



## Samling af Afgørelser

RETTENS DOM (Ottende Afdeling)

25. september 2014\*

»Aktindsigt — forordning (EF) nr. 1049/2001 — artikel 4, stk. 2, tredje led — anmodninger om oplysninger fra Kommissionen til Tyskland i forbindelse med en sag vedrørende et EU-pilotprojekt — afslag på aktindsigt — forpligtelse til at foretage en konkret og individuel undersøgelse — en mere tungtvejende offentlig interesse — delvis aktindsigt — begrundelsespligt«

I sag T-306/12,

**Darius Nicolai Spirlea** og **Mihaela Spirlea**, Capezzano Pianore (Italien), først ved advokaterne V. Foerster og T. Pahl, derefter ved advokaterne V. Foerster og E. George,

sagsøgere,

støttet af:

**Kongeriget Danmark**, først ved V. Pasternak Jørgensen og C. Thorning, derefter ved C. Thorning og K. Jørgensen, som befuldmægtigede,

af

**Republikken Finland** ved S. Hartikainen, som befuldmægtiget,

og af

**Kongeriget Sverige**, først ved C. Meyer-Seitz, A. Falk, C. Stege, S. Johannesson, U. Persson, K. Ahlstrand-Oxhamre og H. Karlsson, derefter ved C. Meyer-Seitz, A. Falk, U. Persson, L. Swedenborg, C. Hagerman og E. Karlsson, som befuldmægtigede,

intervenienter,

mod

**Europa-Kommissionen** ved P. Costa de Oliveira, som befuldmægtiget, først bistået af advokaterne A. Krämer og R. Van der Hout, derefter af R. Van der Hout,

sagsøgt,

støttet af:

**Den Tjekkiske Republik** ved M. Smolek, T. Müller og D. Hadroušek, som befuldmægtigede,

og af

\* Processprog: tysk.

**Kongeriget Spanien**, først ved abogado del Estado S. Centeno Huerta, derefter ved abogado del Estado M. J. García-Valdecasas Dorrego,

intervenienter,

angående en påstand om annullation af Kommissionens afgørelse af 21. juni 2012 om afslag på at give sagsøgerne aktindsigt i to anmodninger om oplysninger, som Kommissionen sendte til Forbundsrepublikken Tyskland den 10. maj og den 10. oktober 2011 i forbindelse med sagen vedrørende EU-pilotprojekt 2070/11/SNCO,

har

RETTEN (Ottende Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, D. Gratsias, og dommerne M. Kancheva (refererende dommer) og C. Wetter,

justitssekretær: fuldmægtig K. Andová,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 6. marts 2014,

afsagt følgende

## Dom

### Retsforskrifter

#### *Om aktindsigt*

- 1 Artikel 15, stk. 3, TEUF bestemmer:

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

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

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

- 2 Artikel 42 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder, der har overskriften »Ret til aktindsigt«, bestemmer:

»Enhver unionsborger samt enhver fysisk eller juridisk person med bopæl eller hjemsted i en medlemsstat har ret til aktindsigt i dokumenter, uanset medium, fra Unionens institutioner, organer, kontorer og agenturer.«

3 Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1049/2001 af 30. maj 2001 om aktindsigt i Europa-Parlamentets, Rådets og Kommissionens dokumenter (EFT L 145, s. 43) fastsætter de principper, betingelser og begrænsninger, der skal gælde for aktindsigt i disse institutioners dokumenter.

4 Fjerde betragtning til forordning nr. 1049/2001 har følgende ordlyd:

»Formålet med nærværende forordning er at give retten til aktindsigt størst mulig virkning og at fastsætte de generelle principper herfor og begrænsninger heri i overensstemmelse med [artikel 15, stk. 3 TEUF].«

5 11. betragtning til forordning nr. 1049/2001 lyder således:

»Som udgangspunkt bør alle institutionernes dokumenter være offentligt tilgængelige. Visse offentlige og private interesser bør dog beskyttes gennem undtagelser. Institutionerne bør have mulighed for at beskytte deres interne konsultationer og drøftelser, når det er nødvendigt for at sætte dem i stand til at udføre deres opgaver. Ved vurderingen af undtagelserne bør institutionerne tage hensyn til de principper, der er fastlagt i Fællesskabets lovgivning om beskyttelse af personoplysninger inden for alle Unionens aktivitetsområder.«

6 Artikel 1 i forordning nr. 1049/2001 bestemmer:

»Formålet med denne forordning er:

- a) at fastlægge de principper, betingelser og begrænsninger af hensyn til offentlige og private interesser, der skal gælde for retten til aktindsigt i Europa-Parlamentets, Rådets og Kommissionens dokumenter (herefter »institutionerne«) som fastlagt ved [artikel 15, stk. 3, TEUF] med henblik på at sikre den videst mulige aktindsigt i dokumenter
- b) at fastsætte bestemmelser med henblik på at lette udøvelsen af denne ret mest muligt, og
- c) at fremme god forvaltningsskik med hensyn til aktindsigt.«

7 Artikel 2 i forordning nr. 1049/2001 fastslår:

»1. Enhver unionsborger og enhver fysisk eller juridisk person, der har bopæl eller hjemsted i en medlemsstat, har ret til aktindsigt i institutionernes dokumenter med forbehold af de principper, betingelser og begrænsninger, der er fastsat i denne forordning.

[...]

3. Denne forordning finder anvendelse på alle dokumenter, som en institution er i besiddelse af, dvs. dokumenter, som den har udarbejdet eller modtaget, inden for alle Den Europæiske Unions aktivitetsområder.

[...]«

8 Artikel 4, stk. 2, i forordning nr. 1049/2001 bestemmer:

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

[...]

— formålet med inspektioner, undersøgelser og revision

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

9 Artikel 4, stk. 6, i forordning nr. 1049/2001 fastsætter:

»Hvis kun dele af det ønskede dokument er omfattet af en undtagelse, skal den resterende del af dokumentet udleveres.«

#### *Om EU-pilotprojektproceduren*

10 EU-pilotprojektproceduren er en samarbejdsprocedure mellem Europa-Kommissionen og medlemsstaterne, der gør det muligt at kontrollere, om EU-retten er blevet overholdt og anvendt korrekt i disse. Proceduren har til formål at tage hånd om eventuelle overtrædelser af EU-retten på en effektiv måde og i det omfang, det er muligt at undgå, at der formelt indledes en traktatkrænkelsesprocedure i henhold til artikel 258 TEUF.

11 De operationelle aspekter af EU-pilotprojektproceduren er første gang beskrevet i Kommissionens meddelelse af 5. september 2007, der har overskriften »Et resultatorienteret Europa – anvendelse af fællesskabsretten« (KOM(2007) 502 endelig). Navnlige anføres følgende i punkt 2.2 i denne meddelelse, som har overskriften »Bedre arbejdsmetoder«:

»[...] Som hidtil vil forespørgsler og klager vedrørende den korrekte anvendelse af fællesskabsretten, som sendes til Kommissionen, fortsat blive registreret og besvaret [...] Hvis et spørgsmål kræver en afklaring af den faktiske eller retlige situation i medlemsstaten, videresendes det til den pågældende medlemsstat [...] [idet] [...] medlemsstaterne [vil] få en kort frist til at give de fornødne præciseringer, oplysninger og løsninger direkte til de pågældende borgere eller virksomheder og til at underrette Kommissionen. Viser det sig, at der er tale om krænkelse af fællesskabsretten, forventes medlemsstaten at afhjælpe problemet eller foreslå en løsning inden for bestemte frister. Hvis der ikke foreslås en løsning, vil Kommissionen følge op på sagen og foretage sig det fornødne, herunder indlede en overtrædelsessag, i overensstemmelse med gældende praksis [...] Sagsforløbet vil blive registreret, så der kan rapporteres om resultater og eventuel opfølgning, herunder registrering og indledning af overtrædelsessager. Rapporteringen skal indeholde oplysninger om uløste problemers omfang, art og alvor, og det skal fremgå, om yderligere specifikke problemløsningsmekanismer eller mere skræddersyede sektorinitiativer er nødvendige [...]. Alle disse foranstaltninger skulle bidrage til at nedbringe antallet af overtrædelsessager, og sikre, at de færre, der i så fald bliver tale om, får en mere effektiv behandling. Kommissionen foreslår, at der i 2008 gennemføres et pilotprojekt med nogle af medlemsstaterne, som efter en evaluering af resultatet af det første år vil kunne udvides til at omfatte alle medlemsstater [...].«

#### **Sagens baggrund**

12 Sagsøgerne, Darius Nicolai Spirlea og Mihaela Spirlea, er forældre til et barn, der døde i august 2010, angiveligt som følge af en behandling ved autolog stamcelleterapi på et privathospital i Düsseldorf (Tyskland) (herefter »privathospitalet«).

13 Ved skrivelse af 8. marts 2011 indgav sagsøgerne en klage til Kommissionens generaldirektorat (DG) »Sundhed«, hvori de i det væsentlige gjorde gældende, at privathospitalet havde kunnet gennemføre terapien som følge af de tyske myndigheders passivitet, idet de tyske myndigheder i denne forbindelse således havde tilsidesat bestemmelserne i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1394/2007 af 13. november 2007 om lægemidler til avanceret terapi og om ændring af direktiv 2001/83/EF og forordning (EF) nr. 726/2004 (EUT L 324, s. 121).

