som blev vedtaget inden denne medlemsstats tiltrædelse af Unionen og på et område, der under alle omstændigheder henhører under medlemsstaternes enekompetence.
- 33 I anden omgang anmodes Domstolen med det tredje spørgsmål direkte om at fortolke en national lovgivning og vurdere, om denne lovgivning er forenelig med EU-retten.
- 34 For det første skal det i denne henseende bemærkes, at det første spørgsmål tager sigte på at fastslå, om en situation som den i hovedsagen omhandlede er omfattet af chartrets anvendelsesområde, og at de øvrige spørgsmål, der alle vedrører fortolkningen af bestemmelser i chartret, kun er forelagt for det tilfælde, at Domstolen måtte besvare det første spørgsmål bekræftende.
- 35 Det følger heraf, at de argumenter, som udvalget har fremført angående Domstolens manglende kompetence til at træffe afgørelse om anmodningen om præjudiciel afgørelse i sin helhed, således som de er gennemgået i denne doms præmis 32, skal behandles i forbindelse med behandlingen af det første spørgsmål, og at de ikke kan føre til at konkludere, at Domstolen ikke har kompetence til at træffe afgørelse om denne anmodning.
- 36 For det andet og hvad særligt angår det tredje spørgsmål skal det ganske vist bemærkes, at det inden for rammerne af en procedure i henhold til artikel 267 TEUF, som er baseret på en klar adskillelse mellem de nationale retters og Domstolens funktioner, alene er den nationale ret, der har kompetence til at fastlægge og vurdere hovedsagens faktiske omstændigheder og til at fortolke og anvende national ret (dom af 24.7.2023, Lin, C-107/23 PPU, EU:C:2023:606, præmis 76 og den deri nævnte retspraksis).
- 37 Det fremgår imidlertid af selve ordlyden af dette spørgsmål, at det ikke vedrører fortolkningen af en bestemmelse i national ret, men af en bestemmelse i chartret.
- 38 Det skal derfor fastslås, at Domstolen har kompetence til at træffe afgørelse om den foreliggende anmodning om præjudiciel afgørelse.

Om de præjudicielle spørgsmål

Det første spørgsmål

- 39 Med det første spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om chartrets artikel 51, stk. 1, skal fortolkes således, at en national rets prøvelse af lovligheden af en afgørelse om dels tilbagekaldelse af en industrisikkerhedsgodkendelse, der giver mulighed for at få adgang til informationer, som en medlemsstat har klassificeret, dels – og som følge af denne

tilbagekaldelse – tilbagekaldelse af et industrisikkerhedscertifikat, der i medfør af artikel 11 i og bilag V til afgørelse 2013/488 giver adgang til EUCI, vedrører retsakter, der udgør en gennemførelse af EU-retten som omhandlet i denne artikel 51, stk. 1.

- 40 Chartrets anvendelsesområde er defineret i dettes artikel 51, stk. 1, hvorefter chartrets bestemmelser for så vidt angår medlemsstaternes handlinger kun er rettet til disse, når de gennemfører EU-retten.
- 41 De grundlæggende rettigheder, der er sikret ved Unionens retsorden, kan således anvendes i alle situationer, der reguleres af EU-retten, men ikke uden for sådanne situationer (dom af 26.2.2013, Åkerberg Fransson, C-617/10, EU:C:2013:105, præmis 19, og af 6.10.2015, Delvigne, C-650/13, EU:C:2015:648, præmis 26).
- 42 Begrebet »gennemførelse af EU-retten« som omhandlet i chartrets artikel 51, stk. 1, forudsætter, at der foreligger en tilknytning mellem en EU-retsakt og den omhandlede nationale foranstaltning, som går ud over den beslægtethed, der måtte findes mellem de omhandlede områder, eller den indirekte virkning, som et område kan have på et andet (jf. i denne retning dom af 6.10.2016, Paoletti m.fl., C-218/15, EU:C:2016:748, præmis 14, og af 24.2.2022, Glavna direktzia »Pozharna bezopasnost i zashtita na naselenieto«, C-262/20, EU:C:2022:117, præmis 60).
- 43 For at afgøre, om en national lovgivning henhører under »gennemførelsen af EU-retten« som omhandlet i chartrets artikel 51, stk. 1, skal der således foretages en efterprøvelse af bl.a., om den pågældende nationale lovgivning har til formål at gennemføre en EU-retlig bestemmelse, denne lovgivnings karakter, og om den forfølger andre formål end dem, der er omfattet af EU-retten, selv om den indirekte vil kunne påvirke sidstnævnte, samt om der foreligger EU-retlige bestemmelser, som er specifikke for området, eller som kan påvirke den (dom af 5.5.2022, BPC Lux 2 m.fl., C-83/20, EU:C:2022:346, præmis 27 og den deri nævnte retspraksis).
- 44 Hvad for det første angår chartrets anvendelighed på en tilbagekaldelse af en industrisikkerhedsgodkendelse, der giver mulighed for at få adgang til informationer, som en medlemsstat har klassificeret, skal det i denne forbindelse bemærkes, at EU-retten ikke på sit nuværende udviklingstrin indeholder nogen retsakt om fastsættelse af almindelige regler for de afgørelser, som medlemsstaterne træffer for at tillade adgang til informationer, der er klassificeret i henhold til nationale lovgivninger (jf. i denne retning dom af 25.4.2024, NW og PQ (Klassificerede informationer), C-420/22 og C-528/22, EU:C:2024:344, præmis 103).
- 45 Navnlig præciserer afgørelse 2013/488 – som den forelæggende ret har henvist til for så vidt angår det industrisikkerhedscertifikat, der tillader adgang til EUCI – i artikel 1, stk. 1, at denne afgørelse fastlægger grundprincipperne og minimumsstandarderne for sikkerhedsbeskyttelse af EUCI. Denne afgørelse indeholder derimod ikke nogen bestemmelser, som regulerer adgangen til informationer, der er klassificeret i henhold til nationale lovgivninger.
- 46 I denne sammenhæng fremgår det ikke af anmodningen om præjudiciel afgørelse, at den nationale lovgivning, der regulerer tilbagekaldelsen af den i hovedsagen omhandlede industrisikkerhedsgodkendelse, har til formål eller til følge at efterkomme en EU-retlig bestemmelse, eller at anvendelsen af denne lovgivning påvirker anvendelsen af en sådan bestemmelse.
- 47 Følgelig synes tilbagekaldelsen af en sikkerhedsgodkendelse som den i hovedsagen omhandlede ikke at indebære en gennemførelse af EU-retten som omhandlet i chartrets artikel 51, stk. 1.

