



Rättsfallssamlingen

DOMSTOLENS DOM (femte avdelningen)

den 30 april 2020*

”Överklagande – Tillgång till institutionernas handlingar – Förordning (EG) nr 1049/2001 – Artikel 4.2 tredje strecksatsen – Undantag från rätten att få tillgång till handlingar – Undantag avseende skydd för syftet med utredningar – Handlingar i ett pågående fördragsbrottsförfarande – Detaljerat utlåtande som utfärdats inom ramen för ett anmälningsförfarande på grundval av direktiv 98/34/EG – Ansökan om tillgång till handlingar – Neka tillgång – De begärda handlingarna har lämnats ut i samband med förfarandet vid Europeiska unionens tribunal – Utlämnande – Avvisning – Berättigat intresse av att få saken prövad – Föreligger fortfarande”

I mål C-560/18 P,

angående ett överklagande enligt artikel 56 i stadgan för Europeiska unionens domstol, som inkom den 3 september 2018,

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

klagande,

i vilket de andra parterna är:

Europeiska kommissionen, företrädd av M. Konstantinidis och A. Spina, båda i egenskap av ombud,
svarande i första instans,

Konungariket Sverige, företrädd av C. Meyer-Seitz, A. Falk, H. Shev, J. Lundberg och H. Eklinder,
samtliga i egenskap av ombud,

Republiken Polen, företrädd av D. Lutostańska och M. Kamejsza-Kozłowska, båda i egenskap av ombud,

intervenienter i första instans,

meddelar

DOMSTOLEN (femte avdelningen)

sammansatt av avdelningsordföranden E. Regan samt domarna I. Jarukaitis (referent), E. Juhász, M. Ilešić och C. Lycourgos,

generaladvokat: G. Pitruzzella,

* Rättegångsspråk: engelska.

justitiesekreterare: handläggaren M. Longar,

efter det skriftliga förfarandet och förhandlingen den 26 september 2019,

och efter att den 5 december 2019 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

Dom

- 1 Izba Gospodarcza Producentów i Operatorów Urządzeń Rozrywkowych (nedan kallat Igpour), en organisation som företräder intressena för tillverkare, distributörer och personer som driver spelautomater i Polen, har yrkat att domstolen ska upphäva det beslut som meddelades av Europeiska unionens tribunal den 10 juli 2018, Izba Gospodarcza Producentów i Operatorów Urządzeń Rozrywkowych/kommissionen (T-514/15, ej publicerat, nedan kallat det överklagade beslutet, EU:T:2018:500). Genom detta beslut slog tribunalen fast att det inte längre fanns anledning att döma i saken såvitt gällde Igpours talan om ogiltigförklaring av kommissionens beslut GestDem 2015/1291 av den 12 juni 2015, att neka tillgång till det detaljerade utlåtande som Europeiska kommissionen utfärdat inom ramen för anmälningförfarande 2014/537/PL, samt av kommissionens beslut GestDem 2015/1291 av den 17 juli 2015 att neka tillgång till Republiken Maltas detaljerade utlåtande i anmälningförfarande 2014/537/PL (nedan gemensamt kallade de omtvistade besluten).

Tillämpliga bestämmelser

- 2 Artikel 4 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1049/2001 av den 30 maj 2001 om allmänhetens tillgång till Europaparlamentets, rådets och kommissionens handlingar (EGT L 145, 2001, s. 43), har följande lydelse:

”...

2. Institutionerna skall vägra att ge tillgång till en handling om ett utlämnande skulle undergräva skyddet för

...

– syftet med inspektioner, utredningar och revisioner,

om det inte föreligger ett övervägande allmänintresse av utlämnandet.

...”

Bakgrunden till tvisten

- 3 Kommissionen tillställde den 20 november 2013 Republiken Polen och vissa andra medlemsstater en formell underrättelse enligt artikel 258 FEUF inom ramen för fördragsbrottsförfarande 2013/4218. I underrättelsen anmodades mottagarna att anpassa nationella bestämmelser om hasardspel så att de överensstämde med de grundläggande fri- och rättigheter som fastställs i FEU-fördraget.

- 4 Republiken Polen underrättade således kommissionen, i sitt svar som inkom den 3 mars 2014, om sin avsikt att på grundval av Europaparlamentets och rådets direktiv 98/34/EG av den 22 juni 1998 om ett informationsförfarande beträffande tekniska standarder och föreskrifter (EGT L 204, 1998, s. 37) anmäla ett lagförslag om ändring av den polska lagen om hasardspel för att efterkomma kommissionens anmodan.
- 5 Den 5 november 2014 anmälde Republiken Polen det tillkännagivna lagförslaget till kommissionen, i enlighet med artikel 8 i direktiv 98/34. Anmälan registrerades under nummer 2014/537/PL.
- 6 Kommissionen och Republiken Malta utfärdade den 3 februari respektive den 6 februari 2015 två detaljerade utlåtanden om det anmälda lagförslaget i enlighet med artikel 9.2 i direktiv 98/34.
- 7 Den 17 februari 2015 ansökte Igpour med stöd av artikel 2.1 i förordning nr 1049/2001 om tillgång till de två utlåtanden som kommissionen och Republiken Malta utfärdat.
- 8 Den 10 mars 2015 beslutade kommissionen att neka Igpour tillgång till de begärda handlingarna.
- 9 Igpour skickade därför den 16 april 2015 en bekräftande ansökan om tillgång till handlingar till kommissionen i enlighet med artikel 7.2 i förordning nr 1049/2001.
- 10 I de omtvistade besluten förklarade kommissionen att utlämnande av de aktuella handlingarna skulle undergräva skyddet för syftet med inspektioner, utredningar och revisioner, som föreskrivs i artikel 4.2 tredje strecksatsen i förordning nr 1049/2001, såvitt gäller fördragsbrottsförfarande 2013/4218, eftersom de begärda utlåtandena är direkt knutna till detta förfarande.