- 14 Som følge af denne klage indledte Kommissionen en EU-pilotprojektsag under sagsnummer 2070/11/SNCO og kontaktede de tyske myndigheder for at undersøge, i hvilket omfang de begivenheder, som sagsøgerne havde beskrevet i deres klage vedrørende privathospitalets praksis, ville kunne udgøre en tilsidesættelse af forordning nr. 1394/2007.
- 15 Kommissionen sendte navnlig den 10. maj og den 10. oktober 2011 Forbundsrepublikken Tyskland to anmodninger om oplysninger, som Tyskland efterkom henholdsvis den 7. juli og den 4. november 2011.
- 16 Den 23. februar og den 5. marts 2012 indgav sagsøgerne i medfør af forordning nr. 1049/2001 en begæring om aktindsigt i dokumenter, der indeholdt oplysninger om behandlingen af klagen. De anmodede navnlig om at få adgang til de bemærkninger, som Forbundsrepublikken Tyskland havde indgivet den 4. november 2011 og til Kommissionens anmodninger om oplysninger.
- 17 Den 26. marts 2012 afslog Kommissionen ved to separate skrivelser sagsøgernes begæring om aktindsigt i de omhandlede dokumenter.
- 18 Den 30. marts 2012 genfremsatte sagsøgerne begæringen til Kommissionen i henhold til artikel 7, stk. 2, i forordning nr. 1049/2001.
- 19 Den 30. april 2012 oplyste Kommissionen sagsøgerne om, at den i lyset af de oplysninger, der var blevet indgivet i forbindelse med klagen, og de bemærkninger, der var blevet fremsendt af de tyske myndigheder efter Kommissionens anmodninger om oplysninger, ikke var i stand til at fastslå Forbundsrepublikken Tysklands påståede tilsidesættelse af EU-retten og navnlig af forordning nr. 1394/2007. Kommissionen informerede endvidere sagsøgerne om, at for så vidt som de ikke fremkom med yderligere beviser, ville den foreslå, at undersøgelsen blev afsluttet.
- 20 Den 21. juni 2012 afslog Kommissionen på grundlag af artikel 4, stk. 2, tredje led, i forordning nr. 1049/2001 ved en enkelt skrivelse at give aktindsigt i de dokumenter, der var begæret aktindsigt i (herefter »den anfægtede afgørelse«). Kommissionen fandt i det væsentlige, at udbredelsen af de to anmodninger om oplysninger, der var sendt af Kommissionen til Forbundsrepublikken Tyskland den 10. maj og den 10. oktober 2011 i forbindelse med EU-pilotprojektsag 2070/11/SNCO (herefter »de omtvistede dokumenter«), ville kunne påvirke det tilfredsstillende forløb af den undersøgelsesprocedure, der var blevet indledt med hensyn til Forbundsrepublikken Tyskland. Den fandt endvidere, at det i det foreliggende tilfælde ikke var muligt at give delvis aktindsigt i de omtvistede dokumenter som omhandlet i artikel 4, stk. 6, i forordning nr. 1049/2001. Endelig konstaterede den, at der ikke forelå nogen mere tungtvejende offentlig interesse i den forstand, hvori dette udtryk er anvendt i artikel 4, stk. 2, sidste sætningsled, i forordning nr. 1049/2001, der begrundede udbredelsen af de omtvistede dokumenter.
- 21 Den 27. september 2012 informerede Kommissionen sagsøgerne om, at EU-pilotprojektsag 2070/11/SNCO var blevet endeligt afsluttet.

### **Retsforhandlinger og parternes påstande**

- 22 Ved stævning indleveret til Rettens Justitskontor den 6. juli 2012 har sagsøgerne anlagt den foreliggende sag.
- 23 Ved processkrifter indleveret til Rettens Justitskontor henholdsvis den 30., den 15. og den 19. oktober 2012 har Kongeriget Danmark, Republikken Finland og Kongeriget Sverige fremsat begæring om at måtte intervenere i den foreliggende sag til støtte for sagsøgernes påstande.

- 24 Ved processkrifter indleveret til Rettens Justitskontor henholdsvis den 22. oktober og den 28. september 2012 har Den Tjekkiske Republik og Kongeriget Spanien fremsat begæringer om at måtte intervenere i den foreliggende sag til støtte for Kommissionens påstande.
- 25 Ved kendelse af 10. december 2012 har Retten (Første Afdeling) tilladt disse interventioner.
- 26 Som følge af den delvise nybesættelse af embederne ved Retten er den refererende dommer blevet tilknyttet Ottende Afdeling, som denne sag følgelig er blevet henvist til.
- 27 Ved kendelse af 5. februar 2014 traf Retten på grundlag af procesreglementets artikel 65, litra b), artikel 66, stk. 1, og artikel 67, stk. 3, tredje afsnit, bestemmelse om, at Kommissionen skulle fremlægge de omtvistede dokumenter, idet den fastsatte, at disse dokumenter hverken skulle tilstilles sagsøgerne eller intervenienterne i forbindelse med den foreliggende sag. Kommissionen efterkom denne anmodning inden for den fastsatte frist.
- 28 Den 6. februar 2014 har Retten som led i foranstaltninger med henblik på sagens tilrettelæggelse i henhold til procesreglementets artikel 64 opfordret sagsøgerne og Kommissionen til at fremsætte deres bemærkninger til de konsekvenser for den foreliggende sags udfald, der kan drages af Domstolens dom af 14. november 2013, LPN mod Kommissionen (forenede sager C-514/11 P og C-605/11 P). Parterne har efterkommet disse opfordringer inden for den fastsatte frist.
- 29 På grundlag af den refererende dommers rapport har Retten besluttet at indlede den mundtlige forhandling.
- 30 Parterne afgav indlæg og besvarede Rettens spørgsmål under retsmødet den 6. marts 2014.
- 31 Sagsøgerne, støttet af Kongeriget Danmark, Republikken Finland og Kongeriget Sverige, har nedlagt følgende påstande:
- Den anfægtede afgørelse annulleres.
  - Kommissionen tilpligtes at betale sagens omkostninger.
- 32 Kommissionen, støttet af Den Tjekkiske Republik og Kongeriget Spanien, har nedlagt følgende påstande:
- Frifindelse.
  - Sagsøgerne tilpligtes at betale sagens omkostninger.

### **Retlige bemærkninger**

- 33 Sagsøgerne har i det væsentlige fremsat fire anbringender vedrørende henholdsvis en tilsidesættelse af artikel 4, stk. 2, i forordning nr. 1049/2001, en tilsidesættelse af denne forordnings artikel 4, stk. 6, en tilsidesættelse af begrundelsespligten og en tilsidesættelse af meddelelsen fra Kommissionen til Europa-Parlamentet og den Europæiske ombudsmand om forbindelserne med klagere i sager om overtrædelse af fællesskabsretten af 20. marts 2002 (KOM(2002) 141 endelig) (EFT C 244, s. 5, herefter »meddelelsen af 20. marts 2002«).

*Det første anbringende om en tilsidesættelse af artikel 4, stk. 2, i forordning nr. 1049/2001*

- 34 Sagsøgernes første anbringende består af to led. Det første led vedrører en fejlagtig fortolkning af den undtagelse, der er fastsat i artikel 4, stk. 2, tredje led, i forordning nr. 1049/2001 vedrørende undersøgelser. Det andet led vedrører en fejlagtig vurdering med hensyn til, om der foreligger en mere tungtvejende offentlig interesse i udbredelsen af de omtvistede dokumenter i henhold til den nævnte forordnings artikel 4, stk. 2, sidste sætningsled.

Det første led i det første anbringende om en fejlagtig fortolkning af artikel 4, stk. 2, tredje led, i forordning nr. 1049/2001

– Parternes argumenter

- 35 Sagsøgerne har gjort gældende, at Kommissionen har begået en retlig fejl, idet den har fortolket artikel 4, stk. 2, tredje led, i forordning nr. 1049/2001 således, at den kunne afslå udbredelsen af dokumenter vedrørende en EU-pilotprojektsag uden at foretage en konkret og individuel undersøgelse af disse. De er i det væsentlige af den opfattelse, at det ikke er berettiget at formode, at alle dokumenter i EU-pilotprojektsager principielt ikke kan meddeles til begærende, uden at det formål, som tilsigtes med disse sager, bringes i fare. Ifølge sagsøgerne kan EU-pilotprojektprocedurerne ikke sammenlignes med traktatkrænkelingsprocedurerne i henhold til artikel 258 TEUF, hvorfor Kommissionen i det foreliggende tilfælde burde have undersøgt hvert af de omtvistede dokumenter og i overensstemmelse med fast retspraksis have forklaret de særlige grunde til, at de ikke kunne udleveres.
- 36 Sagsøgerne har endvidere anført, at i modsætning til hvad der følger af den anfægtede afgørelse, kan en generel formodning om afslag på aktindsigt med hensyn til dokumenterne vedrørende EU-pilotprojektprocedurer hverken støttes på den retspraksis, der anerkender en sådan formodning for dokumenter vedrørende kontrolproceduren for statsstøtte (Domstolens dom af 29.6.2010, sag C-139/07 P, Kommissionen mod Technische Glaswerke Ilmenau, Sml. I, s. 5885), eller på den retspraksis, der anerkender en sådan formodning for dokumenter vedrørende traktatkrænkelingsprocedurer (Retten dom af 11.12.2001, sag T-191/99, Petrie m.fl. mod Kommissionen, Sml. II, s. 3677, og af 9.9.2011, sag T-29/08, LPN mod Kommissionen, Sml. II, s. 6021).
- 37 Kongeriget Danmark, Republikken Finland og Kongeriget Sverige har støttet denne argumentation, idet de bl.a. har understreget, at de grunde, der foranledigede Domstolen og Retten til i de domme, som sagsøgerne har nævnt, at anerkende, at der findes en generel formodning for, at der skal gives afslag på aktindsigt, ikke finder analog anvendelse i det foreliggende tilfælde, navnlig henset til den omstændighed, at EU-pilotprojektsagerne er af forskellig art både for så vidt angår det materielle indhold, rækkevidden og sagens følsomhed og den legitime interesse i at få kendskab til de pågældende dokumenter. Såfremt en generel formodning skulle tillades i en så vid udstrækning ville princippet om åbenhed, som forordning nr. 1049/2001 knæsætter, desuden helt klart være uden indhold. Kongeriget Sverige har subsidiært gjort gældende, at Kommissionen under alle omstændigheder burde have undersøgt, om den nævnte formodning faktisk fandt anvendelse på den foreliggende sag.
- 38 Kommissionen, Den Tjekkiske Republik og Kongeriget Spanien har anfægtet sagsøgernes argumenter. De har navnlig anført, at EU-pilotprojektsager har til formål hurtigt og effektivt at bringe eventuelle overtrædelser af EU-retten til ophør, navnlig derved at der nås frem til en mindelig løsning. Såfremt udvekslingerne mellem Kommissionen og den berørte medlemsstat blev offentliggjort, ville dette bringe navnlig medlemsstaternes villighed til at samarbejde i et klima præget af tillid i fare. De har endvidere gjort gældende, at EU-pilotprojektproceduren blot er en variant af kontrolproceduren for statsstøtte og traktatkrænkelingsproceduren, hvorfor den generelle formodning, der er anerkendt i retspraksis for de dokumenter, der er omfattet af de sidstnævnte procedurer, må kunne overføres på dokumenterne i EU-pilotprojektprocedurerne. Endelig har Kommissionen gjort gældende, at den har

kontrolleret, at betingelserne for den generelle formodning var opfyldt i det foreliggende tilfælde, og at den under alle omstændigheder endda har foretaget en individuel og konkret analyse af de omtvistede dokumenter.

