Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Fjerde Afdeling)

11. maj 2017*

»Appel — ret til aktindsigt — forordning (EF) nr. 1049/2001 — artikel 4, stk. 2, tredje led — undtagelser til retten til aktindsigt — urigtig fortolkning — beskyttelse af formålet med inspektioner, undersøgelser og revision — mere tungtvejende offentlig interesse i udbredelsen af dokumenter — almindelig formodning for fortrolighed — dokumenter vedrørende en EU-pilotprojektprocedure«

I sag C-562/14 P,

angående appel i henhold til artikel 56 i statutten for Den Europæiske Unions Domstol, iværksat den 5. december 2014,

Kongeriget Sverige ved A. Falk, C. Meyer-Seitz, U. Persson, N. Otte Widgren, E. Karlsson og L. Swedenborg, som befuldmægtigede,

appellant,

de øvrige parter i appelsagen:

Darius Nicolai Spirlea,

Mihaela Spirlea,

Capezzano Pianore (Italien),

sagsøgere i første instans,

Europa-Kommissionen ved M.H. Krämer og P. Costa de Oliveira, som befuldmægtigede,

sagsøgt i første instans,

støttet af:

Forbundsrepublikken Tyskland ved T. Henze og A. Lippstreu, som befuldmægtigede,

intervenient i appelsagen,

Den Tjekkiske Republik ved M. Smolek, D. Hadroušek og J. Vláčil, som befuldmægtigede,

Kongeriget Danmark ved M.C. Thorning, som befuldmægtiget,

Kongeriget Spanien ved M.J. García-Valdecasas Dorrego, som befuldmægtiget,

* Processprog: tysk.

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

intervenienter i første instans,

har

DOMSTOLEN (Fjerde Afdeling),

sammensat af afdelingsformanden, T. von Danwitz, og dommerne E. Juhász (refererende dommer), C. Vajda, K. Jürimäe og C. Lycourgos,

generaladvokat: E. Sharpston,

justitssekretær: fuldmægtig K. Malacek,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 21. april 2016,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 17. november 2016,

afsagt følgende

Dom

1 Med appellen har Kongeriget Sverige nedlagt påstand om ophævelse af dom afsagt af Den Europæiske Unions Ret den 25. september 2014, Spirlea mod Kommissionen (T-306/12, herefter »den appellerede dom«, EU:T:2014:816), hvorved Retten frifandt Kommissionen i en sag anlagt af Darius Nicolai Spirlea og Mihaela Spirlea med påstand om annullation af Europa-Kommissionens afgørelse af 21. juni 2012 om afslag på at give dem aktindsigt i to anmodninger om oplysninger, som denne institution sendte til Forbundsrepublikken Tyskland den 10. maj og den 10. oktober 2011 i forbindelse med EU-pilotprojektprocedure 2070/11/SNCO (herefter »den omtvistede afgørelse«).

I. Retsforskrifter

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

3 Fjerde betragtning til denne forordning 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].«

4 I 11. betragtning til nævnte forordning hedder det:

»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.«

5 Forordningens artikel 1 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.«

6 Artikel 2 i forordning nr. 1049/2001 fastsætter:

»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.

[…]«

7 Denne forordnings artikel 4, stk. 2 og 6, bestemmer:

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

[…]

— formålet med inspektioner, undersøgelser og revision,

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

[…]

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

II. Sagens baggrund

8 Sagsøgerne i første instans, som er forældre til et barn, der døde i august 2010, angiveligt som følge af en behandling med autolog stamcelleterapi på et privathospital i Düsseldorf (Tyskland), indgav ved skrivelse af 8. marts 2011 en klage til Kommissionens Generaldirektorat (GD) »Sundhed«.

9 I denne klage gjorde de i det væsentlige gældende, at privathospitalet havde kunnet gennemføre terapien som følge af de tyske myndigheders passivitet, idet de tyske myndigheder derved 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 2007, L 324, s. 121).

10 Som følge af denne klage indledte Kommissionen en EU-pilotprojektprocedure under sagsnummer 2070/11/SNCO og kontaktede de tyske myndigheder for at undersøge, i hvilket omfang de hændelser, som var beskrevet i klagen vedrørende privathospitalets praksis, ville kunne udgøre en tilsidesættelse af forordning nr. 1394/2007.

11 Kommissionen sendte navnlig den 10. maj og den 10. oktober 2011 Forbundsrepublikken Tyskland to anmodninger om oplysninger (herefter »de omtvistede dokumenter«), som denne efterkom henholdsvis den 7. juli og den 4. november 2011.