Förfarandet vid tribunalen och det överklagade beslutet

- 11 Igpour väckte, genom ansökan som inkom till tribunalens kansli den 1 september 2015, en talan om ogiltigförklaring av de omtvistade besluten. Konungariket Sverige tilläts att intervensera i förfarandet till stöd för Igpours yrkanden, medan Republiken Polen tilläts intervensera till stöd för kommissionens yrkanden.
- 12 Den 7 december 2017 avslutade kommissionen fördragsbrottsförfarande 2013/4218 mot Republiken Polen.
- 13 Den 28 februari 2018 beslutade kommissionen att bevilja Igpour tillgång till de begärda handlingarna.
- 14 Parterna utvecklade sin talan och svarade på tribunalens frågor vid förhandlingen den 28 september 2017.
- 15 Genom handling som inkom till tribunalens kansli den 6 mars 2018 yrkade kommissionen att tribunalen skulle fastställa att talan inte längre hade något föremål och att det därför saknades anledning att döma i saken, sedan kommissionen beslutat att bevilja Igpour tillgång till de två handlingar som de omtvistade besluten avsåg. Kommissionen yrkade vidare att Igpour skulle förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna.
- 16 Tribunalen beslutade den 14 mars 2018 att återuppta den muntliga delen av förfarandet och anmodade parterna att yttra sig över kommissionens yrkande om fastställande av att det saknas anledning att döma i saken. Igpour bestred i sitt yttrande att det inte längre skulle finnas något berättigat intresse av att få saken prövad, medan Republiken Polen i sitt yttrande endast angav att den inte motsatte sig kommissionens yrkande. Konungariket Sverige har inte yttrat sig häröver.

- 17 I det överklagande beslutet fann tribunalen att det var föga troligt att en sådan atypisk situation skulle upprepas i framtiden. Vidare bedömde tribunalen att Igpour endast åberopat möjligheten att i framtiden väcka talan om (utomobligatoriskt) skadestånd mot Europeiska unionen och kommissionen, utan att precisera om organisationen eller dess medlemmar hade för avsikt att utnyttja denna möjlighet.
- 18 Tribunalen slog följaktligen fast att det inte längre fanns anledning att döma i saken och förpliktade vardera parten att bära sina rättegångskostnader.

Förfarandet vid domstolen och parternas yrkanden

- 19 Igpour har yrkat att domstolen ska
- upphäva det överklagade beslutet,
 - ogiltigförklara de omtvistade besluten, och
 - förplikta kommissionen att ersätta rättegångskostnaderna;
 - i andra hand, återförvisa målet till tribunalen för förnyad prövning och låta frågan om rättegångskostnader anstå.
- 20 Kommissionen har yrkat att domstolen ska
- ogilla överklagandet såsom ogrundat,
 - förplikta Igpour att ersätta rättegångskostnaderna i förevarande förfarande.
- 21 Konungariket Sverige har yrkat att domstolen ska upphäva det överklagade beslutet och ogiltigförklara de omtvistade besluten.
- 22 Republiken Polen yttrade sig i samband med förhandlingen och har i allt väsentligt yrkat att överklagandet ska ogillas.

Prövning av överklagandet

- 23 Igpour har åberopat fem grunder till stöd för sitt överklagande.

Den första grunden

Parternas argument

- 24 Genom den första grunden har Igpour gjort gällande att punkterna 30 och 32 i det överklagade beslutet är felaktiga i två avseenden.
- 25 Tribunalen gjorde enligt Igpour en felaktig rättstillämpning då den ansåg att det var osannolikt att den av Igpour åberopade rättsstridigheten skulle kunna upprepas i framtiden. Tribunalen gjorde likaså en felaktig rättstillämpning då den kom fram till att den relevanta frågan var huruvida det var möjligt att en sådan specifik situation som den som är aktuell i förevarande mål skulle upprepas i framtiden, medan vad som var relevant i stället var huruvida kommissionen i framtiden kommer att tillämpa de tolkningar av förordning nr 1049/2001 eller direktiv 98/34 som Igpour bestrider.