– Rettens bemærkninger

- 39 Sagsøgerne, støttet af Kongeriget Danmark, Republikken Finland og Kongeriget Sverige har foreholdt Kommissionen, at den i den anfægtede afgørelse har anvendt en generel formodning, hvorefter de dokumenter, der henhører under en EU-pilotprojektsag, ikke som kategori kan udleveres til offentligheden i henhold til artikel 4, stk. 2, tredje led, i forordning nr. 1049/2001. De har gjort gældende, at Kommissionen i henhold til fast retspraksis var forpligtet til at foretage en konkret og individuel undersøgelse af hvert af de dokumenter, som der var begæret aktindsigt i, og at Kommissionen i tilfælde af afslag skulle angive grundene til, at en fuldstændig eller delvis adgang ville have kunnet skade det formål, som den nævnte bestemmelse tilsigter at beskytte.
- 40 I henhold til artikel 15, stk. 3, TEUF har alle unionsborgere og alle fysiske og juridiske personer, der har bopæl eller vedtægtsmæssigt hjemsted i en medlemsstat, ret til aktindsigt i dokumenter fra Unionens institutioner efter de principper og på de betingelser, der skal fastsættes i henhold til samme bestemmelse.
- 41 I henhold til fast retspraksis er formålet med forordning nr. 1049/2001, således som det er anført i fjerde betragtning til forordningen og dens artikel 1, at give offentligheden den videst mulige ret til aktindsigt i institutionernes dokumenter. Det fremgår ligeledes af denne forordning, navnlig af 11. betragtning hertil og af artikel 4, som fastsætter en ordning med undtagelser i denne henseende, at denne ret til aktindsigt ikke desto mindre er underlagt visse begrænsninger af hensyn til offentlige og private interesser (jf. i denne retning Domstolens dom i sagen Kommissionen mod Technische Glaswerke Ilmenau, præmis 51, dom af 21.9.2010, forenede sager C-514/07 P, C-528/07 P og C-532/07 P, Sverige m.fl. mod API og Kommissionen, Sml. I, s. 8533, præmis 69 og 70, og af 14.11.2013, LPN mod Kommissionen, præmis 40).
- 42 I henhold til den af Kommissionen i den anfægtede afgørelse påberåbte undtagelse, dvs. undtagelsen i artikel 4, stk. 2, tredje led, i forordning nr. 1049/2001, afslår institutionerne at give aktindsigt i et dokument, hvis udbredelse ville være til skade for beskyttelsen af formålet med inspektioner, undersøgelser og revision, medmindre der er en mere tungtvejende offentlig interesse i udbredelsen af dokumentet (dommen af 14.11.2013, LPN mod Kommissionen, præmis 41).
- 43 Det bemærkes imidlertid, at for at begrunde et afslag på en begæring om aktindsigt i et dokument, der er begæret udleveret, er det i henhold til fast retspraksis i princippet ikke tilstrækkeligt, at dette dokument henhører under en af de i artikel 4, stk. 2, i forordning nr. 1049/2001 nævnte handlinger. Den pågældende institution skal også give en forklaring på, hvorledes aktindsigt i dokumentet konkret og faktisk kunne være til skade for den interesse, som er beskyttet ved en undtagelse i denne artikel (jf. dommen i sagen Kommissionen mod Technische Glaswerke Ilmenau, præmis 53, i sagen Sverige m.fl. mod API og Kommissionen, præmis 72, og dommen af 14.11.2013, LPN mod Kommissionen, præmis 44).
- 44 I det foreliggende tilfælde bemærkes for det første, at sagsøgerne i henhold til forordning nr. 1049/2001 har begæret aktindsigt i både de anmodninger om oplysninger, som Kommissionen har sendt til Forbundsrepublikken Tyskland i forbindelse med EU-pilotprojektsag 2070/11/SNCO, og i de bemærkninger, som denne medlemsstat har sendt til Kommissionen den 4. november 2011 som svar på de nævnte anmodninger. Selv om Kommissionen i den anfægtede afgørelse afslog sagsøgernes begæring med hensyn til alle disse dokumenter, fremgår det imidlertid af sagsøgernes skriftlige indlæg, at afslaget på aktindsigt i Forbundsrepublikken Tysklands bemærkninger af 4. november 2011 ikke er genstand for den foreliggende sag.



- 45 For det andet skal det fastslås, at der på tidspunktet for vedtagelsen af den anfægtede afgørelse verserede en EU-pilotprojektprocedure vedrørende Forbundsrepublikken Tyskland (jf. præmis 20 og 21 ovenfor). I denne henseende har hverken sagsøgerne eller de medlemsstater, der har interveneret til støtte for disse, anfægtet, at de omtvistede dokumenter henhører under en »undersøgelse« som omhandlet i den undtagelse, der er fastsat i artikel 4, stk. 2, tredje led, i forordning nr. 1049/2001. Under alle omstændigheder følger det af meddelelsen af 5. september 2007 (jf. præmis 11 ovenfor), at formålet med EU-pilotprojektsager er at kontrollere, om EU-retten er blevet overholdt og anvendt korrekt i medlemsstaterne. Til dette formål sender Kommissionen normalt forespørgsler og anmodninger om oplysninger både til de implicerede medlemsstater og til de berørte borgere og virksomheder. Inden for rammerne af EU-pilotprojektssag 2070/11/SNCO undersøgte Kommissionen navnlig, om de faktiske omstændigheder, der var beskrevet af sagsøgerne i deres klage, faktisk kunne udgøre en tilsidesættelse af forordning nr. 1394/2007 fra Forbundsrepublikken Tysklands side. Til dette formål sendte den først anmodninger om oplysninger til denne medlemsstat. Efterfølgende foretog den evaluering af de indhentede svar. Tilslut fremlagde den sine resultater, endda foreløbigt, i rapporten af 30. april 2012 (jf. præmis 19 ovenfor). Alle disse omstændigheder begrundes, at den i den foreliggende sag omhandlede EU-pilotprojektsag må anses for at være en »undersøgelse« i den forstand, hvori dette udtryk er anvendt i artikel 4, stk. 2, tredje led, i forordning nr. 1049/2001.
- 46 For det tredje skal Kommissionens subsidiære anbringende om, at den konkret og individuelt har undersøgt og begrundet afslaget på aktindsigt for hvert af de dokumenter, som der er anmodet om aktindsigt i, i overensstemmelse med den retspraksis, der er nævnt ovenfor i præmis 43, forkastes på nuværende tidspunkt. Som sagsøgerne har gjort gældende, viser ordlyden af den anfægtede afgørelse, at Kommissionen begrænsede sig til at fastslå, at udbredelsen af de dokumenter, der var begæret aktindsigt i, til sagsøgerne ikke var mulig, for så vidt som en effektiv løsning af et eventuelt traktatbrud fra Forbundsrepublikken Tysklands side, som kunne forhindre, at der skulle indledes en procedure i henhold til artikel 258 TEUF, nødvendiggjorde et klima præget af gensidig tillid. Kommissionen har ikke under disse omstændigheder angivet de grunde, der forhindrede den i at give fuldstændig eller delvis aktindsigt i de af sagsøgerne begærede dokumenter i lyset af det formål, der er tilsigtet med artikel 4, stk. 2, tredje led, i forordning nr. 1049/2001. Det skal endvidere fastslås, at Kommissionen ikke – end ikke kortfattet – har identificeret indholdet af de af sagsøgerne begærede dokumenter. Kommissionens forklaringer i den anfægtede afgørelse er endvidere, således som Kongeriget Sverige har bemærket, formuleret så generelt, at de kunne anvendes på et hvilket som helst dokument i en EU-pilotprojektsag.
- 47 Det er i lyset af de ovenstående bemærkninger, at det skal undersøges, om Kommissionen alligevel var forpligtet til at foretage en konkret vurdering af indholdet af hvert af omtvistede dokumenter, eller om den derimod kunne begrænse sig til at støtte sig på en generel formodning om skade på de formål, der tilsigtes med den undtagelse, som er fastsat i artikel 4, stk. 2, tredje led, i forordning nr. 1049/2001. Den foreliggende sag vedrører således arten og intensiteten af den undersøgelse, som Kommissionen er forpligtet til at foretage ved anvendelsen af den nævnte bestemmelse på de begæringer om aktindsigt, der vedrører dokumenter, som henhører under en EU-pilotprojektprocedure.
- 48 I denne henseende bemærkes, at Domstolen som undtagelse fra det ledende princip om åbenhed, der følger af den retspraksis, som er nævnt ovenfor i præmis 43, har fastslået, at Unionens institutioner i særlige tilfælde kan basere deres beslutninger på generelle formodninger, der gælder for visse kategorier af dokumenter (Domstolens dom af 1.7.2008, forenede sager C-39/05 P og C-52/05 P, Sverige og Turco mod Rådet, Sml. I, s. 4723, præmis 50, dommen i sagen Kommissionen mod Technische Glaswerke Ilmenau, præmis 54, i sagen Sverige m.fl. mod API og Kommissionen, præmis 74, dom af 28.6.2012, sag C-404/10 P, Kommissionen mod Éditions Odile Jacob, præmis 116, af 28.6.2012, sag C-477/10 P, Kommissionen mod Agrofert Holding, præmis 57, og af 14.11.2013, LPN mod Kommissionen, præmis 45).