12 Den 23. februar og den 5. marts 2012 indgav sagsøgerne i første instans begæring om aktindsigt i medfør af forordning nr. 1049/2001 i dokumenter, der indeholdt oplysninger om behandlingen af deres klage. De anmodede navnlig om at få adgang til de bemærkninger, som Forbundsrepublikken Tyskland havde indgivet den 4. november 2011, og til de omtvistede dokumenter.

13 Den 26. marts 2012 afslog Kommissionen ved to særskilte skrivelser deres begæringer om aktindsigt i disse bemærkninger og dokumenter.

14 Den 30. marts 2012 genfremsatte nævnte sagsøgere begæringen til Kommissionen i henhold til artikel 7, stk. 2, i forordning nr. 1049/2001.

15 Den 30. april 2012 oplyste Kommissionen dem 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 dens anmodninger om oplysninger, ikke var i stand til at fastslå Forbundsrepublikken Tysklands påståede tilsidesættelse af EU-retten og navnlig forordning nr. 1394/2007. Kommissionen informerede dem endvidere om, at for så vidt som de ikke fremkom med yderligere beviser, ville den foreslå, at undersøgelsen blev afsluttet.

16 Den 21. juni 2012 afslog Kommissionen ved den omtvistede afgørelse på grundlag af artikel 4, stk. 2, tredje led, i forordning nr. 1049/2001 at give aktindsigt i de omtvistede dokumenter. Kommissionen fandt i det væsentlige, at udbredelse af disse dokumenter ville kunne påvirke forløbet af den undersøgelsesprocedure, der var blevet indledt over for Forbundsrepublikken Tyskland. Den fandt endvidere, at det i det foreliggende tilfælde ikke var muligt at give delvis aktindsigt i de nævnte dokumenter i henhold til artikel 4, stk. 6, i forordning nr. 1049/2001. Endelig konstaterede den, at der ikke forelå nogen mere tungtvejende offentlig interesse som omhandlet i artikel 4, stk. 2, sidste sætningsled, i forordning nr. 1049/2001, i udbredelsen af disse samme dokumenter.

17 Den 27. september 2012 informerede Kommissionen sagsøgerne i første instans om, at EU-pilotprojektprocedure 2070/11/SNCO var endeligt afsluttet.

III. Retsforhandlingerne ved Retten og den appellerede dom

18 Ved stævning indleveret til Rettens Justitskontor den 6. juli 2012 anlagde sagsøgerne i første instans sag med påstand om annullation af den omtvistede afgørelse. Kommissionen nedlagde påstand om frifindelse.

19 Inden for rammerne af retsforhandlingerne ved Retten indtrådte Kongeriget Danmark, Republikken Finland og Kongeriget Sverige til støtte for sagsøgernes påstande, mens Den Tjekkiske Republik og Kongeriget Spanien indtrådte til støtte for Kommissionens påstande.

20 Til støtte for søgsmålet i første instans fremsatte sagsøgerne i det væsentlige fire anbringender vedrørende tilsidesættelse af henholdsvis artikel 4, stk. 2, i forordning nr. 1049/2001, af denne forordnings artikel 4, stk. 6, af begrundelsespligten og af meddelelse fra Kommissionen til Europa-Parlamentet og Den Europæiske Ombudsmand af 20. marts 2002 om forbindelserne med klagere i sager om overtrædelse af fællesskabsretten (KOM(2002) 141 endelig) (EFT 2002, C 244, s. 5).

21 Retten forkastede samtlige disse anbringender og frifandt følgelig i det hele Kommissionen.

IV. Parternes påstande og retsforhandlingerne ved Domstolen

22 Med appellen har Kongeriget Sverige nedlagt påstand om, at den appellerede dom ophæves, at den omtvistede afgørelse annulleres, og at Kommissionen tilpligtes at betale sagsomkostningerne.

23 Kongeriget Danmark har nedlagt påstand om, at den appellerede dom ophæves.

24 Republikken Finland har nedlagt påstand om, at den appellerede dom ophæves, og at den omtvistede afgørelse annulleres.

25 Kommissionen og Kongeriget Spanien har nedlagt påstand om, at appellen forkastes, og at Kongeriget Sverige tilpligtes at betale sagsomkostningerne.

26 Den Tjekkiske Republik har nedlagt påstand om, at appellen forkastes.

27 Ved afgørelse truffet af Domstolens præsident den 7. april 2015 har Forbundsrepublikken Tyskland fået tilladelse til at indtræde i sagen til støtte for Kommissionens påstande. Denne medlemsstat har nedlagt påstand om, at appellen forkastes.