- 26 Enligt Igpour fann tribunalen inte att det var föga troligt att kommissionen i framtiden grundar sig på en tolkning av artikel 4.2 tredje strecksatsen i förordning nr 1049/2001 som innebär att handlingar, oavsett om de innehåller hänvisningar till skrivelser med en formell underrättelse eller inte, som är "direkt knutna" till ett pågående fördragsbrottsförfarande omfattas av en allmän presumtion om förbud mot utlämnande.
- 27 Igpour anser nämligen att tribunalen inte bedömde sannolikheten för att denna tolkning kommer att tillämpas igen i framtiden utan snarare sannolikheten att den återanvänds i en situation som liknar den i förevarande mål, det vill säga ett nytt mål i vilket en medlemsstat i samband med ett pågående fördragsbrottsförfarande underrättar kommissionen om ett lagförslag för att undanröja de betänkligheter som motiverat förfarandet, och kommissionen utfärdar ett detaljerat utlåtande över lagförslaget och därefter vägrar att lämna ut sitt utlåtande för att skydda syftet med fördragsbrottsförfarandet.
- 28 Vidare gjorde tribunalen sig skyldig till samma fel som de som avses i punkterna 26 och 27 ovan såvitt gäller kommissionens argument att den princip om öppenhet som ligger till grund för direktiv 98/34, som ersatts av Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2015/1535 av den 9 september 2015 om ett informationsförfarande beträffande tekniska föreskrifter och beträffande föreskrifter för informationssamhällets tjänster (EUT L 241, 2015, s. 1), inte utgör hinder för att återopa allmänna presumtioner för att inte lämna ut detaljerade utlåtanden som utfärdats i ett förfarande för icke-konfidentiell anmälan.
- 29 Med hänsyn till medlemsstaternas omfattande anmälningsplikt enligt direktiv 2015/1535, är det troligt att många anmälda lagförslag åtminstone delvis undanröjer den kritik kommissionen framfört och som motiverar ett pågående fördragsbrottsförfarande och således att en situation liknande den som är aktuell i förevarande fall åter kommer att uppstå. Tribunalen har inte på något sätt motiverat sitt påstående och detta skulle inte heller vara möjligt.
- 30 Igpour har vidare anfört att ett annat beslut som berör den, nämligen beslut av den 19 juli 2018, Izba Gospodarcza Producentów i Operatorów Urządzeń Rozrywkowych/kommissionen (T-750/17, ej publicerat, EU:T:2018:506), visar att kommissionen genomgående tillämpar sina tolkningar av artikel 4.2 tredje strecksatsen i förordning nr 1049/2001 och av principen om öppenhet som stadgas i direktiven 98/34 och 2015/1535. Detta bekräftar enligt Igpour sannolikheten för att en sådan tolkning upprepas i framtiden.
- 31 Igpour har slutligen hävdats att det är högst troligt att man i framtiden kommer att inge ansökningar om tillgång till handlingar och att kommissionen kommer att besvara dessa med återopande av den tolkning av unionsrätten som bestridits i förevarande mål. Igpour har i detta avseende betonat att, i egenskap av organisation bestående av entreprenörer, avser dess verksamhet samtliga aspekter av medlemmarnas affärsverksamhet och inte enbart de aspekter som är direkt knutna till det särskilda område som den företräder eller som påverkas av den nationella lagstiftningen om hasardspel.
- 32 Den svenska regeringen har i detta avseende påpekat att även om Igpour numera har tillgång till de aktuella handlingarna har de omtvistade besluten inte formellt återkallats av kommissionen, varför tvisten har behållit sitt föremål.
- 33 Enligt den svenska regeringen hade Igpour uttryckligen begärt att få tillgång till de detaljerade utlåtandena i ett anmälningsförfarande när fördragsbrottsförfarandet fortfarande pågick. Eftersom de begärda handlingarna lämnades ut först sedan dessa förfaranden avslutats, har utlämnandet inte till fullo uppnått de syften som eftersträvades med ansökan om tillgång.

- 34 Den svenska regeringen delar Igpours ståndpunkt att tribunalen borde ha prövat om kommissionen i framtiden skulle kunna återropa den allmänna presumptionsregel som den tillämpat på de omtvistade besluten. Denna slutsats finner direkt stöd i domen av den 4 september 2018, ClientEarth/kommissionen (C-57/16 P, EU:C:2018:660) av vilken det framgår att det som ska prövas är huruvida den återropade rättsstridigheten kan uppkomma i framtiden.
- 35 I likhet med Igpour anser den svenska regeringen att en sådan framtida upprepning är mycket sannolik. För det första finns det en omedelbar risk för att kommissionen kan komma att motivera beslut om avslag på framtida ansökningar om tillgång till handlingar som inges inom ramen för de anmälningförfaranden som föreskrivs i direktiv 2015/1535, med hänvisning till den omtvistade allmänna presumptionen. För det andra har kommissionen i praktiken redan tillämpat denna allmänna presumptionsregel efter det att den antog de omtvistade besluten för att motivera ett avslag på en kompletterande ansökan från Igpour som ingetts inom ramen för ett anmälningförfarande enligt direktiv 2015/1535 i syfte att få tillgång till kommissionens synpunkter och ett detaljerat utlåtande. Den omständigheten att Igpour löper en stor risk att denna allmänna presumptionsregel återopas i framtiden följer för det tredje även av att Igpour är en organisation som företräder intressen för tillverkare, distributörer och personer som driver spelautomater i Polen, vars verksamhet avser samtliga aspekter av medlemmarnas affärsverksamhet, och inte endast aspekter som har ett direkt samband med den särskilda sektor som organisationen företräder eller verksamhet som berörs av den nationella lagstiftningen om hasardspel. Slutligen avser denna risk inte bara ansökningar om tillgång till handlingar som framställs av Igpour, utan även ansökningar från andra personer.
- 36 Kommissionen har gjort gällande att överklagandet inte kan bifallas såvitt avser den första grunden.