- 48 Hvad for det andet angår chartrets anvendelighed på en tilbagekaldelse af et industrisikkerhedscertifikat, der giver adgang til EUCI, skal det bemærkes, at EU-institutionerne har vedtaget specifikke retsakter, der har til formål at regulere beskyttelsen af EUCI inden for rammerne af deres funktion.
- 49 Navnlig har Rådet med henblik herpå vedtaget afgørelse 2013/488, som den forelæggende ret har henvist til.
- 50 Det fremgår af tredje betragtning til og artikel 1, stk. 2, i denne afgørelse, at de grundprincipper og minimumsstandarder, som fastsættes i afgørelsen, skal overholdes af medlemsstaterne i overensstemmelse med deres respektive nationale love og bestemmelser, så de hver især kan være sikre på, at der gælder et ækvivalent beskyttelsesniveau for EUCI.
- 51 Hvad mere specifikt angår industrisikkerhed bestemmer den nævnte afgørelses artikel 11, stk. 2, at GSR ved aftale kan overdrage opgaver, som indebærer eller medfører adgang til eller håndtering eller opbevaring af EUCI, til industrivirksomheder eller andre enheder.
- 52 For at sikre, at kontrahenter og underkontrahenter beskytter EUCI, kræver samme afgørelses artikel 11, stk. 5, at NSA'en, DSA'en eller en hvilken som helst anden kompetent sikkerhedsmyndighed i den enkelte medlemsstat i overensstemmelse med nationale love og bestemmelser sikrer, at kontrahenter eller underkontrahenter, der er registreret i den pågældende medlemsstat og deltager i klassificerede kontrakter eller underkontrakter, som kræver adgang til EUCI inden for deres faciliteter, enten i forbindelse med opfyldelsen af disse kontrakter eller i perioden forud for indgåelsen af kontrakterne er i besiddelse af en FSC til den krævede klassifikationsgrad.
- 53 Artikel 11, stk. 7, i afgørelse 2013/488 angiver, at gennemførelsesbestemmelserne til denne artikel 11 findes i bilag V til denne afgørelse.
- 54 I dette bilag V fastsættes i punkt 8-13 standarder vedrørende FSC. Det følger bl.a. heraf, at en FSC udstedes af den kompetente nationale myndighed i overensstemmelse med nationale love og bestemmelser med henblik på at angive, at en industriel enhed er i stand til at sikre EUCI en passende beskyttelse, at denne myndighed som minimum skal sikre overholdelsen af en række krav, der er fastsat i det nævnte bilag V, og at enhver ændring af en FSC skal meddeles GSR. Det præciseres desuden i punkt 13 i dette bilag V, at hvis den kompetente nationale myndighed inddrager en FSC, er det en tilstrækkelig grund til, at GSR ophæver en klassificeret kontrakt eller udelukker en bydende fra udvælgelsen.
- 55 Med henblik på at sikre gennemførelsen af afgørelse 2013/488 bestemmer denne afgørelses artikel 15, stk. 3, litra c), at medlemsstaterne i overensstemmelse med deres respektive nationale love og bestemmelser træffer alle passende foranstaltninger for i forbindelse med håndtering eller opbevaring af EUCI at sikre, at denne afgørelse navnlig overholdes af de personer, der i kraft af deres funktioner er behørigt autoriseret til at få adgang til EUCI. For at opfylde denne forpligtelse skal medlemsstaterne bl.a. i medfør af denne afgørelses artikel 16, stk. 3, litra a), nr. i), udpege en NSA, der er ansvarlig for ordningerne for sikkerhedsbeskyttelse af EUCI, således at EUCI, der opbevares af styrelser, organer eller agenturer, er sikkerhedsbeskyttet i overensstemmelse med denne afgørelse.