- 49 En konkret og individuel undersøgelse af hvert dokument kan nemlig være uforholdsmæssig, når det som følge af de særlige omstændigheder i det konkrete tilfælde er åbenbart, at aktindsigt skal afslås eller tværtimod imødekommes. I så fald kan den pågældende institution basere sin beslutning herom på de generelle formodninger, der gælder for visse kategorier af dokumenter, da sådanne generelle betragtninger må antages også at have gyldighed for begæringer om aktindsigt i dokumenter af tilsvarende karakter eller samme kategori (jf. i denne retning forslag til afgørelse fra generaladvokat M. Wathelet i den sag, der gav anledning til dommen af 14.11.2013, LPN mod Kommissionen, punkt 55).
- 50 Hvad særligt angår den undtagelse, der er fastsat i artikel 4, stk. 2, tredje led, i forordning nr. 1049/2001 om undersøgelsesprocedurer, har Domstolen anerkendt, at der foreligger sådanne generelle formodninger i tre tilfælde, nemlig for så vidt angår dokumenterne i de administrative sagsakter vedrørende en procedure for kontrol af statsstøtte (jf. dommen i sagen Kommissionen mod Technische Glaswerke Ilmenau, præmis 61), de dokumenter, der inden for rammerne af en fusionskontrolprocedure er blevet udvekslet mellem Kommissionen, de anmeldende parter og tredjemænd (jf. dommen i sagen Kommissionen mod Éditions Odile Jacob, præmis 123, og i sagen Kommissionen mod Agrofert Holding, præmis 64), og de indlæg, der er blevet indgivet af en institution inden for rammerne af en retslig procedure (jf. dommen i sagen Sverige m.fl. mod API og Kommissionen, præmis 94). Domstolen har for nylig udvidet muligheden for at anvende en generel formodning for dokumenterne vedrørende den administrative fase i en traktatkrænkelserprocedure i henhold til artikel 258 TEUF (dommen af 14.11.2013, LPN mod Kommissionen, præmis 65).
- 51 Det spørgsmål, der er genstand for den foreliggende sag, er imidlertid, om den berørte institution, når den påberåber sig den undtagelse, der er fastsat i artikel 4, stk. 2, tredje led, i forordning nr. 1049/2001 om undersøgelsesprocedurer, kan basere sig på en generel formodning, der finder anvendelse på visse kategorier af dokumenter, for at give afslag på aktindsigt i dokumenter vedrørende en EU-pilotprojektsag, som er en etape, der går forud for en eventuel formel indledning af en traktatkrænkelserprocedure.
- 52 Det skal i denne forbindelse indledningsvist bemærkes, at muligheden for at anvende generelle formodninger i forbindelse med visse kategorier af dokumenter i stedet for at foretage en konkret og individuel undersøgelse af hvert enkelt dokument, inden der gives afslag på aktindsigt, ikke er ligegyldig. Konsekvensen af disse formodninger er ikke blot, at der sættes rammer for det grundlæggende princip om gennemsigtighed, som er fastsat i artikel 11 TEU, artikel 15 TEUF og forordning nr. 1049/2001, men ligeledes i praksis at begrænse adgangen til de pågældende dokumenter. Det følger heraf, at anvendelsen af sådanne formodninger skal baseres på rimelige og overbevisende grunde (forslag til afgørelse fra generaladvokat M. Wathelet i den sag, der gav anledning til dommen af 14.11.2013, LPN mod Kommissionen, punkt 57).
- 53 Det følger endvidere af retspraksis, at enhver undtagelse fra en subjektiv rettighed eller et almindeligt EU-retligt princip, herunder undtagelser fra retten til aktindsigt i henhold til artikel 15, stk. 3, TEUF, sammenholdt med forordning nr. 1049/2001, skal anvendes og fortolkes restriktivt (jf. i denne retning Domstolens dom af 15.5.1986, sag 222/84, Johnston, Sml. s. 1651, præmis 36, og dommen i sagen Sverige og Turco mod Rådet, præmis 36, samt dommen i sagen Sverige m.fl. mod API og Kommissionen, præmis 70-73).
- 54 Endelig har Domstolen fastslået, at ordningen med undtagelser, der er fastsat i artikel 4 i forordning nr. 1049/2001, herunder dennes stk. 2, bygger på en afvejning af de i en given situation modstående interesser, nemlig på den ene side interesserne i udbredelsen af de omhandlede dokumenter og på den anden side de interesser, der kan lide skade af en sådan udbredelse. Hvilken afgørelse, der træffes som følge af en begæring om aktindsigt i dokumenterne, afhænger af spørgsmålet om, hvilken interesse der bør tillægges størst vægt i tilfældet i den foreliggende sag (dommen af 14.11.2013, LPN mod Kommissionen, præmis 42).

- 55 I det foreliggende tilfælde beskriver både Kommissionen og intervenienterne EU-pilotprojektproceduren som en samarbejdsprocedure mellem denne institution og visse af Unionens medlemsstater, herunder Forbundsrepublikken Tyskland, som består i, at der foretages en uformel udveksling af oplysninger i tilfælde af eventuelle overtrædelser af EU-retten. Ifølge Kommissionen, der i denne henseende støtter sig på sin meddelelse af 5. september 2007 (jf. præmis 11 ovenfor), er der tale om en procedure, der går forud for indledningen af den administrative fase i en traktatkrænkelingsprocedure som omhandlet i artikel 258 TEUF. Denne procedure kan vedrøre den rigtige anvendelse af EU-retten eller en national lovgivnings forenelighed med bestemmelserne i EU-retten, og den kan indledes efter en klage fra en borger eller på Kommissionens eget initiativ. Såfremt det under EU-pilotprojektproceduren kommer frem, at det må formodes, at der foreligger en overtrædelse af EU-retten, kan Kommissionen tilsende den berørte medlemsstat anmodninger om oplysninger og endda anmode denne om at bringe uregelmæssighederne til ende eller om at vedtage passende foranstaltninger med henblik på at sikre overholdelsen af EU-retten. Formålet med EU-pilotprojektproceduren er effektivt og hurtigt at kunne gøre op med medlemsstaternes eventuelle overtrædelser af EU-retten, og, når dette viser sig muligt, at undgå at indlede en traktatkrænkelingsprocedure som omhandlet i artikel 258 TEUF.
- 56 Retten finder, at de argumenter, som sagsøgerne og de medlemsstater, der er interveneret til støtte for dem i den foreliggende sag, som har behandlet både EU-pilotprojektprocedurens uformelle art og de forskelle, der er mellem denne procedure og traktatkrænkelingsproceduren, ikke er tilstrækkelige til, at det kan fastslås, at der er en fejl i forudsætningen for argumentationen i den anfægtede afgørelse, hvorefter den generelle formodning for afslag, der er anerkendt i retspraksis med hensyn til traktatkrænkelingsprocedurer, herunder disses administrative fase, henset til formålet med EU-pilotprojektproceduren også skulle være anvendelig i forbindelse med EU-pilotprojektprocedurer. Den *ratio decidendi*, som Domstolen fulgte i dommen af 14. november 2013, LPN mod Kommissionen, og de ligheder, der er mellem EU-pilotprojektproceduren og traktatkrænkelingsproceduren i henhold til artikel 258 TEUF, taler nemlig for en sådan anerkendelse.
- 57 For det første bemærkes, at den forenende faktor i Domstolens argumentation i alle sagerne om aktindsigt i dokumenterne i undersøgelsesprocedurer, hvori en generel formodning for afslag er blevet anerkendt, er den omstændighed, at aktindsigten viser sig at være helt uforenelig med disse procedurers vellykkede gennemførelse og udgør en risiko for, at resultatet af dem bliver undergravet (jf. i denne retning forslag til afgørelse fra generaladvokat M. Wathelet i den sag, der gav anledning til dommen af 14.11.2013, LPN mod Kommissionen, punkt 68). Denne forenende faktor viser sig også at finde anvendelse på pilotprojektproceduren, inden for hvilken en generel formodning nødvendigvis er påbudt af nødvendigheden af at sikre, at den kan fungere korrekt, og at garantere, at dens formål ikke bringes i fare. Kommissionen støttede sig på den samme forudsætning i den anfægtede afgørelse, da den forklarede, at der inden for rammerne af en EU-pilotprojektprocedure skal være et klima præget af gensidig tillid mellem Kommissionen og den berørte medlemsstat, som gør det muligt at indlede en proces om forhandling og kompromis med henblik på en mindelig løsning af uoverensstemmelsen uden at skulle indlede en traktatkrænkelingsprocedure i henhold til artikel 258 TEUF, der kan føre til en eventuel sag for Domstolen.
- 58 Selv om EU-pilotprojektproceduren, som sagsøgerne har gjort gældende, ikke på alle punkter svarer til en procedure for kontrol med statsstøtte eller fusionskontrol eller en retslig procedure, er disse sidstnævnte også indbyrdes forskellige (forslag til afgørelse fra generaladvokat M. Wathelet i den sag, der gav anledning til dommen af 14.11.2013, sag LPN mod Kommissionen, punkt 69), hvilket ikke har afholdt Domstolen fra – for alle disse tilfælde – at anerkende muligheden for at anvende generelle formodninger, der finder anvendelse på bestemte dokumentkategorier. Formålet om at bevare integriteten af forløbet af den procedure, som har ført Domstolen til at tillade en generel formodning i forbindelse med kontrol med statsstøtte eller fusionskontrol eller med en traktatkrænkelingsprocedure, fører således til, at en sådan generel formodning kan tillades for EU-pilotprojektsager.

- 59 For det andet har EU-pilotprojektsagerne og traktatkrænkelsesproceduren i henhold til artikel 258 TEUF, navnlig dennes administrative fase, ligheder, der begrundet anvendelsen af en fælles tilgangsvinkel i de to sager. Disse ligheder vejer tungere end de forskelle, som sagsøgerne og de medlemsstater, der er interveneret til støtte for dem, har fremført.
- 60 Det skal nemlig for det første bemærkes, at både EU-pilotprojektproceduren og traktatkrænkelsesproceduren i den administrative fase gør det muligt for Kommissionen at udøve sin rolle som EUF-traktatens vogter bedre. De to procedurer har til formål at sikre overholdelsen af EU-retten, idet de giver den berørte medlemsstat mulighed for at gøre sit forsvar gældende og om muligt at undgå, at der indledes en retslig procedure. I de to tilfælde påhviler det Kommissionen, når den mener, at en medlemsstat har tilsidesat sine forpligtelser, at vurdere, om det er hensigtsmæssigt at iværksætte foranstaltninger over for denne stat (dommen af 14.11.2013, LPN mod Kommissionen, præmis 61 og den deri nævnte retspraksis).
- 61 For det andet er EU-pilotprojektproceduren ligesom den administrative fase i traktatkrænkelsesproceduren en dialog af bilateral karakter mellem Kommissionen og den pågældende medlemsstat. Og dette på trods af, at den kan være udløst af en klage som i den foreliggende sag, da en eventuel klager er helt uden rettigheder under traktatkrænkelsesprocedurens forløb (punkt 7, 9 og 10 i meddelelsen af 20. marts 2002).
- 62 For det tredje bemærkes, at selv om EU-pilotprojektproceduren ikke på alle punkter kan sidestilles med traktatkrænkelsesproceduren, kan den ikke desto mindre føre til en sådan, eftersom Kommissionen som afslutning på denne procedure formelt kan indlede behandlingen af overtrædelsen ved at sende en åbningsskrivelse og eventuelt anlægge sag ved Domstolen med henblik på derigennem at få fastslået det traktatbrud, som den har foreholdt den pågældende medlemsstat. Under disse omstændigheder vil udbredelsen af dokumenter i forbindelse med en EU-pilotprojektprocedure kunne skade den efterfølgende fase, dvs. traktatkrænkelsesproceduren. Det bemærkes endvidere, at hvis Kommissionen var forpligtet til at give aktindsigt i følsomme oplysninger indleveret af medlemsstaterne og at afsløre de argumenter, de havde anført til deres forsvar i forbindelse med en EU-pilotprojektprocedure, kunne medlemsstaterne blive tilbageholdende med at udlevere dem i første omgang. Retsspraksis har anerkendt, at fortroligheden skal opretholdes i den administrative fase i en traktatkrænkelsesprocedure, og den samme fortrolighed gør sig så meget desto mere gældende i en EU-pilotprojektsag, hvis eneste formål er at undgå en overtrædelsesprocedure, der indebærer en meget længere og mere kompleks behandling, og i givet fald et traktatkrænkessøgsmål.
- 63 Det kan følgelig konkluderes, at når den berørte institution påberåber sig den undtagelse, der er fastsat i artikel 4, stk. 2, tredje led, i forordning nr. 1049/2001 om undersøgelsesprocedurer, kan den basere sig på en generel formodning om at give afslag på aktindsigt i dokumenter vedrørende en EU-pilotprojektsag, som er en etape, der går forud for en eventuel formel indledning af en traktatkrænkelsesprocedure.
- 64 Den konklusion, der fremgår af præmis 63 ovenfor, ændres ikke af de andre argumenter, som sagsøgerne og de medlemsstater, der er interveneret til støtte for disse, har anført.
- 65 Sagsøgerne har nemlig for det første gjort gældende, at EU-pilotprojektproceduren på grund af sin uformelle og ikke officielle art, og da den ikke har noget retligt grundlag i traktaterne, ikke kan sammenlignes med den officielle administrative procedure, der er fastsat i artikel 258 TEUF.
- 66 I denne henseende bemærkes imidlertid, at selv om EU-pilotprojektproceduren ikke er udtrykkeligt fastsat i traktaten, betyder dette ikke, at den ikke har et retsgrundlag. For det første skal EU-pilotprojektproceduren nemlig forstås således, at den følger af de muligheder, som ligger til grund for Kommissionens forpligtelse til at kontrollere medlemsstaternes overholdelse af EU-retten (jf. i denne retning dommen i sagen Kommissionen mod Technische Glaswerke Ilmenau, præmis 60). Der har således altid været en mekanisme eller en procedure for udveksling af oplysninger forud for