Domstolens bedömning

- 37 Genom den första grunden har Igpour, med stöd av den svenska regeringen, gjort gällande att tribunalen gjorde en felaktig rättstillämpning då den, i punkterna 30 och 32 i det överklagade beslutet, konstaterade att det var osannolikt att den av Igpour återropade rättsstridigheten skulle kunna upprepas i framtiden, och att Igpour följaktligen inte hade något intresse av att fullfölja förfarandet. Enligt Igpour var den relevanta frågan inte huruvida det var möjligt att en sådan specifik situation som den som är aktuell i förevarande mål skulle upprepas i framtiden, utan om det förelåg en risk i allmänhet att den återropade rättsstridigheten skulle upprepas i framtiden och i synnerhet att kommissionen i framtiden kommer att tillämpa samma tolkning av förordning nr 1049/2001, enligt vilken kommissionen har rätt att tillämpa en allmän presumtion om sekretess i pågående fördragsbrottsförfaranden.
- 38 Enligt domstolens fasta praxis får saken i målet inte ha förfallit innan domstolsavgörandet meddelas, och en sökandes berättigade intresse av att få saken prövad måste också bestå fram till denna tidpunkt – vid äventyr av att det beslutas att det saknas anledning att döma i målet – vilket förutsätter att ett bifall till talan kan medföra en fördel för sökanden (dom av den 4 september 2018, ClientEarth/kommissionen, C-57/16 P, EU:C:2018:660, punkt 43 och där angiven rättspraxis).
- 39 En sökande kan i vissa fall behålla ett intresse av att yrka ogiltigförklaring av den angripna rättsakten för att förmå rättsaktens upphovsman att i framtiden vidta de ändringar som är lämpliga för att på så vis förhindra att de rättsstridigheter som den angripna rättsakten påstås vara behäftad med upprepas (dom av den 28 maj 2013, Abdulrahim/rådet och kommissionen, C-239/12 P, EU:C:2013:331, punkt 63 och där angiven rättspraxis, och dom av den 4 september 2018, ClientEarth/kommissionen, C-57/16 P, EU:C:2018:660, punkt 48).

- 40 För att ett sådant berättigat intresse av att få saken prövad fortsatt ska föreligga krävs att den åberopade rättsstridigheten kan upprepas i framtiden, oberoende av de faktiska omständigheterna i det aktuella målet (dom av den 7 juni 2007, Wunenburger/kommissionen, C-362/05 P, EU:C:2007:322, punkt 52, och dom av den 4 september 2018, ClientEarth/kommissionen, C-57/16 P, EU:C:2018:660, punkt 48).
- 41 Det framgår även av domstolens rättspraxis att det ska göras en konkret bedömning av frågan huruvida en sökande fortfarande har ett berättigat intresse av att få saken prövad, varvid det bland annat ska tas hänsyn till konsekvenserna av den påstådda rättsstridigheten och arten av den skada som sökanden påstår sig ha lidit (dom av den 28 maj 2013, Abdulrahim/rådet och kommissionen, C-239/12 P, EU:C:2013:331, punkt 65).
- 42 I punkt 30 i det överklagade beslutet fann tribunalen att i den mån Igpours talan avser ett beslut att neka tillgång till detaljerade utlåtanden som utfärdats med stöd av direktiv 98/34 avseende ett förslag till lagstiftning, som anmälts av en medlemsstat med stöd av detta direktiv, och i den mån kommissionen motiverade sin vägran att lämna ut utlåtandena med nödvändigheten att skydda syftet med det pågående fördragsbrottsförfarandet, är det föga troligt att en så atypisk situation kommer att upprepas i framtiden.
- 43 Det är visserligen utrett att kommission grundat sin vägran att bevilja tillgång till de begärda handlingarna på artikel 4.2 tredje strecksatsen i förordning nr 1049/2001 och, i synnerhet, på det mycket nära samband som påstås föreligga mellan de detaljerade utlåtandena och det aktuella fördragsbrottsförfarandet mot Republiken Polen och följaktligen på en allmän presumtion om sekretess som skulle vara tillämplig i pågående fördragsbrottsförfaranden.
- 44 Det kan således såsom Igpour har hävdats inte uteslutas att kommissionen – för att neka tillgång till handlingar som har mycket nära samband med ett pågående fördragsbrottsförfarande – i framtiden på nytt grundar sig på denna allmänna presumtion om att handlingar inte ska lämnas ut.
- 45 Domstolen har dock redan erkänt att det föreligger en allmän presumtion om sekretess för handlingar hänförliga till den administrativa fasen av ett fördragsbrottsförfarande – inklusive handlingar som utväxlats mellan kommissionen och den berörda medlemsstaten inom ramen för ett EU Pilot-förfarande (se, för ett liknande resonemang, dom av den 4 september 2018, ClientEarth/kommissionen, C-57/16 P, EU:C:2018:660, punkt 81 och där angiven rättspraxis).
- 46 Igpour har som grund för sitt berättigade intresse av att få saken prövad anfört argumentet att den åberopade rättsstridigheten kan komma att upprepas i framtiden, oberoende av de särskilda omständigheter som föreligger i förevarande mål. Härigenom försöker Igpour i praktiken bestrida att det föreligger en allmän presumtion om sekretess, vilket domstolen redan har bekräftat är fallet.
- 47 Om en så abstrakt tolkning av ”rättsstridighet som kan upprepas i framtiden” skulle godtas, skulle detta få paradoxala följder, vilket generaladvokaten också påpekade i punkt 73 i sitt förslag till avgörande. Sökandens berättigade intresse av att få saken prövad, i alla förfaranden som gäller tillgång till handlingar, skulle nämligen i sådant fall automatiskt fortsatt föreligga enbart på grund av att den berörda institutionen i framtiden skulle kunna tolka en specifik rättsregel på det omtvistade sättet.
- 48 Till skillnad från vad Igpour hävdats, föreligger det – såsom generaladvokaten påpekade i punkt 115 i sitt förslag till avgörande – inte några specifika skäl till att Igpour kommer att vara ”särskilt utsatt för framtida tillämpningar av den ovannämnda presumtionen”.
- 49 Omständigheterna i det nu aktuella målet skiljer sig således från omständigheterna i det mål som gav upphov till domen av den 4 september 2018, ClientEarth/kommissionen (C-57/16 P, EU:C:2018:660). I det målet gällde ansökan om tillgång nämligen handlingar med koppling till unionens lagstiftningsprocess på miljöområdet. Domstolen fastställde i det målet att klaganden hade ett intresse