V. Appellen

28 Til støtte for appellen har Kongeriget Sverige fremsat tre anbringender, det første om en urigtig fortolkning af undtagelsen i artikel 4, stk. 2, tredje led, i forordning nr. 1049/2001, der har medført en urigtig anvendelse af en almindelig formodning for fortrolighed af dokumenter vedrørende en EU-pilotprojektprocedure, det andet om en urigtig fortolkning af artikel 4, stk. 2, sidste sætningsled, i forordning nr. 1049/2001 med hensyn til spørgsmålet, om der foreligger en mere tungtvejende offentlig interesse, og for det tredje om en fejl fra Rettens side, idet den afviste at tage hensyn til den omstændighed, at EU-pilotprojektproceduren blev afsluttet efter vedtagelsen af den omtvistede afgørelse.

A. Det første anbringende

1. Parternes argumenter

29 Kongeriget Sverige har henvist til, at princippet om størst mulig åbenhed finder anvendelse på EU-institutionernes virksomhed, således som det fremgår af artikel 1 TEU, artikel 15 TEUF og af artikel 42 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder. Denne medlemsstat har anført, at det fremgår af dom af 1. juli 2008, Sverige og Turco mod Rådet (C-39/05 P og C-52/05 P,

EU:C:2008:374), at offentlighedens adgang til at kontrollere institutionernes virksomhed udgør en af grundpillerne i et demokratisk samfund, og at undtagelser til dette princip skal fortolkes strengt, således som det fremgår af første til fjerde betragtning til forordning nr. 1049/2001.

30 Kongeriget Sverige er af den opfattelse, at betragtningerne i den appellerede doms præmis 63 og 80 er behæftede med retlige fejl, idet Retten for det første ikke burde have fastslået, at Kommissionen kunne støtte afslaget på at give aktindsigt i de omtvistede dokumenter vedrørende en EU-pilotprojektprocedure i henhold til undtagelsesbestemmelsen vedrørende undersøgelsesprocedurer i artikel 4, stk. 2, tredje led, i forordning nr. 1049/2001 på en almindelig formodning for fortrolighed, som finder anvendelse på bestemte kategorier af dokumenter, og for det andet burde have fastslået, at Kommissionen i det foreliggende tilfælde var forpligtet til at foretage en konkret og individuel undersøgelse af de omtvistede dokumenter.

31 Denne medlemsstat har rejst kritik af vurderingerne i den appellerede doms præmis 56 og gjort gældende, at der er flere forskelle mellem EU-pilotprojektproceduren og traktatbrudsproceduren end eventuelle ligheder, og at det derfor ikke er begrundet at anvende den almindelige formodning for fortrolighed af dokumenter, der vedrører den administrative fase af traktatbrudsproceduren på dokumenter, der vedrører en EU-pilotprojektprocedure.

32 Ifølge Kongeriget Sverige kan det for det første, i modsætning til, hvad der er anført i den appellerede doms præmis 62, ikke med føje hævdes, at EU-pilotprojektprocedurens eneste formål er at undgå et traktatbrudssøgsmål, for så vidt som denne procedure har en anden karakter og et andet formål, idet den navnlig tager sigte på at gøre det muligt for Kommissionen at anmode om oplysninger om rent faktuelle forhold. Endvidere kommunikerer Kommissionen inden for rammerne af en EU-pilotprojektprocedure med en medlemsstat uden på dette trin at foreholde medlemsstaten, at den har tilsidesat EU-retten. Endelig indeholder dokumenterne i en EU-pilotprojektprocedure sjældent nogen stillingtagen fra Kommissionens side, som vil kunne påberåbes under en eventuel traktatbrudsprocedure.

33 Kongeriget Sverige mener, at det fremgår klart af præmis 47-49 i dom af 14. november 2013, LPN og Finland mod Kommissionen (C-514/11 P og C-605/11 P, EU:C:2013:738), at anvendelsen af en almindelig formodning for fortrolighed – ud over de kvalitative krav, som den procedure, som det pågældende dokument vedrører, skal opfylde – også forudsætter, at antallet af disse dokumenter er tilstrækkelig stort. Det gør gældende, at Rettens betragtninger i den appellerede doms præmis 74 og 75 derfor er behæftet med en retlig fejl, og at hensynet til administrativ effektivitet, som vil kunne begrunde anvendelsen af en almindelig formodning for fortrolighed, ikke kan foreligge, når en begæring om aktindsigt kun vedrører to dokumenter.