- 56 Henset til de regler, der således er fastsat ved afgørelse 2013/488, og som pålægger medlemsstaterne forpligtelser, skal de foranstaltninger, som medlemsstaterne vedtager med henblik på at sikre industrisikkerheden – ved at regulere adgangen til de EUCI, der er knyttet til kontrakter, som Rådet har indgået, gennem udstedelse af og kontrol med FSC – anses for at gennemføre EU-retten.
- 57 En national myndigheds tilbagekaldelse af en FSC som omhandlet i punkt 13 i bilag V til denne afgørelse indebærer navnlig en sådan gennemførelse. En sådan tilbagekaldelse ændrer nemlig en tilladelse, hvis udstedelse er specifikt fastsat i EU-retten, nemlig i artikel 11, stk. 5, i afgørelse 2013/488, sammenholdt med punkt 8 i bilag V til denne afgørelse. Ydermere er virkningerne af en sådan tilladelse i det mindste delvist fastsat i EU-retten, idet denne artikel 11, stk. 5, bestemmer, at en kontrahent eller en underkontrahent, der deltager i klassificerede kontrakter eller underkontrakter, som kræver adgang til EUCI inden for vedkommendes faciliteter, enten i forbindelse med opfyldelsen af kontrakterne eller i perioden forud for indgåelsen af kontrakterne skal være i besiddelse af en FSC til den krævede klassifikationsgrad.
- 58 Den omstændighed, at de betingelser, hvorunder en national myndighed kan tilbagekalde en FSC som omhandlet i afgørelse 2013/488, ikke er direkte fastlagt i denne afgørelse eller i en anden EU-retsakt og således henhører under medlemsstaternes skønsbeføjelse – dog under overholdelse af de rammer, der er fastsat i denne afgørelse – kan ikke begrunde en anden konklusion.
- 59 Det fremgår nemlig af Domstolens praksis, at en medlemsstat, som udøver et frit valg mellem flere foranstaltninger til gennemførelse af en EU-retsakt eller en skønsbeføjelse, som er en integrerende del af den ordning, der er fastsat ved denne retsakt, skal anses for at gennemføre EU-retten som omhandlet i chartrets artikel 51, stk. 1 (jf. i denne retning dom af 19.11.2019, TSN og AKT, C-609/17 og C-610/17, EU:C:2019:981, præmis 50 og den deri nævnte retspraksis).
- 60 Denne løsning skal anvendes i det foreliggende tilfælde, eftersom den vide skønsbeføjelse, som medlemsstaterne råder over inden for de rammer, der er defineret i afgørelse 2013/488 i forhold til at tilbagekalde en FSC som omhandlet i denne afgørelse, er en del af den ordning, der er fastsat i afgørelsen. Den omstændighed, at der foreligger en sådan skønsbeføjelse, indebærer i øvrigt på ingen måde, at en sådan FSC har sit grundlag i national ret, eller at dens virkninger udelukkende er defineret i national ret.
- 61 Under disse omstændigheder, og henset til, at den beskyttelsesordning for EUCI, der er indført ved afgørelse 2013/488, har til formål at sikre, at Rådet kan fungere tilfredsstillende, kan der ikke gives medhold i det argument, som den slovakiske, den estiske og den franske regering har fremført, om, at udøvelsen af denne skønsbeføjelse henhører under en kompetence, som medlemsstaterne har bevaret.
- 62 For så vidt som den slovakiske regering i denne forbindelse har påberåbt sig artikel 4, stk. 2, TEU, skal det bemærkes, at selv om det tilkommer medlemsstaterne i overensstemmelse med denne bestemmelse at fastsætte deres væsentlige sikkerhedsinteresser og at træffe de nødvendige foranstaltninger til at opretholde deres indre og ydre sikkerhed, kan alene den omstændighed, at en national foranstaltning er blevet truffet med henblik på at beskytte den nationale sikkerhed, ikke medføre, at EU-retten ikke finder anvendelse, og fritage medlemsstaterne fra at sikre den nødvendige overholdelse af denne ret (dom af 16.1.2024, Österreichische Datenschutzbehörde, C-33/22, EU:C:2024:46, præmis 50 og den deri nævnte retspraksis).

- 63 I det foreliggende tilfælde følger det af oplysningerne i anmodningen om præjudiciel afgørelse, at et industrisikkerhedscertifikat som det i hovedsagen omhandlede skal anses for at udgøre en FSC som omhandlet i afgørelse 2013/488.
- 64 Det fremgår således af anmodningen om præjudiciel afgørelse, at et sådant certifikat i henhold til gældende slovakisk lovgivning alene udstedes med det formål at gøre det muligt for den virksomhed, der modtager certifikatet, at få adgang til EUCI, at udstedelsen af certifikatet indebærer, at denne virksomhed oplyses om de EU-retlige forpligtelser, som den skal overholde, og at slovakisk ret ikke indeholder bestemmelser om nogen anden tilladelse, der gør det muligt for en virksomhed at få adgang til EUCI inden for de rammer, der er fastlagt i afgørelse 2013/488.
- 65 Dernæst skal det bemærkes, at selv om den forelæggende ret har præciseret, at den gældende slovakiske lovgivning ikke er blevet vedtaget specifikt for at gennemføre denne afgørelse, fremgår det af Domstolens praksis, at en sådan konstatering ikke kan udelukke, at en retsakt støttet på denne lovgivning udgør en retlig gennemførelse af den nævnte afgørelse som omhandlet i chartrets artikel 51, stk. 1, for så vidt som denne retsakt efterkommer de regler, der er fastsat i den samme afgørelse (jf. analogt dom af 26.2.2013, Åkerberg Fransson, C-617/10, EU:C:2013:105, præmis 28).
- 66 Endelig skal det bemærkes, at selv om det ikke fremgår af anmodningen om præjudiciel afgørelse, at sagsøgeren i hovedsagen har været part i en kontrakt med Rådet eller har deltaget i forhandlingen om eller gennemførelsen af en sådan kontrakt, er denne omstændighed ikke tilstrækkelig til at udelukke anvendelsen af afgørelse 2013/488. Artikel 11 i og bilag V til denne afgørelse indebærer nemlig, at en virksomhed kan anmode om udstedelse af en FSC med henblik på om nødvendigt at kunne deltage i et udbud afholdt af Rådet, der indebærer adgang til EUCI.
- 67 Den forelæggende ret ønsker i øvrigt oplyst af Domstolen, om det har nogen relevans, at slovakisk ret tillader, at en virksomheds industrisikkerhedscertifikat tilbagekaldes alene af den grund, at virksomhedens industrisikkerhedsgodkendelse er blevet tilbagekaldt. I denne henseende skal det fastslås, at opstillingen af en sådan forbindelse mellem tilbagekaldelsen af en national sikkerhedsgodkendelse som omhandlet i slovakisk lovgivning og tilbagekaldelsen af en FSC som omhandlet i afgørelse 2013/488 udgør et valg, som Den Slovakiske Republik har foretaget under udøvelsen af den skønsbeføjelse, der er nævnt i denne doms præmis 60, og at et sådant valg derfor ikke kan udelukke, at tilbagekaldelsen af en sådan FSC udgør en gennemførelse af EU-retten.
- 68 Henset til samtlige ovenstående betragtninger skal det første spørgsmål besvares med, at chartrets artikel 51, stk. 1, skal fortolkes således, at:
- En national rets prøvelse af lovligheden af en afgørelse om tilbagekaldelse af en industrisikkerhedsgodkendelse, der giver mulighed for at få adgang til informationer, som en medlemsstat har klassificeret, vedrører ikke en retsakt, der udgør en gennemførelse af EU-retten som omhandlet i denne bestemmelse.
 - En sådan rets prøvelse af lovligheden af en afgørelse om – som følge af tilbagekaldelsen af industrisikkerhedsgodkendelsen – at tilbagekalde et industrisikkerhedscertifikat, der i medfør af artikel 11 i og bilag V til afgørelse 2013/488 giver adgang til EUCI, vedrører en retsakt, der udgør en gennemførelse af EU-retten som omhandlet i denne artikel 51, stk. 1.