av att fortsätta förfarandet trots att de begärda handlingarna lämnats ut, med motiveringen att överklagandet syftade till att få en dom upphävd i vilken tillämpning av en allmän presumtion om sekretess för en viss kategori av handlingar med stöd av denna rättsliga grund erkändes det för första gången. Tillämpning av en dylik presumtion, vars lagenlighet var omtvistad, skulle således ha kunnat upprepas i framtiden oberoende av de specifika omständigheter som var för handen i det målet. I förevarande mål avser den åberopade rättsstridigheten däremot tillämpning av en presumtion, som redan godkänts av domstolen, under särskilda omständigheter. En sådan rättsstridighet kan således inte upprepas under andra än dessa omständigheter.

- 50 Domstolen finner följaktligen att tribunalen med fog gjorde en konkret bedömning av de särskilda omständigheter under vilka den påstådda rättsstridigheten ska ha skett och fann att sådana omständigheter, med hänsyn till dess särdrag, inte skulle komma att upprepas. Den åberopade rättsstridigheten riskerade därför inte att upprepas under några andra än de särskilda omständigheterna i förevarande mål.
- 51 Vad vidare gäller de argument som det redogörs för i punkterna 28–31 ovan gör domstolen följande bedömning. Genom nämnda argument har Igpour kritiserat tribunalen för att ha gjort samma felaktiga rättstillämpning som den som redan analyserats i punkterna 42–50 ovan och ska därför avfärdas av samma skäl.
- 52 Av vad som anförts ovan följer att överklagandet inte kan vinna bifall såvitt avser den första grunden.

Den andra grunden

Parternas argument

- 53 Med den andra grunden har Igpour gjort gällande att tribunalen gjorde en felaktig rättstillämpning när den, i punkt 33 i det överklagade beslutet, slog fast att ett avslutande av förfarandet utan att målet prövats i sak inte skulle ge kommissionen möjlighet att undandra sig en effektiv domstolskontroll. Kommissionen skulle nämligen alltid kunna besluta att ge tillgång till de begärda handlingarna när den inser att den riskerar att tappa ett mål.
- 54 Igpour har gjort gällande att tribunalens resonemang, enligt vilket ”godtagande av argumentet [att det skulle ge kommissionen möjlighet att undandra sig en effektiv domstolskontroll om förfarandet avslutades utan att målet prövats i sak], innebär att – utan att för varje enskilt mål specifika omständigheter behöver fastställas – varje sökande som inledningsvis fått avslag på sin ansökan om tillgång till handlingar skulle kunna begära att tvisten med den berörda institutionen angående denna ansökan prövas och detta oberoende av att sökandens ansökan bifallits efter det att talan väckts vid unionsdomstolen”, utgår från en missuppfattning av detta argument.
- 55 För det första föreligger ett fortsatt intresse av att fullfölja förfarandet i förevarande mål dels med motiveringen att vägran att bevilja tillgång till de omtvistade handlingarna grundas på ett ”mycket nära samband” mellan de begärda handlingarna och det pågående fördragsbrottsförfarandet, och dels på grund av att fördragsbrottsförfarandet är avslutat och att handlingarna lämnats ut efter det att såväl den skriftliga som den muntliga delen av förfarandet avslutats. När dessa villkor är uppfyllda är det nödvändigt att unionsdomstolarna prövar talan. Eftersom det uteslutande ankommer på kommissionen att besluta huruvida och när ett fördragsbrottsförfarande ska avslutas, kan kommissionen komma att fatta ett sådant beslut om den – efter förhandlingen och efter det att det muntliga förfarandet avslutats – får uppfattningen att den riskerar att tappa målet. Kommissionen kan härigenom besluta att undgå vad som skulle ha blivit ett negativt utfall. Om det förhållandet att

fördragsbrottsförfarandet avslutas innebar att tribunalen inte behövde pröva talan, skulle ett sådant tillvägagångssätt i praktiken kunna ge kommissionen möjlighet att försena tillgången till alla handlingar under flera år utan någon som helst domstolskontroll av ett sådant beslut.