indledningen af en traktatkrænkelingsprocedure, og den er uundgåelig for at foretage de første faktiske undersøgelser og at finde de første indicier for en eventuel tilsidesættelse af EU-retten. For det andet har EU-pilotprojektproceduren netop til formål at formalisere de første udvekslinger af oplysninger mellem Kommissionen og medlemsstaterne vedrørende mulige tilsidesættelse af EU-retten. Under disse omstændigheder strukturerer EU-pilotprojektproceduren, selv om den ikke har grundlag i artikel 258 TEUF, de skridt, som Kommissionen traditionelt har foretaget, når den har modtaget en klage, eller når den har handlet på eget initiativ.

- 67 Både sagsøgerne og de parter, der er interveneret til støtte for dem, har for det andet fremhævet, at den retspraksis, som Kommissionen har citeret i den anfægtede afgørelse, ikke kan anvendes analogt i det foreliggende tilfælde. Der er navnlig tale om dommen i sagen *Petrie m.fl. mod Kommissionen*, i sagen *Kommissionen mod Technische Glaswerke Ilmenau*, dommen af 14. november 2013, *LPN mod Kommissionen*, dommen i sagen *Kommissionen mod Éditions Odile Jacob* og dommen i sagen *Kommissionen mod Agrofert Holding* samt *Domstolens dom af 18. december 2007, Sverige mod Kommissionen* (sag C-64/05 P, Sml. I, s. 11389), og *Rettens dom af 14. februar 2012, Tyskland mod Kommissionen* (sag T-59/09).
- 68 Det skal imidlertid konstateres, at dette spørgsmål blev behandlet af Domstolen i dommen af 14. november 2013, *LPN mod Kommissionen*. Som det blev anført i præmis 58 ovenfor, finder det eneste formål om at bevare integriteten af forløbet af den procedure, som har ført Domstolen til at anerkende en generel formodning i forbindelse med kontrol med statsstøtte (dommen i sagen *Kommissionen mod Technische Glaswerke Ilmenau*) og fusionskontrol (dommen i sagen *Kommissionen mod Éditions Odile Jacob* og dommen i sagen *Kommissionen mod Agrofert Holding*) samt i en retslig procedure (dommen i sagen *Sverige m.fl. mod API og Kommissionen*) og i den administrative fase i en traktatkrænkelingsprocedure (dommen af 14.11.2013, *LPN mod Kommissionen*), med de fornødne ændringer anvendelse på overtrædelsesprocedurer i henhold til artikel 258 TEUF. Som det fremgår af præmis 59-62 ovenfor, skal disse overvejelser også gælde for EU-pilotprojektprocedurerne.
- 69 For det tredje har sagsøgerne og de medlemsstater, der er interveneret til støtte for dem, anført, at en generel formodning om afslag, der principielt finder anvendelse på enhver dokumentkategori, ikke vil være berettiget, da dokumenterne i en overtrædelsesprocedure, herunder dokumenterne i en EU-pilotprojektprocedure, omfatter dokumenter af forskellig art, der ikke altid er følsomme, og som offentligheden principielt skal have adgang til, som f.eks. videnskabelige rapporter eller klarlægninger af gældende bestemmelser.
- 70 Som Domstolen har udtalt, skal det imidlertid dels bemærkes, at når der er givet afslag på aktindsigt på grundlag af en generel formodning, kan de interesserede parter, såfremt de ønsker det, bevise, at et givent dokument, som der begæres aktindsigt i, ikke er omfattet af den nævnte formodning, eller at der er en mere tungtvejende offentlig interesse i udbredelsen af dokumentet i medfør af artikel 4, stk. 2, i forordning nr. 1049/2001 (dommen i sagen *Kommissionen mod Technische Glaswerke Ilmenau*, præmis 62, i sagen *Sverige m.fl. mod API og Kommissionen*, præmis 103, i sagen *Kommissionen mod Éditions Odile Jacob*, præmis 126, og i sagen *Kommissionen mod Agrofert Holding*, præmis 68).
- 71 Dels skal det bemærkes, at Kommissionen ifølge Domstolens praksis ikke er forpligtet til at lægge en generel formodning til grund for sin afgørelse. Den kan altid foretage en konkret vurdering af de dokumenter, der er omfattet af begæringen om aktindsigt, og give en konkret begrundelse. I tilfælde, hvor Kommissionen konstaterer, at den EU-pilotprojektprocedure, der er omhandlet i en given begæring om aktindsigt, har kendetegn, der muliggør en fuldstændig eller delvis udbredelse af dokumenterne i sagsakterne, er Kommissionen desuden forpligtet til at foranstalte denne udbredelse (jf. i denne retning dommen af 14.11.2013, *LPN mod Kommissionen*, præmis 67).

- 72 For det fjerde har sagsøgerne og de medlemsstater, der er interveneret til støtte for dem, under retsmødet, henset til præmis 47 i dommen af 14. november 2013, LPN mod Kommissionen, gjort gældende, at en generel formodning med hensyn til dokumenter, der henhører under en EU-pilotprojektprocedure, under alle omstændigheder kun kan anerkendes, når der er tale om en anmodning om aktindsigt i en »samling af dokumenter«, og ikke som i det foreliggende tilfælde i blot to dokumenter.
- 73 En sådan fortolkning af dommen af 14. november 2013, LPN mod Kommissionen, kan imidlertid ikke tiltrædes.
- 74 Det skal nemlig bemærkes, at et krav om et mindsteomfang af dokumenter, der skal være omfattet af en begæring om aktindsigt, for at det skal være muligt at anvende en generel formodning for afslag – ud over at det er vanskeligt at gennemføre med hensyn til den konkrete fastlæggelse af det nævnte mindsteomfang – ikke kan forenes med den begrundelse, der ligger til grund for anerkendelsen af en sådan generel formodning med hensyn til traktatkrænkelserproceduren og EU-pilotprojektproceduren, nemlig disse procedurers vellykkede gennemførelse og risikoen for at bringe resultatet af disse procedurer i fare (jf. præmis 57 ovenfor).
- 75 Det er altså et kvalitativt kriterium, nemlig det forhold, at dokumenterne vedrører den samme EU-pilotprojektprocedure, som afgør anvendelsen af den generelle formodning for afslag (dommen af 14.11.2013, LPN mod Kommissionen, præmis 45), og ikke, som sagsøgerne har gjort gældende, et kvantitativt kriterium, dvs. det større eller mindre omfang af dokumenter, der er omfattet af den omhandlede begæring om aktindsigt.
- 76 Det skal i øvrigt bemærkes, at Domstolen i dommen i sagen Kommissionen mod Éditions Odile Jacob (præmis 127 og 130) anerkendte, at Kommissionen kunne anvende en generel formodning på en dokumentkategori, selv når begæringen om aktindsigt – som i det foreliggende tilfælde – kun vedrører to konkrete dokumenter.
- 77 For det femte har sagsøgerne gjort gældende, at forordning nr. 1049/2001 hverken indeholder formuleringer som »EU-pilotprojektprocedure« eller »dialog i fuld fortrolighed mellem medlemsstaten og Kommissionen« som kategori på listen over de undtagelser, der er fastsat i denne forordnings artikel 4. Det skal i denne henseende konstateres, at Domstolen tog hensyn hertil for at begrunde fortolkningen af undtagelsen i artikel 4, stk. 2, tredje led, i forordning nr. 1049/2001 vedrørende undersøgelser og for således at begrunde nødvendigheden af at anvende en generel formodning, der finder anvendelse på visse kategorier af dokumenter, der vedrører overtrædelsesprocedurer, såsom EU-pilotprojektproceduren.
- 78 For det sjette har sagsøgerne påberåbt sig, at Kommissionen ville have kunnet forhindre gennemførelsen af terapier på privathospitalet, hvis den havde handlet umiddelbart efter, at den havde modtaget deres klage. De har navnlig hævdet, at Kommissionen »tillod [privathospitalet] uden indgriben at fortsætte med at foretage ulovlige behandlinger og til dette formål at anvende et ulovligt lægemiddel til avanceret terapi«.
- 79 Det skal imidlertid bemærkes, at den anmodning, som sagsøgerne har indgivet i den foreliggende sag, således som det fremgår af påstandene i stævningen, tilsigter en annullation af den anfægtede afgørelse. Da sagsøgerne ved det påberåbte har gjort gældende, at Kommissionen har et ansvar som følge af en påstået ulovlig passivitet, efter at de havde indgivet deres klage, men ikke kan rejse tvivl om den anfægtede afgørelses lovlighed, må det påberåbte forkastes som irrelevant.
- 80 Det følger heraf, at det henset til de ovenstående betragtninger må konkluderes, at Kommissionen ikke begik en retlig fejl ved at fortolke artikel 4, stk. 2, tredje led, i forordning nr. 1049/2001 således, at den kunne give afslag på begæringen om aktindsigt i de omtvistede dokumenter, som vedrører en EU-pilotprojektprocedure, uden at foretage en konkret og individuel undersøgelse af dem.