Det andet og det tredje spørgsmål

- 69 Med det andet og det tredje spørgsmål, som skal behandles samlet, ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om chartrets artikel 47 skal fortolkes således, for det første, at denne bestemmelse er til hinder for en national lovgivning og praksis, hvorefter en afgørelse om tilbagekaldelse af en FSC som omhandlet i afgørelse 2013/488 ikke indeholder en angivelse af de klassificerede informationer, der begrundes denne tilbagekaldelse, samtidig med at det bestemmes, at den ret, der har kompetence til at bedømme lovligheden af denne tilbagekaldelse, har adgang til disse informationer, og at advokaten for den tidligere indehaver af denne FSC kun kan få adgang til de nævnte informationer med de pågældende nationale myndigheders samtykke og på betingelse af, at fortroligheden af disse informationer sikres, samt, for det andet, at denne artikel – såfremt den er til hinder for en sådan lovgivning og praksis – giver denne nationale ret beføjelse til selv at videregive visse klassificerede informationer til den tidligere indehaver af den nævnte FSC, eventuelt gennem dennes advokat, når en manglende videregivelse af disse informationer til denne tidligere indehaver eller til dennes advokat ikke forekommer begrundet.
- 70 I første omgang skal det undersøges, om en situation som den i hovedsagen omhandlede er omfattet af anvendelsesområdet for chartrets artikel 47.
- 71 Det følger af Domstolens faste praksis, at anerkendelsen i en given sag af den ret til effektive retsmidler, der er fastsat i chartrets artikel 47, forudsætter, at den person, som påberåber sig den, gør rettigheder eller friheder, som er sikret ved EU-retten, gældende, eller at denne person er genstand for retsforfølgning, der udgør en gennemførelse af EU-retten som omhandlet i chartrets artikel 51, stk. 1 (dom af 22.2.2022, RS (Virkningen af domme afsagt af en forfatningsdomstol), C-430/21, EU:C:2022:99, præmis 34 og den deri nævnte retspraksis).
- 72 I det foreliggende tilfælde skal det ganske vist fastslås, at afgørelse 2013/488 ikke fastsætter en ret for en erhvervsdrivende til at få tildelt en FSC, når visse betingelser er opfyldt.
- 73 Det fremgår imidlertid af punkt 8 i bilag V til denne afgørelse, at en erhvervsdrivendes adgang til EUCI med henblik på indgåelse eller opfyldelse af en af Rådet klassificeret kontrakt er betinget af, at denne er i besiddelse af en FSC.
- 74 Under disse omstændigheder skal det først bemærkes, således som det fremgår af denne doms præmis 52, at det følger af artikel 11, stk. 5, i afgørelse 2013/488, at kontrahenter og underkontrahenter, der deltager i klassificerede kontrakter eller underkontrakter, som kræver adgang til EUCI inden for deres faciliteter, enten i forbindelse med opfyldelsen af disse kontrakter eller i perioden forud for indgåelsen af kontrakterne skal være i besiddelse af en FSC til den krævede klassifikationsgrad.
- 75 Dernæst fremgår det af punkt 10 i bilag V til denne afgørelse, at der kræves en FSC i fasen forud for kontraktindgåelsen, når EUCI skal videregives i løbet af udbudsproceduren.
- 76 Endelig følger det af punkt 11 i bilag V til denne afgørelse, at den kontraherende myndighed ikke tildeler en klassificeret kontrakt til en udvalgt bydende, før den fra den kompetente nationale myndighed i den medlemsstat, hvor den pågældende kontrahent eller underkontrahent er registreret, har fået bekræftet, at den relevante FSC, hvor det er påkrævet, er udstedt. I øvrigt er det fastsat i punkt 13 i dette bilag, at en inddragelse af en FSC udgør en tilstrækkelig grund til at ophæve en klassificeret kontrakt.