- 56 Det är för det andra enligt Igpour uppenbart att tribunalens resonemang inte överensstämmer med domstolens praxis som det redogörs för i punkterna 78 och 79 i domen av den 28 maj 2013, Abdulrahim/rådet och kommissionen (C-239/12 P, EU:C:2013:331). Enligt nämnda praxis kan intresset av att fullfölja förfarandet efter det att den angripna rättsaktens rättsverkningar har upphört, motiveras av att ett erkännande av den åberopade rättsstridigheten skulle kunna medföra en fördel för sökanden.
- 57 Igpour har för det tredje gjort gällande att tribunalen egentligen inte i sak har bestritt dess påstående att kommissionen undgick all domstolskontroll. Igpour menar att detta påstående är tillräckligt för att styrka dess berättigade intresse av att vidhålla sin talan. Rätten till tillgång till handlingar följer direkt av artikel 15 FEUF och artikel 42 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna. Det är därför utomordentligt viktigt att säkerställa en effektiv domstolskontroll av kommissionens beslut att neka tillgång till handlingar.
- 58 Kommissionen har gjort gällande att överklagandet inte kan vinna bifall såvitt avser denna grund.

Domstolens bedömning

- 59 Genom sin andra grund har Igpour hävdats att om tribunalen avslutar förfarandet utan att pröva målet i sak ger detta kommissionen möjlighet att undandra sig en effektiv domstolskontroll och att i den mån tribunalen slagit fast att så inte är fallet är punkt 33 i det överklagade beslutet behäftat med en felaktig rättstillämpning.
- 60 Det följer härvid av den rättspraxis som redan citerats i punkt 39 ovan att även om en sökande i vissa fall kan behålla sitt berättigade intresse av få saken prövad även efter det att den rättsakt som yrkats ogiltigförklarad har upphört att ha rättsverkningar efter det att talan väckts, förhåller det sig inte så under alla förhållanden.
- 61 Prövningen av den första överklagandegrunden visar emellertid att Igpour inte lyckats styrka att omständigheterna i målet var av sådan art att tribunalen, mot bakgrund av denna rättspraxis, borde ha slagit fast att Igpour hade ett fortsatt berättigat intresse av att få saken prövad trots att kommissionen under förfarandet vid tribunalen hade beviljat tillgång till de två handlingar som de omtvistade besluten gällde.
- 62 I den mån Igpour genom denna grund hävdar att tribunalen genom det överklagade beslutet berövade organisationen ett effektivt domstolsskydd i strid med artikel 47 i stadgan om de grundläggande rättigheterna erinrar domstolen om följande. Enligt domstolens fasta praxis är syftet med denna bestämmelse inte att ändra det i fördragen föreskrivna systemet med domstolsprövning, särskilt inte bestämmelserna om upptagande till sakprövning av talan som väckts direkt vid Europeiska unionens domstol (dom av den 3 oktober 2013, Inuit Tapiriit Kanatami m.fl./parlamentet och rådet, C-583/11 P, EU:C:2013:625, punkt 97, och dom av den 25 oktober 2017, Rumänien/kommissionen, C-599/15 P, EU:C:2017:801, punkt 68 och där angiven rättspraxis). På samma sätt syftar den inte heller till att ändra villkoren för att bedöma det berättigade intresset av att få saken prövad.
- 63 Tribunalen gjorde sig således inte skyldig till någon felaktig rättstillämpning när den i punkt 33 i det överklagade beslutet kom fram till att ett godtagande av Igpours argument skulle vara detsamma som att anse att, utan att för varje enskilt mål behöva fastställa specifika omständigheter, varje sökande

som inledningsvis fått avslag på sin ansökan om tillgång till handlingar skulle kunna begära att tvisten med den berörda institutionen angående denna ansökan prövas trots att sökandens ansökan bifallits efter det att talan väckts vid unionsdomstolen.

- 64 Överklagandet kan följaktligen inte vinna bifall på den andra grunden.