- 81 Kongeriget Sverige har subsidiært i det væsentlige anført, at Kommissionen under alle omstændigheder burde have begrundet den anfægtede afgørelse ved udtrykkeligt at anføre, at den omhandlede generelle formodning faktisk fandt anvendelse på de omtvistede dokumenter.
- 82 I denne forbindelse bemærkes, at det fremgår af retspraksis, at den EU-institution, der gør gældende, at den har støttet sig på en generel formodning, i hvert enkelt tilfælde er forpligtet til at efterprøve, om de generelle betragtninger, der normalt gælder for en bestemt type dokumenter, faktisk finder anvendelse på det dokument, som der begæres aktindsigt i (jf. i denne retning dommen i sagen Sverige og Turco mod Rådet, præmis 50).
- 83 Kravet om at undersøge, om den omhandlede generelle formodning faktisk finder anvendelse, kan desuden ikke fortolkes således, at Kommissionen skal foretage en individuel undersøgelse af alle de begærede dokumenter i den foreliggende sag. Et sådant krav ville fratage den generelle formodning dens effektive virkning, dvs. at gøre det muligt for Kommissionen at besvare en begæring om aktindsigt på overordnet vis (jf. i denne retning dommen af 14.11.2013, LPN mod Kommissionen, præmis 68).
- 84 I det foreliggende tilfælde er det tilstrækkeligt at bemærke, at Kommissionen i den anfægtede afgørelse først anførte, at de omtvistede dokumenter, som sagsøgerne begærede aktindsigt i, var to skrivelser, som Kommissionen havde sendt til de tyske myndigheder inden for rammerne af sagen vedrørende EU-pilotprojekt 2070/11/SNCO. Dernæst præciserede Kommissionen, at denne procedure udgjorde en undersøgelse, der havde til formål i lyset af de faktiske omstændigheder, som sagsøgerne havde angivet i deres klage, at finde ud af, om Forbundsrepublikken Tyskland havde overtrådt EU-retten. Den forklarede endvidere, at den nævnte undersøgelse var den fase, der lå forud for en eventuel indledning af en traktatkrænkelingsprocedure som omhandlet i artikel 258 TEUF. Endelig fastslog den, at eftersom undersøgelsen stadig var i gang og ikke var blevet afsluttet, ville udbredelsen af de omtvistede dokumenter skade og bringe formålene med undersøgelsen i fare.
- 85 Det følger heraf, at i modsætning til hvad Kongeriget Sverige har gjort gældende, kontrollerede Kommissionen, at de omtvistede dokumenter, som sagsøgerne havde begæret aktindsigt i, var genstand for en undersøgelsesprocedure, der stadig var igangværende, og den omhandlede generelle formodning fandt følgelig faktisk anvendelse på de nævnte dokumenter.
- 86 Det første led i det første anbringende skal således forkastes.

Det andet led i det første anbringende om spørgsmålet om, hvorvidt der foreligger en mere tungtvejende offentlig interesse

– Parternes argumenter

- 87 Sagsøgerne, støttet af Republikken Finland og Kongeriget Sverige, har gjort gældende, at Kommissionen ikke har foretaget en korrekt afvejning af de modstridende interesser i det foreliggende tilfælde, og de har derfor anfægtet den konklusion, at der ikke fandtes nogen interesse, som vejede tungere end interessen for EU-pilotprojektproceduren, som kunne begrunde udbredelsen af de omtvistede dokumenter. De har i det væsentlige gjort gældende, at formålet om beskyttelse af sundheden skal veje tungere end Kommissionens særlige interesse i at fortsætte sin undersøgelse.
- 88 Kommissionen har anfægtet sagsøgernes argumenter.

– Rettens bemærkninger

- 89 Sagsøgerne, støttet af Republikken Finland og Kongeriget Sverige, har foreholdt Kommissionen, at den har begået en vurderingsfejl, idet den har lagt til grund, at der ikke er nogen mere tungtvejende offentlig interesse som omhandlet i artikel 4, stk. 2, sidste sætningsled, i forordning nr. 1049/2001, der begrundet udbredelsen af de omtvistede dokumenter.
- 90 Det bemærkes indledningsvis, at selv i det tilfælde, hvor Kommissionen som i den foreliggende sag støtter sig på en generel formodning for at give afslag på en begæring om aktindsigt i henhold til artikel 4, stk. 2, tredje led, i forordning nr. 1049/2001, er muligheden for at bevise, at der er en mere tungtvejende offentlig interesse, som begrundet udbredelsen af de nævnte dokumenter i medfør af sidste sætningsled i den nævnte bestemmelse, ikke udelukket (jf. i denne retning dommen i sagen Kommissionen mod Éditions Odile Jacob, præmis 126).
- 91 Det fremgår af retspraksis, at det påhviler den part, der gør gældende, at der foreligger en mere tungtvejende offentlig interesse, konkret at angive de omstændigheder, der begrundet udbredelsen af de omhandlede dokumenter (jf. i denne retning dommen i sagen Kommissionen mod Technische Glaswerke Ilmenau, præmis 62, i sagen Sverige m.fl. mod API og Kommissionen, præmis 103, i sagen Kommissionen mod Agrofert Holding, præmis 68, og dommen af 14.11.2013, LPN mod Kommissionen, præmis 94).
- 92 I øvrigt er helt generelle betragtninger ikke tilstrækkelige til at fastslå, at en offentlig interesse kan gå forud for begrundelserne for at afslå udbredelsen af de omhandlede dokumenter (jf. i denne retning dommen af 14.11.2013, LPN mod Kommissionen, præmis 93).
- 93 Desuden skal den mere tungtvejende offentlige interesse, der kan begrunde udbredelsen af et dokument, ikke nødvendigvis være adskilt fra de principper, der ligger bag forordning nr. 1049/2001 (jf. i denne retning dommen i sagen Sverige og Turco mod Rådet, præmis 74 og 75, og dommen af 14.11.2013, LPN mod Kommissionen, præmis 92).
- 94 I det foreliggende tilfælde bemærkes, at Kommissionen i den anfægtede afgørelse anførte, at der ikke var nogen mere tungtvejende offentlig interesse, der begrundede udbredelsen af dokumenter som omhandlet i artikel 4, stk. 2, sidste sætningsled, i forordning nr. 1049/2001, idet den bedste måde at tjene den offentlige interesse på i det foreliggende tilfælde var at bringe EU-pilotprojektproceduren med Forbundsrepublikken Tyskland til sin afslutning. Ifølge Kommissionen gjorde dette det muligt at undersøge, om EU-retten faktisk var blevet overtrådt i lyset af de faktiske omstændigheder, der var blevet fremført af sagsøgerne i deres klage over de tyske myndigheder.
- 95 Denne vurdering fra Kommissionens side er ikke behæftet med nogen fejl.
- 96 For det første tilsigter flere argumenter, som sagsøgerne har fremført i forbindelse med dette led i anbringendet, nemlig at vise, at der er sket en overtrædelse af Kommissionens påståede forpligtelse til at foretage en konkret og individuel undersøgelse, som denne i henhold til artikel 4, stk. 2, tredje led, i forordning nr. 1049/2001 burde have foretaget af de begærede dokumenter. Det skal imidlertid bemærkes, at disse argumenter har været genstand for en analyse i forbindelse med det første led i det første anbringende og navnlig, at de er blevet forkastede som ugrundede, således at der ikke kan gives medhold i dem i forbindelse med det foreliggende led.
- 97 For det andet bemærkes, at sagsøgerne ikke ud over de generelle henvisninger til den påståede overtrædelses alvor med hensyn til nødvendigheden af at beskytte den offentlige sundhed og det forhold, at behandlinger på privathospitalet havde forårsaget flere patienter i Tysklands død, har underbygget de konkrete grunde, der i den foreliggende sag kunne begrunde udleveringen af de omtvistede dokumenter. De har navnlig ikke forklaret, i hvilket omfang udleveringen af disse dokumenter til sagsøgerne, dvs. to anmodninger om oplysninger sendt af Kommissionen til



Forbundsrepublikken Tyskland, kunne tjene interessen i at beskytte den offentlige sundhed. I denne forbindelse skal det fremhæves, således som det følger af den retspraksis, der er nævnt ovenfor i præmis 91 og 92, at selv om bevisbyrden ved anvendelsen af undtagelsen i artikel 4, stk. 2, tredje led, i forordning nr. 1049/2001 påhviler den institution, der påberåber sig den nævnte undtagelse, påhviler det derimod for så vidt angår denne forordnings artikel 4, stk. 2, sidste sætningsled, dem, der gør gældende, at der foreligger en mere tungtvejende offentlig interesse som omhandlet i denne bestemmelses sidste sætningsled, at bevise denne.