- 77 Det følger heraf, at en tilbagekaldelse af en FSC som omhandlet i afgørelse 2013/488 har til følge, at den pågældende erhvervsdrivende mister tilladelsen til at få adgang til EUCI med henblik på indgåelse og opfyldelse af en klassificeret kontrakt. En sådan tilbagekaldelse indebærer derfor bl.a., at den erhvervsdrivende fratages den mulighed, som vedkommende havde inden denne tilbagekaldelse, for at deltage i fasen forud for kontraktindgåelsen vedrørende en af Rådet klassificeret kontrakt og for at få tildelt en sådan kontrakt af denne institution, hvis vedkommendes bud vælges. Denne mulighed fortabes, selv om den pågældende erhvervsdrivende – ligesom sagsøgeren i hovedsagen – ikke på tidspunktet for tilbagekaldelsen af dennes FSC var Rådets kontrahent eller underkontrahent.
- 78 En sådan erhvervsdrivende skal følgelig i medfør af chartrets artikel 47 have adgang til effektive retsmidler for en domstol med henblik på at anfægte tilbagekaldelsen af vedkommendes FSC som omhandlet i afgørelse 2013/488.
- 79 I anden omgang og hvad angår de minimumsgarantier, som sådanne retsmidler skal opfylde, skal der erindres om, at det følger af Domstolens faste praksis, at den domstolskontrol, der er sikret ved chartrets artikel 47, kræver, at den pågældende skal kunne få kendskab til begrundelsen for den afgørelse, som er truffet i forhold til vedkommende, enten ved at læse selve afgørelsen eller i en meddelelse af begrundelsen på vedkommendes begæring, uden at dette berører den kompetente rets beføjelse til at kræve af den omhandlede myndighed, at denne meddeler begrundelsen, såvel for at sætte vedkommende i stand til at forsvare sine rettigheder under de bedst mulige betingelser og at afgøre, om sagen bør prøves af de kompetente retsinstanser, på grundlag af et fuldt kendskab til sagen, som for at sætte sidstnævnte fuldt ud i stand til at udøve en legalitetsprøvelse af den omhandlede nationale afgørelse (dom af 4.6.2013, ZZ, C-300/11, EU:C:2013:363, præmis 53 og den deri nævnte retspraksis).
- 80 I en situation som den i hovedsagen omhandlede, hvor tilbagekaldelsen af en FSC som omhandlet i afgørelse 2013/488 udelukkende er baseret på tilbagekaldelsen af en anden sikkerhedsgodkendelse, kan domstolsprøvelsen af tilbagekaldelsen af denne FSC kun være effektiv, såfremt den tidligere indehaver af denne FSC kan få adgang til begrundelsen for tilbagekaldelsen af denne anden sikkerhedsgodkendelse, eftersom alene denne adgang vil gøre det muligt for vedkommende at forstå karakteren af de grunde, der i sidste ende har ført til tilbagekaldelsen af FSC'en, og således i givet fald at anfægte disse grunde.
- 81 Bydende hensyn til bl.a. beskyttelsen af statens sikkerhed eller internationale forbindelser kan ganske vist være til hinder for, at den tidligere indehaver af en FSC som omhandlet i afgørelse 2013/488 får udleveret alle eller en del af de informationer, der ligger til grund for tilbagekaldelsen af denne FSC. I et sådant tilfælde påhviler det imidlertid den kompetente nationale ret, som disse oplysningers hemmelige eller fortrolige karakter ikke kan gøres gældende over for, under domstolsprøvelsen at anvende fremgangsmåder, der gør det muligt at forene på den ene side disse bydende hensyn og på den anden side hensynet til, at den retsundergivne i tilstrækkeligt omfang sikres respekten for sine processuelle rettigheder, såsom retten til at blive hørt og kontradiktionsprincippet (jf. analogt dom af 18.7.2013, Kommissionen m.fl. mod Kadi, C-584/10 P, C-593/10 P og C-595/10 P, EU:C:2013:518, præmis 125 og den deri nævnte retspraksis).
- 82 Med henblik herpå er medlemsstaterne forpligtet til at fastsætte en effektiv domstolsprøvelse såvel af eksistensen og rigtigheden af de grunde angående statens sikkerhed, som den kompetente nationale myndighed har påberåbt sig for at afslå at udlevere alle eller en del af de informationer,

der ligger til grund for tilbagekaldelsen af FSC'en som omhandlet i afgørelse 2013/488, som af lovligheden af denne tilbagekaldelse (jf. analogt dom af 4.6.2013, ZZ, C-300/11, EU:C:2013:363, præmis 58).