Den tredje och den fjärde grunden

Parternas argument

- 65 Igpour har med sin tredje grund gjort gällande att tribunalen gjorde en felaktig rättstillämpning när den i punkt 34 i det överklagade beslutet slog fast att det förhållandet att sökanden – för det fall den väcker en eventuell talan om skadestånd mot kommissionen – måste styrka att de omtvistade besluten är rättsstridiga inte utgör en orimlig börda eftersom sökanden då kan grunda sig på de argument som redan anförts inom ramen för talan om ogiltigförklaring.
- 66 Enligt Igpour är resonemanget felaktigt av två skäl. Om unionsdomstolarna ogiltigförklarar en rättsakt är detta för det första bindande för unionsdomstolarna eller domstolar på nationell nivå som senare ska pröva en talan om skadestånd. Det kan även utgöra grund för förlikningsförhandlingar med unionens institutioner i syfte att ersätta den lidna skadan. Det förhållandet att tribunalens dom är bindande utgör med andra ord en fördel för den. Med hänsyn till i vilket skede av förfarandet vid tribunalen som det överklagande beslutet fattades – det vill säga sedan det skriftliga och det muntliga förfarandet avslutats – är den börda som skulle åläggas Igpour om samtliga uppgifter skulle upprepas inom ramen för en framtida skadeståndstalan under alla förhållanden omotiverad.
- 67 Igpour har med sin fjärde grund gjort gällande att tribunalen gjorde en felaktig rättstillämpning när den i punkt 34 i det överklagade beslutet tillbakavisade dess argument att ogiltigförklaring av de omtvistade besluten kunde medföra en fördel för sökanden i dess diskussioner med kommissionen och vid en eventuell skadeståndstalan mot kommissionen, enbart av den anledningen att sökanden inte hade preciserat om den ”verkliga” hade för avsikt att väcka en sådan talan och för att sökanden inte hade anfört några precisa, konkreta och verifierbara uppgifter avseende de omtvistade besluten rättsverkningar. Igpour har vidare kritiserat tribunalen för att ha förpliktat Igpour att bära sina egna rättegångskostnader vilka utgör en specifik och säker skada som orsakats av de omtvistade besluten.
- 68 I motsats till vad tribunalen kommit fram till, anser sig Igpour inte på något sätt vara skyldig att övertyga tribunalen om att man ”verkliga” har för avsikt att väcka en skadeståndstalan. Det är dess intresse, och inte eventualiteten av en skadeståndstalan, som inte får vara rent hypotetiskt. Det är nämligen tillräckligt att Igpour redogör för skälen till varför de omtvistade besluten har orsakat organisationen en materiell skada. Det är inte nödvändigt att göra de faktiska omständigheter som åberopats till stöd för denna redogörelse precisa eller verifierbara, eftersom det inte ankommer på tribunalen att kontrollera dem. Ett dylikt krav saknar således föremål och skulle dessutom medföra att villkoren för talan om ogiltigförklaring såväl som för talan om skadestånd blev svårare att uppfylla och göra dem onödigt komplicerade.
- 69 Det föreligger under alla förhållanden ett orsakssamband mellan å ena sidan de omtvistade besluten och å andra sidan kostnaden för talan om ogiltigförklaring. Om tribunalens avgörande avseende rättegångskostnaderna dessutom tas i beaktande, är det inte längre möjligt att få ersättning för dessa efter det att det överklagade beslutet meddelats. Igpour har anfört att man med detta argument inte bestrider tribunalens avgörande angående rättegångskostnaderna utan endast tribunalens beslut att det saknas anledning att pröva målet, eftersom tribunalen inte tagit hänsyn till att Igpours kostnader för förfarandet utgör en särskild skada som orsakats av de omtvistade besluten.

70 Kommissionen har anfört att det saknas stöd för dessa två grunder.

Domstolens bedömning

- 71 Dessa två grunder ska prövas tillsammans. Igpour gör härigenom gällande att tribunalen gjorde en felaktig rättstillämpning när den fann att det förhållandet att sökanden, för det fall den väcker en eventuell talan om skadestånd, på nytt måste åberopa de argument som redan anförts inom ramen för talan om ogiltigförklaring, inte utgör en orimlig börda som styrker att sökanden har ett berättigat intresse av att få saken prövad i förevarande mål. Igpour kritiserar vidare tribunalen för att ha ansett att den inte preciserat om den ”verkliga” hade för avsikt att väcka en sådan talan och för att inte ha anfört några precisa, konkreta och verifierbara uppgifter avseende de omtvistade beslutens rättsverkningar. Igpour riktar likaså kritik mot tribunalen för att härav ha dragit slutsatsen att möjligheten att en dylik talan kan komma att väckas inte styrkte att Igpour hade ett fortsatt intresse av att få saken prövad.
- 72 Det ankommer härvid på sökanden att visa att vederbörande har ett berättigat intresse av att få saken prövad, vilket utgör det väsentliga och främsta villkoret för att ha rätt att väcka talan vid domstol (se, för ett liknande resonemang (dom av den 7 november 2018, BPC Lux 2 m.fl./kommissionen, C-544/17 P, EU:C:2018:880, punkt 33).
- 73 Det följer emellertid av domstolens praxis i detta avseende att den omständigheten att en skadeståndstalan eventuellt kan komma att väckas är tillräcklig för att det ska anses föreligga ett berättigat intresse av att få saken prövad, under förutsättning att en sådan talan inte är hypotetisk (se, för ett liknande resonemang, dom av den 17 september 2015, Mory m.fl./kommissionen, C-33/14 P, EU:C:2015:609, punkterna 69 och 79, och dom av den 7 november 2018, BPC Lux 2 m.fl./kommissionen, C-544/17 P, EU:C:2018:880, punkt 43). Såsom påpekats i punkt 41 ovan ska det göras en konkret bedömning av huruvida ett sådant berättigat intresse av att få saken prövad fortfarande föreligger, varvid det bland annat ska tas hänsyn till konsekvenserna av den påstådda rättsstridigheten och arten av den skada som påstås ha lidits.
- 74 Igpour kunde följaktligen inte styrka att organisationen hade ett berättigat intresse av att få saken prövad enbart genom att åberopa en möjlighet att man i framtiden skulle komma att väcka talan om skadestånd, utan att anföra konkreta uppgifter beträffande rättsstridighetens konsekvenser för dess situation och arten av den skada som påstås ha lidits och som en skadeståndstalan skulle syfta till att ersätta.
- 75 Inom ramen för sin självständiga bedömning av de faktiska omständigheterna och av bevisningen konstaterade tribunalen, i punkt 34 i det överklagade beslutet, att sökanden hade nämnt möjligheten att väcka en sådan skadeståndstalan men utan att precisera om sökanden själv eller dess medlemmar verkligen hade för avsikt att använda sig av denna möjlighet. Sökanden nöjde sig med att, såvitt gällde den påstådda skada som lidits, ange att ”talan ogillats och att svarandena hade dömts”, utan att för den delen lämna några som helst precisa, konkreta och verifierbara uppgifter. Sökanden gjorde för övrigt inte heller på något sätt gällande att tribunalen skulle ha missuppfattat de faktiska omständigheterna eller de argument Igpour lagt fram.
- 76 Under dessa omständigheter kunde tribunalen, utan att göra en felaktig rättstillämpning, fastställa att de villkor som uppställs i rättspraxis och vilka det erinrats om i punkt 73 ovan – som gör det möjligt att slå fast att den omständigheten att en skadeståndstalan eventuellt kan komma att väckas är tillräcklig för att det ska anses föreligga ett berättigat intresse av att få saken prövad – inte var uppfyllda.