- 98 For det tredje bemærkes, at selv hvis det blev antaget, at de generelle påstande med hensyn til spørgsmålet, om der foreligger en generel interesse i beskyttelse af sundheden, skulle tiltrædes, er udleveringen af de begærede dokumenter i den foreliggende sag ikke af en sådan art, at den gør det muligt at efterkomme en sådan interesse. Det skal nemlig fastslås, at det ikke tilkommer sagsøgerne at fastslå, i hvilket omfang EU-retten, navnlig forordning nr. 1394/2007, var blevet overholdt af de tyske myndigheder med hensyn til den faktiske ramme, der er redegjort for i deres klage. Tværtimod skal Kommissionens vurdering, hvorefter den offentlige interesse i Kommissionens klarlæggelse af, om EU-retten var blevet respekteret af Forbundsrepublikken Tyskland, udgjorde den mest effektive fremgangsmåde til at beskytte den offentlige sundhed, tiltrædes.
- 99 For det fjerde har sagsøgerne gjort gældende, at de omtvistede dokumenter kunne udgøre grundlaget for en sag om erstatningsansvar uden for kontrakt, som de eventuelt kunne anlægge ved de nationale tyske retter. Sagsøgernes begæring tilsigter i det væsentlige at opnå bevisdokumenter til støtte for deres sag om erstatningsansvar, idet de til dette formål gør brug af Kommissionen og de undersøgelsesbeføjelser, som den har som EUF-traktatens vogter. Sagsøgernes interesse i at fremlægge bevisdokumenter for den nationale ret kan imidlertid ikke anses for at udgøre en mere tungtvejende offentlig interesse som omhandlet i artikel 4, stk. 2, sidste sætningsled, i forordning nr. 1049/2001, men en privat interesse (jf. i denne retning dommen i sagen Kommissionen mod Agrofert Holding, præmis 86). Det kan nemlig ikke tillades, at Kommissionen bruges som redskab til at få adgang til beviser, der ikke er tilgængelige på anden måde. I denne henseende bemærkes, at selv om de omstændigheder, der giver anledning til sagsøgernes sag for de tyske og europæiske retter, er ulykkelige og beklagelige, har Kommissionen med rette fremhævet, at sagsøgerne skal bruge retssystemet ved at anvende de klageadgange og de måder til at opnå beviser på, som den nationale ret tildeler dem.
- 100 For det femte har sagsøgerne foreholdt Kommissionen, at den ikke har givet dem aktindsigt i de omtvistede dokumenter i lyset af den påberåbte offentlige interesse, selv efter afslutningen af sagen vedrørende EU-pilotprojekt 2070/11/SNCO. I denne forbindelse er det tilstrækkeligt at bemærke, at det fremgår af fast retspraksis, at lovligheden af en anfægtet retsakt inden for rammerne af et annulationssøgsmål, der er anlagt i henhold til artikel 263 TEUF, skal bedømmes efter de faktiske og retlige omstændigheder på det tidspunkt, da retsakten blev udstedt (jf. Rettens dom af 30.9.2009, sag T-432/07, Frankrig mod Kommissionen, ikke trykt i Samling af Afgørelser, præmis 43 og den deri nævnte retspraksis). Det skal fastslås, at EU-pilotprojekt 2070/11/SNCO er blevet afsluttet efter vedtagelsen af den anfægtede afgørelse. Sagsøgernes argument må følgelig forkastes.
- 101 Under alle omstændigheder kan det ikke – således som det følger dels af præmis 12 i dommen af 14. november 2013, LPN mod Kommissionen, dels af det af Kommissionen under retsmødet anførte – udelukkes, at sagsøgerne med nærværende sag kan få fuldstændig eller delvis aktindsigt i de pågældende dokumenter, eftersom undtagelsen i artikel 4, stk. 2, tredje led, i forordning nr. 1049/2001 ophørte med at finde anvendelse, da Kommissionen henlagde klagen, på betingelse af at de nævnte dokumenter ikke var omfattet af en anden undtagelse i henhold til denne forordning. En sådan hypotese er dog kun tænkelig, hvis Kommissionen forelægges en ny begæring om aktindsigt.
- 102 Det andet led i det første anbringende skal herefter forkastes.

103 Henset til det ovenstående skal det konkluderes, at Kommissionen ikke begik en fejl, da den fandt, at undtagelsen i artikel 4, stk. 2, tredje led, i forordning nr. 1049/2001 tillod, at sagsøgerne ikke skulle gives fuldstændig aktindsigt i de omtvistede dokumenter.

104 Sagsøgernes første anbringende må derfor forkastes.

*Det andet anbringende om en tilsidesættelse af artikel 4, stk. 6, i forordning nr. 1049/2001*

Parternes argumenter

105 Sagsøgerne har gjort gældende, at Kommissionen har underkendt deres ret til at opnå delvis aktindsigt i de omtvistede dokumenter.

106 Kommissionen har bestridt sagsøgernes argumenter.

Rettens bemærkninger

107 Ifølge artikel 21, stk. 1, i Domstolens statut, der i medfør af artikel 53, stk. 1, i samme statut og artikel 44, stk. 1, litra c), i Rettens procesreglement finder anvendelse på rettergangsmåden ved Retten, skal en stævning angive søgsmålets genstand og en kort fremstilling af søgsmålsgrundene. Disse angivelser skal være tilstrækkeligt klare og præcise til, at sagsøgte kan tilrettelægge sit forsvar og Retten foretage sin retslige prøvelse. Af retssikkerheds- og retsplejehensyn skal de væsentligste faktiske og retlige omstændigheder, som søgsmålet støttes på, fremgå af selve stævningen, eventuelt kortfattet, men dog på en sammenhængende og forståelig måde (Rettens kendelse af 28.4.1993, sag T-85/92, De Hoe mod Kommissionen, Sml. II, s. 523, præmis 20, og af 11.7.2005, sag T-294/04, Internationaler Hilfsfonds mod Kommissionen, Sml. II, s. 2719, præmis 23).

108 I det foreliggende tilfælde skal det fastslås, at sagsøgerne ud over en abstrakt angivelse i stævningen om et anbringende om en tilsidesættelse af artikel 4, stk. 6, i forordning nr. 1049/2001 ikke har anført nogen argumentation til støtte for dette anbringende.

109 Det andet anbringende skal følgelig afvises.

*Det tredje anbringende om en tilsidesættelse af begrundelsespligten*

Parternes argumenter

110 Sagsøgerne har ud over klagepunkterne om den manglende konkrete og individuelle undersøgelse, der blev behandlet i forbindelse med det første anbringende, gjort gældende, at Kommissionen ikke har overholdt den begrundelsespligt, der påhviler den i medfør af artikel 296 TEUF. De er navnlig af den opfattelse, at den anfægtede afgørelse, i modsætning til hvad fast retspraksis kræver, hverken gør det muligt at forstå eller at kontrollere, hvilke grunde der konkret begrundede afslaget på deres begæring om aktindsigt. De har endvidere gjort gældende, at de henvisninger til retspraksis, der er nævnt til støtte for den anfægtede afgørelse, er vilkårlige og usammenhængende.

111 Sagsøgerne har endvidere foreholdt Kommissionen, at den har behandlet begæringerne om aktindsigt i de omtvistede dokumenter i en afgørelse uden at sondre imellem de nævnte dokumenters indhold. De har følgelig ikke været i stand til at afgøre, hvilke begrundelser for afslag der svarede til de forskellige dokumenter, som der var begæret aktindsigt i.

112 Kommissionen har anfægtet sagsøgernes argumenter.

## Rettens bemærkninger

- 113 Sagsøgerne har i det væsentlige gjort gældende, at Kommissionen ikke har opfyldt den begrundelsespligt, der påhviler den i medfør af artikel 296 TEUF, da den ikke har angivet nogen grund, der forklarer, i hvilket omfang aktindsigt i de omtvistede dokumenter havde kunnet skade de undtagelser, der er fastsat i forordning nr. 1049/2001.
- 114 Ifølge fast retspraksis skal enhver afgørelse, som en institution træffer vedrørende de undtagelser, som er opregnet i artikel 4 i forordning nr. 1049/2001, begrundes (dommen i sagen Sverige og Turco mod Kommissionen, præmis 48, samt Rettens dom af 11.3.2009, sag T-166/05, Borax Europa mod Kommissionen, ikke trykt i Samling af Afgørelser, præmis 44, og af 12.9.2013, sag T-331/11, Besselink mod Rådet, præmis 96).
- 115 Det tilkommer den institution, som har givet afslag på aktindsigt i et dokument, at give en begrundelse, der gør det muligt at forstå og undersøge dels, om det dokument, der er begæret aktindsigt i, virkelig er omfattet af anvendelsesområdet for den påberåbte undtagelse, dels, om behovet for beskyttelse i forhold til denne undtagelse er reel (Rettens dom af 26.4.2005, forenede sager T-110/03, T-150/03 og T-405/03, Sison mod Rådet, Sml. II, s. 1429, præmis 61).
- 116 Det nærmere indhold af begrundelseskravet skal fastlægges i lyset af den konkrete sags omstændigheder, navnlig indholdet af den pågældende retsakt, indholdet af de anførte grunde samt den interesse, som retsaktens adressater samt andre, der må anses for umiddelbart og individuelt berørt af retsakten, kan have i begrundelsen. Det kræves ikke, at begrundelsen angiver alle de forskellige relevante faktiske og retlige momenter, da spørgsmålet, om en beslutnings begrundelse opfylder kravene efter artikel 296 TEUF, ikke blot skal vurderes i forhold til ordlyden, men ligeledes til den sammenhæng, hvori den indgår, samt under hensyn til alle de retsregler, som gælder på det pågældende område (jf. Domstolens dom af 2.4.1998, sag C-367/95 P, Kommissionen mod Sytraval og Brink's France, Sml. I, s. 1719, præmis 63 og den deri nævnte retspraksis).
- 117 I det foreliggende tilfælde skal det fastslås, at Kommissionen i den anfægtede afgørelse anførte følgende:

»3. BESKYTTELSE AF UNDERSØGELSENS FORMÅL Artikel 4, stk. 2, tredje led, i forordning nr. 1049/2001 bestemmer, at »[i]nstitutionerne afslår at give aktindsigt i et dokument, hvis udbredelse ville være til skade for beskyttelsen af [...] formålet med inspektioner, undersøgelser og revision«. De dokumenter, der er begæret aktindsigt i, er to skrivelser, som Kommissionen har sendt til de tyske myndigheder for at få kendskab til deres holdning til [EU-pilotprojekt-]sag 2070/11/SNCO, og de tyske myndigheders svar på denne begæring. Unionens pilotprojekt går forud for en eventuel indledning af en formel fase i form af en traktatkrænkelsesprocedure som omhandlet i artikel 258 TEUF. I de dokumenter, der er omfattet af Deres begæring, Kommissionens forklaringer og de stillede spørgsmål samt forbundsregerings svar, fremgår de vigtigste problemer i [EU-pilotprojekt-]sag 2070/11/SNCO. Under disse omstændigheder ville en førtidig udbredelse af de begærede dokumenter påvirke den igangværende dialog mellem de tyske myndigheder og Kommissionen. For at Kommissionen kan opfylde sin opgave og finde en løsning med hensyn til en eventuel overtrædelse, er det nødvendigt at opretholde et klima præget af gensidig tillid mellem Kommissionen og den berørte medlemsstat gennem alle procedurens etaper og indtil dens endelige afslutning. [...]