- 83 Inden for rammerne af domstolsprøvelsen af lovligheden af tilbagekaldelsen af FSC'en som omhandlet i afgørelse 2013/488 påhviler det medlemsstaterne at fastsætte regler, der gør det muligt for den ret, som har kompetence til at foretage en legalitetsprøvelse af denne tilbagekaldelse, at få kendskab til såvel den fulde begrundelse som de dertil hørende beviser, på grundlag af hvilke denne tilbagekaldelse er sket (jf. analogt dom af 4.6.2013, ZZ, C-300/11, EU:C:2013:363, præmis 59).
- 84 Hvad angår kravene til domstolsprøvelsen af, om de hensyn til den omhandlede medlemsstats sikkerhed, som den kompetente nationale myndighed har påberåbt sig, foreligger og er begrundede, er det vigtigt, at en ret er ansvarlig for at foretage en uafhængig undersøgelse af alle de retlige og faktiske omstændigheder, som den kompetente nationale myndighed har påberåbt sig, med henblik på i overensstemmelse med de nationale procesretlige bestemmelser at vurdere, om bydende hensyn til f.eks. beskyttelsen af statens sikkerhed eller internationale forbindelser rent faktisk er til hinder for at udlevere alle eller en del af begrundelserne for den pågældende tilbagekaldelse såvel som de dertil hørende beviser (jf. analogt dom af 4.6.2013, ZZ, C-300/11, EU:C:2013:363, præmis 60 og 62, og af 18.7.2013, Kommissionen m.fl. mod Kadi, C-584/10 P, C-593/10 P og C-595/10 P, EU:C:2013:518, præmis 126).
- 85 Hvis denne ret konkluderer, at statens sikkerhed ikke er til hinder for en i det mindste delvis meddelelse af den begrundelse eller de beviser, som ligger til grund for tilbagekaldelsen af FSC'en som omhandlet i afgørelse 2013/488, og som ikke indledningsvis blev meddelt, giver den den kompetente nationale myndighed mulighed for at meddele den pågældende den manglende del af begrundelsen og de manglende beviser. Hvis denne myndighed ikke godkender meddelelsen heraf, foretager den nævnte ret en undersøgelse af lovligheden af denne tilbagekaldelse alene på grundlag af den del af begrundelsen og de beviser, som er blevet meddelt (jf. analogt dom af 4.6.2013, ZZ, C-300/11, EU:C:2013:363, præmis 63, og af 18.7.2013, Kommissionen m.fl. mod Kadi, C-584/10 P, C-593/10 P og C-595/10 P, EU:C:2013:518, præmis 127).
- 86 Hvis det derimod viser sig, at bydende hensyn til f.eks. beskyttelsen af statens sikkerhed eller internationale forbindelser rent faktisk er til hinder for, at den pågældende helt eller delvist meddeles den begrundelse eller de beviser, som ligger til grund for tilbagekaldelsen af FSC'en som omhandlet i afgørelse 2013/488, skal domstolsprøvelsen af lovligheden af denne tilbagekaldelse udføres inden for rammerne af en procedure, der indebærer en passende afvejning mellem de krav, der følger af disse bydende hensyn, og de krav, der følger af retten til en effektiv domstolsbeskyttelse, navnlig retten til overholdelse af kontradiktionsprincippet, samtidig med at en eventuel indgriben i denne ret begrænses til strengt nødvendige tilfælde (jf. analogt dom af 4.6.2013, ZZ, C-300/11, EU:C:2013:363, præmis 64, og af 18.7.2013, Kommissionen m.fl. mod Kadi, C-584/10 P, C-593/10 P og C-595/10 P, EU:C:2013:518, præmis 128).
- 87 For det første gælder det i denne forbindelse, at denne procedure, henset til den nødvendige overholdelse af chartrets artikel 47, i videst muligt omfang skal sikre overholdelsen af kontradiktionsprincippet for at sætte den pågældende i stand til at anfægte den begrundelse, som tilbagekaldelsen af FSC'en som omhandlet i afgørelse 2013/488 støttes på, og at fremsætte bemærkninger til de dertil hørende beviser og dermed effektivt at kunne tage til genmæle. Med henblik herpå er det tilladt at gøre brug af muligheder såsom at meddele et sammendrag af

indholdet af de omhandlede oplysninger eller beviser (jf. analogt dom af 4.6.2013, ZZ, C-300/11, EU:C:2013:363, præmis 65, og af 18.7.2013, Kommissionen m.fl. mod Kadi, C-584/10 P, C-593/10 P og C-595/10 P, EU:C:2013:518, præmis 129).

- 88 Det er under alle omstændigheder vigtigt, at den pågældende meddeles det væsentligste indhold af den begrundelse, som den nævnte tilbagekaldelse er støttet på, da den nødvendige beskyttelse af bl.a. statens sikkerhed eller internationale forbindelser ikke kan bevirke, at den pågældende fratages sin ret til at blive hørt, og dermed at vedkommendes ret til domstolsprøvelse af denne tilbagekaldelse ikke får virkning (jf. analogt dom af 4.6.2013, ZZ, C-300/11, EU:C:2013:363, præmis 65).
- 89 Såfremt den nationale myndighed, der har tilbagekaldt FSC'en som omhandlet i afgørelse 2013/488, for den kompetente nationale ret alene ønsker at påberåbe sig visse af de begrundelser, der ligger til grund for tilbagekaldelsen af denne FSC, og den anser disse begrundelser for tilstrækkelige til at begrunde denne tilbagekaldelse, står det den i givet fald frit for kun at meddele det væsentligste indhold af blot disse begrundelser (jf. analogt dom af 18.7.2013, Kommissionen m.fl. mod Kadi, C-584/10 P, C-593/10 P og C-595/10 P, EU:C:2013:518, præmis 119, 127 og 130). I henhold til den retspraksis, der er nævnt i denne doms præmis 85, foretager denne ret i dette tilfælde en undersøgelse af lovligheden af denne tilbagekaldelse alene på grundlag af den del af begrundelsen, hvis væsentligste indhold er blevet meddelt.
- 90 For det andet gælder den afvejning mellem retten til en effektiv domstolsbeskyttelse og nødvendigheden af at sikre bl.a. beskyttelsen af statens sikkerhed eller internationale forbindelser, som konklusionen i denne doms præmis 87 og 88 hviler på, ikke tilsvarende for de beviser, som skal støtte den begrundelse, der er blevet fremlagt for den kompetente nationale ret. I visse tilfælde kan meddelelsen af disse beviser udgøre en direkte og særlig trussel mod bl.a. statens sikkerhed, idet den bl.a. kan bringe personers liv, sundhed eller frihed i fare eller afsløre de særlige efterforskningsmetoder, der anvendes af de nationale sikkerhedsmyndigheder, og således kan gribe alvorligt forstyrrende ind i, eller sågar forhindre, den fremtidige gennemførelse af disse myndigheders opgaver (jf. analogt dom af 4.6.2013, ZZ, C-300/11, EU:C:2013:363, præmis 66).
- 91 I denne sammenhæng påhviler det den kompetente nationale ret at vurdere, hvorvidt og i så fald i hvilket omfang den manglende meddelelse af fortrolige oplysninger eller beviser til den berørte person og dennes deraf følgende manglende mulighed for at fremsætte sine bemærkninger dertil kan påvirke disse bevisers beviskraft (jf. analogt dom af 18.7.2013, Kommissionen m.fl. mod Kadi, C-584/10 P, C-593/10 P og C-595/10 P, EU:C:2013:518, præmis 129 og den deri nævnte retspraksis).
- 92 Under disse omstændigheder påhviler det den kompetente nationale ret at sikre, at det væsentligste indhold af den begrundelse, som udgør grundlaget for tilbagekaldelsen af FSC'en som omhandlet i afgørelse 2013/488, meddeles den pågældende på en måde, som tager behørigt hensyn til den nødvendige grad af fortrolighed i forbindelse med disse beviser, og i givet fald at drage konsekvensen i henhold til national ret af en eventuel tilsidesættelse af denne meddelelsesforpligtelse (jf. analogt dom af 4.6.2013, ZZ, C-300/11, EU:C:2013:363, præmis 68).