- 77 Vad vidare beträffar argumentet att Igpour har lidit en särskild skada på grund av att tribunalen förpliktat den att bära sina egna rättegångskostnader påpekar domstolen att det är uppenbart att en sådan omständighet inte i sig kan styrka ett fortsatt intresse av att få saken prövad i ett mål om ogiltigförklaring, om inte detta villkor ska berövas all betydelse.
- 78 Vad gäller argumentet att tribunalen gjorde en felaktig rättstillämpning när den, i punkt 34 i det överklagade beslutet, slog fast att det förhållandet att Igpour vid en eventuell skadeståndstalan åter måste åberopa de argument som redan anförts inom ramen för talan om ogiltigförklaring inte utgör en orimlig börda som styrker dess berättigade intresse av att få saken prövad i förevarande mål gör domstolen följande bedömning. Om ett sådant argument skulle godtas skulle tribunalen bli tvungen att pröva skadeståndstalan även om denna är rent hypotetisk. Det framgår dock av punkterna 74–76 ovan att tribunalen med fog i förevarande mål kom fram till att ett sådant åberopande inte är tillräckligt för att styrka att det berättigade intresset av att få saken prövad fortfarande föreligger i avsaknad av några som helst konkreta uppgifter åberopade av sökanden i första instans.
- 79 Härav följer att överklagandet inte kan vinna bifall på den tredje och den fjärde grunden.

Den femte grunden

Parternas argument

- 80 Genom den femte grunden har Igpour gjort gällande att tribunalen gjorde en felaktig rättstillämpning när den, punkt 34 i det överklagade beslutet, fann att sökanden saknade intresse av att fullfölja förfarandet, trots att det var nödvändigt att ogiltigförklara de omtvistade besluten för att gottgöra den ideella skada sökanden lidit i egenskap av yrkesorganisation och det inte fanns några andra sätt att gottgöra en sådan skada på.
- 81 Kommissionen har hävdatt att överklagandet inte kan prövas i sak såvitt avser denna grund.

Domstolens bedömning

- 82 Det ska erinras om att det av artikel 170.1 i domstolens rättegångsregler följer att överklagandet inte får ändra saken i målet vid tribunalen. Vid ett överklagande är domstolen således endast behörig att pröva den rättsliga bedömningen av de grunder som åberopats i den lägre instansen. En part får således inte vid domstolen för första gången åberopa en grund som denne inte har åberopat vid tribunalen, eftersom det skulle innebära att vederbörande vid domstolen, som har en begränsad behörighet i mål om överklagande, kunde anhängiggöra en mer omfattande tvist än den som tribunalen har prövat (se, för ett liknande resonemang, dom av den 29 september 2011, Elf Aquitaine/kommissionen, C-521/09 P, EU:C:2011:620, punkt 35 och där angiven rättspraxis).
- 83 Domstolen konstaterar i förevarande fall att Igpour inför tribunalen inte har åberopat att organisationen behållit ett intresse av att få de omtvistade besluten ogiltigförklarade med motiveringen att en sådan ogiltigförklaring skulle ha utgjort gottgörelse för den påstådda ideella skada Igpour lidit till följd av den åberopade rättsstridigheten i dessa beslut utan har åberopat detta först i överklagandet.
- 84 Den femte grunden som åberopats till stöd för överklagandet kan således inte tas upp till sakprövning
- 85 Överklagandet ska följaktligen ogillas i sin helhet.

Rättegångskostnader

- 86 Enligt artikel 138.1 i rättegångsreglerna, som enligt artikel 184.1 ska tillämpas i mål om överklagande, ska tappande part förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna om detta har yrkats.
- 87 Eftersom Igpour har tappat målet och kommissionen har yrkat att Igpour ska förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna, ska sistnämnda part förpliktas att, förutom att bära sina egna rättegångskostnader, även ersätta de rättegångskostnader som uppstått för kommissionen.
- 88 I enlighet med artikel 140 i rättegångsreglerna ska Konungariket Sverige och Republiken Polen bära sina rättegångskostnader.

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (femte avdelningen) följande:

- 1) Överklagandet ogillas.**
- 2) Izba Gospodarcza Producentów i Operatorów Urządzeń Rozrywkowych ska bära sina egna rättegångskostnader och även ersätta de rättegångskostnader som uppstått för Europeiska kommissionen.**
- 3) Konungariket Sverige och Republiken Polen ska bära sina rättegångskostnader.**

Underskrifter