4. DELVIS ADGANG I overensstemmelse med artikel 4, stk. 6, i forordning nr. 1049/2001 [har Kommissionen] ligeledes overvejet en delvis aktindsigt i det begærede dokument. En delvis adgang er dog ikke mulig, da de pågældende dokumenter på dette stadie af [EU-pilotprojekt-]sagen i deres helhed henhører under undtagelsen i artikel 4, stk. 2, tredje led, i forordning nr. 1049/2001. Navnlig er der ingen del i de tre dokumenter, der er omfattet af Deres begæring, der kan udbredes, uden at

der samtidig udbredes mindst en del af de spørgsmål, der er blevet rejst under denne [EU-pilotprojekt-]sag, og uden at klimaet præget af gensidig tillid med de tyske myndigheder således bringes i fare.

5. EN MERE TUNGTVEJENDE OFFENTLIG INTERESSE, DER BEGRUNDER UDBREDELSEN [...] [D]en omstændighed, at en krænkelse af EU-retten bringes til ophør som i den omhandlede [EU-pilotprojekt-]procedure, er en sag, der henhører under den offentlige interesse, navnlig når omstændighederne i sagen, således som De påstår, er særligt alvorlige. Det er netop af denne grund, at Kommissionen har foretaget denne undersøgelse. Det er imidlertid Kommissionens erfaring, som er bekræftet i retspraksis, at den offentlige interesse i at finde en løsning på sagen og eventuelt, at medlemsstaten overholder EU-retten, tjenes bedst, hvis det gensidige tillidsforhold mellem Kommissionen og den berørte medlemsstat bevares. Dette gælder ligeledes, når den påståede krænkelse kan have meget alvorlige konsekvenser, herunder for borgernes sundhed. Navnlig i disse særligt alvorlige sager er det afgørende at finde en hurtig og effektiv løsning på problemet, hvis det efter Kommissionens undersøgelse viser sig, at der er begået en krænkelse. [Kommissionen er af den opfattelse], at den bedste måde at finde en hurtig løsning på er at opretholde et klima præget af gensidig tillid mellem Kommissionen og den berørte medlemsstat. [...]«

- 118 Det følger af det ovenstående, at Kommissionen i den anfægtede afgørelse først anførte den undtagelse, hvorpå den støttede afslaget på sagsøgernes begæring om aktindsigt, nemlig undtagelsen vedrørende den offentlige interesse med hensyn til undersøgelser, der fremgår af artikel 4, stk. 2, tredje led, i forordning nr. 1049/2001, idet den i denne henseende præciserede, at den tidlige udbredelse af de omhandlede dokumenter kunne påvirke dialogen mellem de tyske myndigheder og denne i EU-pilotprojektproceduren, der stadig var igangværende. Den anførte endvidere, at en delvis adgang i medfør af artikel 4, stk. 6, i forordning nr. 1049/2001 ikke kunne gives, da de dokumenter, der var omfattet af sagsøgernes begæring, ikke kunne udbredes, uden at i det mindste en del af det, der stod på spil i EU-pilotprojektsag 2070/11/SNCO, ville blive afsløret. Endelig forklarede Kommissionen, at sagsøgerne efter dens mening ikke kunne gøre nogen mere tungtvejende offentlig interesse gældende, eftersom løsningen vedrørende de omstændigheder, der var redegjort for i deres klage, kunne findes på en mere effektiv måde, derved at klimaet præget af gensidig tillid mellem den og Forbundsrepublikken Tyskland blev opretholdt.
- 119 Det følger heraf, at i modsætning til hvad sagsøgerne har gjort gældende, gav de oplysninger, som Kommissionen anførte i den anfægtede afgørelse under omstændighederne i det foreliggende tilfælde, sagsøgerne mulighed for at forstå og Retten mulighed for at undersøge dels, om de omtvistede dokumenter virkelig var omfattet af anvendelsesområdet for den påberåbte undtagelse, dels, om behovet for beskyttelse i forhold til denne undtagelse var reelt.
- 120 Den ovenstående konstatering kan ikke afkræftes af det andet af sagsøgerne anførte.
- 121 Sagsøgerne har nemlig for det første foreholdt Kommissionen, at den i samme bekræftende afgørelse samlet har behandlet spørgsmålet om aktindsigt i to forskellige begæring vedrørende de anmodninger om oplysninger, som Kommissionen havde sendt til de tyske myndigheder henholdsvis den 10. maj og den 10. oktober 2011.
- 122 I denne forbindelse skal det indledningsvis bemærkes, at sagsøgerne ikke har forklaret, hvorledes en sådan fælles behandling kunne have en tilsidesættelse af begrundelsespligten til følge. Under alle omstændigheder bemærkes for det første, således som Kommissionen har gjort gældende, at der ikke er noget, der forhindrer denne institution i at behandle mere end en begæring om aktindsigt fra den samme begærende i samme besvarelse, så længe den behandler hele genstanden for de forskellige begæring, og besvarelsen er tilstrækkeligt klar til at den, der har begæret aktindsigt, kan vide, hvilke forskellige dele af svaret der vedrører hvilken begæring om aktindsigt. I det foreliggende tilfælde har Kommissionen sondret mellem de omtvistede dokumenter i den anfægtede afgørelse, og den har,

således som det følger af præmis 119 ovenfor, anført de grunde, der har foranlediget den til at give afslag på aktindsigt i de nævnte dokumenter i henhold til forordning nr. 1049/2001. For det andet bemærkes i lighed med det af Kommissionen anførte, at denne fremgangsmåde er så meget desto mere passende, når der – som i det foreliggende tilfælde – er en faktisk sammenhæng mellem flere begæringer om aktindsigt.

- 123 Sagsøgerne har for det andet foreholdt Kommissionen, at den har citeret afgørelserne fra de europæiske retsinstanser på usammenhængende måde. Dette argument må dog forkastes. I denne forbindelse er det nemlig tilstrækkeligt at konstatere, at Kommissionen har henvist til afgørelser fra Domstolen og Retten, der kunne underbygge dens retslige vurderinger vedrørende anvendelsen af en generel formodning for at give afslag på aktindsigt i dokumenter (dommen i sagen Petrie m.fl. mod Kommissionen, og i sagen Kommissionen mod Technische Glaswerke Ilmenau, samt dommen af 14.11.2013, LPN mod Kommissionen). Det fremgår af den anfægtede afgørelse, at disse citeringer vedrører retspraksis om aktindsigt, som omhandler undersøgelser, i forbindelse med forklaringen af de begrundelser, der ifølge Kommissionen danner grundlag for dens afgørelse om afslag på sagsøgernes begæring. De citeringer, som Kommissionen har foretaget, er i øvrigt tilstrækkeligt præcise til at gøre det muligt for sagsøgerne at identificere de nævnte domme fra Domstolen og fra Retten og at anfægte deres relevans, således som de har gjort det med det foreliggende annulationsøgsmål for de europæiske retsinstanser.
- 124 På baggrund af det ovenstående skal det konkluderes, at Kommissionen ikke har tilsidesat den begrundelsespligt, der påhviler den i henhold til artikel 296 TEUF.
- 125 Det tredje anbringende bør derfor forkastes.

#### *Det fjerde anbringende om en tilsidesættelse af meddelelsen af 20. marts 2002*

##### Parternes argumenter

- 126 Sagsøgerne har anført, at Kommissionen har tilsidesat reglerne om behandlingen af EU-borgernes klager, således som de følger af meddelelsen af 20. marts 2002. De har gjort opmærksom på, at disse regler tilsigter at beskytte klagerne ved at sikre, at klagerne behandles inden for rammerne af en åben og objektiv procedure, der er i overensstemmelse med EU-retten. De har navnlig foreholdt Kommissionen, at den ikke har informeret dem om den korrespondance, som den har haft med de tyske myndigheder, og at den ikke har overholdt fristen for behandlingen af klagen, der er fastsat i den nævnte meddelelse.
- 127 Kommissionen har i det væsentlige gjort gældende, at det fjerde anbringende er irrelevant inden for rammerne af det annulationsøgsmål, som sagsøgerne har anlagt.

##### Rettens bemærkninger

- 128 Indledningsvis bemærkes, at meddelelsen af 20. marts 2002 redegør for de gældende interne regler for Kommissionen i forbindelse med behandlingen af klager fra EU-borgere. Ifølge retspraksis omfatter den nævnte meddelelse de interne administrative foranstaltninger, som Kommissionen er forpligtet til at overholde i forbindelse med en klage for så vidt angår klageren (Rettens kendelse af 7.9.2009, LPN mod Kommissionen, sag T-186/08, ikke trykt i Samling af Afgørelser, præmis 55).

- 129 I det foreliggende tilfælde bemærkes, at dette søgsmål tilsigter en annullation af Kommissionens afgørelse om at give afslag på aktindsigt i to anmodninger om oplysninger sendt til Forbundsrepublikken Tyskland i henhold til forordning nr. 1049/2001. Det følger heraf, at der i den foreliggende sag alene skal træffes afgørelse om lovligheden af den anfægtede afgørelse i lyset af den nævnte forordning.
- 130 Meddelelsen af 20. marts 2002 kan i øvrigt heller ikke udgøre et retsgrundlag, der gør det muligt at bedømme lovligheden af en afgørelse vedrørende afslag på aktindsigt i de omtvistede dokumenter. Den fastsætter nemlig ingen regel, der regulerer adgangen til dokumenterne inden for rammerne af en traktatkrænkelingsprocedure, eller EU-pilotprojektproceduren, og den tillægger ikke klagerne nogen ret i den henseende. Den begrænser sig derimod til for så vidt angår en traktatkrænkelingsprocedure at anføre, at adgangen til dokumenterne skal være foretaget i overensstemmelse med forordning nr. 1049/2001. Under disse omstændigheder kan den nævnte meddelelse ikke have nogen betydning for bedømmelsen af begæringer om aktindsigt i dokumenter i henhold til forordning nr. 1049/2001.
- 131 Følgelig skal det fjerde anbringende forkastes som irrelevant.
- 132 Det følger af alle de ovenstående betragtninger, at Kommissionen bør frifindes i det hele.

### **Sagens omkostninger**

- 133 I henhold til procesreglementets artikel 87, stk. 3, kan Retten fordele sagens omkostninger eller bestemme, at hver part skal bære sine egne omkostninger, hvis hver af parterne henholdsvis taber eller vinder på et eller flere punkter, eller hvor der foreligger ganske særlige grunde.
- 134 Henset til omstændighederne i den foreliggende sag bør hver part bære sine egne omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

RET TEN (Ottende Afdeling):

- 1) **Europa-Kommissionen frifindes.**
- 2) **Hver part bærer sine egne omkostninger.**

Gratsias

Kancheva

Wetter

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 25. september 2014.

Underskrifter