- 93 Henset til disse krav, der følger af chartrets artikel 47, forekommer det i den konkrete sag, at den kompetente nationale rets beføjelse til at få adgang til alle de klassificerede informationer, der ligger til grund for tilbagekaldelsen af FSC'en som omhandlet i afgørelse 2013/488, som den forelæggende ret har redegjort for, udgør en nødvendig, men ikke tilstrækkelig betingelse for at sikre effektive retsmidler i en situation som den i hovedsagen omhandlede.
- 94 Overholdelsen af retten til forsvar indebærer nemlig ikke kun, at den kompetente ret råder over alle de oplysninger, der er relevante for dens afgørelse, men også at den berørte person, i givet fald via en rådgiver, kan gøre sine interesser gældende ved at give udtryk for sit synspunkt vedrørende disse oplysninger (jf. i denne retning dom af 22.9.2022, Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság m.fl., C-159/21, EU:C:2022:708, præmis 58).
- 95 Den mulighed, som advokaten for den tidligere indehaver af FSC'en har for med de pågældende nationale myndigheders samtykke at få adgang til de klassificerede informationer, der ligger til grund for tilbagekaldelsen af FSC'en som omhandlet i afgørelse 2013/488, er i øvrigt ikke tilstrækkelig til at sikre overholdelsen af chartrets artikel 47 i en situation, hvor disse myndigheder kan afslå en sådan adgang, uden at den kompetente nationale ret kan drage konsekvenserne af den eventuelt uberettigede karakter af et sådant afslag med henblik på legalitetskontrollen af denne tilbagekaldelse, og hvor denne advokat skal sikre fortroligheden af disse informationer, hvilket indebærer, at vedkommende ikke kan videregive indholdet heraf til sin klient.
- 96 I øvrigt gør oplysningerne i anmodningen om præjudiciel afgørelse det ikke muligt at afgøre, om den kompetente nationale ret i medfør af slovakisk lovgivning har beføjelse til at efterprøve, om de af de nationale myndigheder anførte grunde rent faktisk er til hinder for en hel eller delvis videregivelse af de klassificerede informationer, der ligger til grund for tilbagekaldelsen af FSC'en som omhandlet i afgørelse 2013/488, og i givet fald at drage konsekvenserne af et afslag på videregivelse af en del af disse informationer, som ikke er behørigt begrundet.
- 97 Selv om det fremgår af anmodningen om præjudiciel afgørelse, at sagsøgeren i hovedsagen eller dennes advokat har kunnet få adgang til de ikke-klassificerede informationer og til visse af de klassificerede informationer, der ligger til grund for tilbagekaldelsen af FSC'en som omhandlet i afgørelse 2013/488, har den forelæggende ret heller ikke præciseret, om de således videregivne informationer gjorde det muligt for sagsøgeren i hovedsagen at råde over det væsentligste indhold af begrundelserne for denne tilbagekaldelse eller i det mindste det væsentligste indhold af den eller de begrundelser, som den kompetente nationale myndighed agtede at henvise til.
- 98 Det påhviler derfor den forelæggende ret at vurdere, i hvilket omfang den i hovedsagen omhandlede nationale lovgivning og praksis sikrer overholdelsen af de krav, der følger af chartrets artikel 47, således som de fremgår af denne doms præmis 79-92.
- 99 I tredje omgang og hvad angår konsekvenserne af en eventuel konstatering af, at denne lovgivning og praksis er uforenelig med chartrets artikel 47, står det medlemsstaterne frit for at forbeholde beføjelsen til at meddele klassificerede begrundelser eller beviser for den kompetente nationale myndighed, forudsat at den nationale ret, der skal træffe afgørelse i et søgsmål til prøvelse af tilbagekaldelsen af en FSC som omhandlet i afgørelse 2013/488, har beføjelse til at drage konsekvenserne heraf for den endelige afgørelse, som denne myndighed træffer i denne henseende (jf. analogt dom af 25.4.2024, NW og PQ (Klassificerede informationer), C-420/22 og C-528/22, EU:C:2024:344, præmis 113).

- 100 En sådan løsning kan nemlig, når den kompetente nationale myndighed på ubegrundet vis hindrer videregivelsen af alle eller en del af de oplysninger, der ligger til grund for en sådan tilbagekaldelse, sikre fuld overholdelse af chartrets artikel 47, for så vidt som denne løsning sikrer, at myndighedens tilsidesættelse af de processuelle forpligtelser, der påhviler den, ikke fører til, at retsafgørelsen er baseret på faktiske omstændigheder og dokumenter, som den, der har fremsat begæringen, ikke har kunnet få kendskab til, og som den pågældende således ikke har været i stand til at tage stilling til (jf. analogt dom af 25.4.2024, NW og PQ (Klassificerede informationer), C-420/22 og C-528/22, EU:C:2024:344, præmis 114).
- 101 Det kan derfor ikke lægges til grund, at det er absolut nødvendigt for at sikre en effektiv domstolsbeskyttelse ved bedømmelsen af lovligheden af tilbagekaldelsen af en FSC som omhandlet i afgørelse 2013/488, at den nationale ret, der skal træffe afgørelse i et søgsmål til prøvelse af denne tilbagekaldelse, har beføjelse til selv at videregive visse klassificerede informationer, når en manglende videregivelse af disse informationer til den tidligere indehaver af denne FSC, eventuelt gennem dennes advokat, ikke forekommer begrundet (jf. analogt dom af 25.4.2024, NW og PQ (Klassificerede informationer), C-420/22 og C-528/22, EU:C:2024:344, præmis 115).
- 102 Henset til det ovenstående skal det andet og det tredje spørgsmål besvares med, at chartrets artikel 47 skal fortolkes således:
- For det første er denne bestemmelse ikke til hinder for en national lovgivning og praksis, hvorefter en afgørelse om tilbagekaldelse af en FSC som omhandlet i afgørelse 2013/488, på grund af bydende hensyn til f.eks. beskyttelsen af statens sikkerhed eller internationale forbindelser, ikke indeholder en angivelse af de klassificerede informationer, der begrundet denne tilbagekaldelse, samtidig med at det bestemmes, at den ret, der har kompetence til at bedømme lovligheden af denne tilbagekaldelse, har adgang til disse informationer, og at advokaten for den tidligere indehaver af denne FSC kun kan få adgang til de nævnte informationer med de pågældende nationale myndigheders samtykke og på betingelse af, at fortroligheden af disse informationer sikres, forudsat at denne ret sikrer sig, at ikke-videregivelsen af informationer begrænses til det strengt nødvendige, og at den tidligere indehaver af den nævnte FSC under alle omstændigheder får udleveret det væsentligste indhold af begrundelsen for den pågældende tilbagekaldelse på en måde, som tager behørigt hensyn til den nødvendige grad af fortrolighed i forbindelse med disse beviser.
 - For det andet kræver chartrets artikel 47 – såfremt denne bestemmelse er til hinder for en sådan lovgivning og praksis – ikke, at den kompetente nationale ret selv videregiver visse klassificerede informationer til den tidligere indehaver af FSC'en, eventuelt gennem dennes advokat, når en manglende videregivelse af disse informationer til denne tidligere indehaver eller til dennes advokat ikke forekommer begrundet. Det tilkommer i givet fald den kompetente nationale myndighed at gøre dette. Hvis den kompetente nationale myndighed ikke godkender denne videregivelse, foretager denne ret en undersøgelse af lovligheden af tilbagekaldelsen af denne FSC alene på grundlag af den begrundelse og de beviser, som er blevet meddelt.

Det fjerde spørgsmål

- 103 Under hensyn til besvarelsen af det andet og det tredje spørgsmål er det ufornuddent at besvare det fjerde spørgsmål.

Sagsomkostninger

- 104 Da sagens behandling i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den forelæggende ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagsomkostningerne. Bortset fra de nævnte parter udgifter kan de udgifter, som er afholdt i forbindelse med afgivelse af indlæg for Domstolen, ikke erstattes.

På grundlag af disse præmisser kender Domstolen (Store Afdeling) for ret:

1) Artikel 51, stk. 1, i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder

skal fortolkes således, at:

- En national rets prøvelse af lovligheden af en afgørelse om tilbagekaldelse af en industrisikkerhedsgodkendelse, der giver mulighed for at få adgang til informationer, som en medlemsstat har klassificeret, vedrører ikke en retsakt, der udgør en gennemførelse af EU-retten som omhandlet i denne bestemmelse.
- En sådan rets prøvelse af lovligheden af en afgørelse om – som følge af tilbagekaldelsen af industrisikkerhedsgodkendelsen – at tilbagekalde et industrisikkerhedscertifikat, der i medfør af artikel 11 i og bilag V til Rådets afgørelse 2013/488/EU af 23. september 2013 om reglerne for sikkerhedsbeskyttelse af EU's klassificerede informationer giver adgang til EU's klassificerede informationer, vedrører en retsakt, der udgør en gennemførelse af EU-retten som omhandlet i denne artikel 51, stk. 1.

2) Artikel 47 i chartret om grundlæggende rettigheder

skal fortolkes således, at:

- For det første er denne bestemmelse ikke til hinder for en national lovgivning og praksis, hvorefter en afgørelse om tilbagekaldelse af en facilitetssikkerhedsgodkendelse som omhandlet i afgørelse 2013/488, på grund af bydende hensyn til f.eks. beskyttelsen af statens sikkerhed eller internationale forbindelser, ikke indeholder en angivelse af de klassificerede informationer, der begrundes denne tilbagekaldelse, samtidig med at det bestemmes, at den ret, der har kompetence til at bedømme lovligheden af denne tilbagekaldelse, har adgang til disse informationer, og at advokaten for den tidligere indehaver af denne facilitetssikkerhedsgodkendelse kun kan få adgang til de nævnte informationer med de pågældende nationale myndigheders samtykke og på betingelse af, at fortroligheden af disse informationer sikres, forudsat at denne ret sikrer sig, at ikke-videregivelsen af informationer begrænses til det strengt nødvendige, og at den tidligere indehaver af den nævnte facilitetssikkerhedsgodkendelse under alle omstændigheder får udleveret det væsentligste indhold af begrundelsen for den pågældende tilbagekaldelse på en måde, som tager behørigt hensyn til den nødvendige grad af fortrolighed i forbindelse med disse beviser.
- For det andet kræver artikel 47 i chartret om grundlæggende rettigheder – såfremt denne bestemmelse er til hinder for en sådan lovgivning og praksis – ikke, at den kompetente nationale ret selv videregiver visse klassificerede informationer til den tidligere indehaver af facilitetssikkerhedsgodkendelsen, eventuelt gennem dennes

advokat, når en manglende videregivelse af disse informationer til denne tidligere indehaver eller til dennes advokat ikke forekommer begrundet. Det tilkommer i givet fald den kompetente nationale myndighed at gøre dette. Hvis den kompetente nationale myndighed ikke godkender denne videregivelse, foretager denne ret en undersøgelse af lovligheden af tilbagekaldelsen af denne facilitetssikkerhedsgodkendelse alene på grundlag af den begrundelse og de beviser, som er blevet meddelt.

Underskrifter