34 Kongeriget Danmark og Republikken Finland har gjort gældende, at EU-pilotprojektprocedurer spænder over en bred vifte af sager lige fra rent faktuelle forhold til sager, der ligner den administrative fase i traktatbrudssager, hvorfor det kun er muligt at træffe afgørelse om udbredelsen af de dokumenter, der er omfattet af begæringen om aktindsigt, efter en konkret vurdering af disse dokumenter. Republikken Finland mener endvidere, at en undersøgelse af, hvordan en medlemsstat overholder EU-retten, ikke er tilstrækkelig til at begrunde anvendelsen af en almindelig formodning for fortrolighed af de dokumenter, der vedrører denne undersøgelse, og at det er afgørelsen om at indlede den i artikel 258 TEUF omhandlede formelle procedure, som udgør betingelsen for at anvende denne almindelige formodning.

35 Kommissionen, Forbundsrepublikken Tyskland, Den Tjekkiske Republik og Kongeriget Spanien har anfægtet denne argumentation.

2. Domstolens bemærkninger

36 EU-pilotprojektprocedurers karakter og væsentligste kendetegn er fremstillet i den appellerede doms præmis 10 og 11 og er ikke anfægtet af nogen af appelsagens parter.

37 Disse konstateringer understøttes desuden af Kommissionens evalueringsrapport for »EU Pilot« af 3. marts 2010 (KOM(2010) 70 endelig) og Kommissionens anden evalueringsrapport om »EU Pilot« af 21. december 2011 (KOM(2011) 930 endelig). Navnlig har Kommissionen på s. 3 i den sidstnævnte rapport givet en karakteristik af EU-pilotprojektproceduren:

»EU Pilot er Kommissionens primære redskab til at kommunikere med de deltagende medlemsstater om spørgsmål vedrørende korrekt anvendelse af EU-retten eller overensstemmelse mellem retten i en medlemsstat og EU-retten på et tidligt tidspunkt (dvs. inden der iværksættes en traktatbrudsprocedure i henhold til artikel 258 […] TEUF). I forbindelse med en traktatbrudsprocedure anvendes EU Pilot som hovedregel, før Kommissionen tager det første skridt i en sådan procedure i henhold til artikel 258 […] TEUF. Dette erstatter den hidtidige praksis, hvor Kommissionen sendte administrative skrivelser til dette formål.«

38 Det fremgår af de nævnte konstateringer og af disse rapporter, at EU-pilotprojektproceduren er en samarbejdsprocedure mellem Kommissionen og medlemsstaterne, der gør det muligt at kontrollere, om EU-retten overholdes og anvendes korrekt i disse. Denne type af procedure 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 traktatbrudsprocedure i henhold til artikel 258 TEUF.

39 EU-pilotprojektprocedurens funktion er altså at forberede eller at undgå en traktatbrudsprocedure mod en medlemsstat.

40 Domstolen fastslog i dom af 14. november 2013, LPN og Finland mod Kommissionen (C-514/11 P og C-605/11 P, EU:C:2013:738), at den almindelige formodning for fortrolighed kan anvendes på dokumenter, der vedrører en traktatbrudsprocedure under den administrative fase. I samme doms præmis 65 bemærkede Domstolen, at det »må […] antages, at udbredelsen af dokumenter vedrørende en traktatbrudsprocedure under den administrative fase heraf risikerer at ændre denne procedures karakter samt at ændre procedurens forløb, og at udbredelsen dermed i princippet kan skade beskyttelsen af formålet med undersøgelserne i den i artikel 4, stk. 2, tredje led, i forordning nr. 1049/2001 omhandlede forstand«.

41 I den sag, som gav anledning til den i foregående præmis nævnte dom, blev alle dokumenter, uanset om de var udfærdiget under denne procedures uformelle fase, dvs. før Kommissionen havde fremsendt åbningsskrivelsen til den berørte medlemsstat, eller under dennes formelle fase, dvs. efter fremsendelsen af denne skrivelse, følgelig anset for at være omfattet af denne formodning.

42 I den nævnte sag blev EU-pilotprojektproceduren ganske vist ikke anvendt, eftersom den først blev indført i 2008.

43 Som Retten uden at begå nogen retlig fejl fastslog i den appellerede doms præmis 66, har EU-pilotprojektproceduren imidlertid blot formaliseret eller struktureret de udvekslinger af oplysninger, som traditionelt har fundet sted mellem Kommissionen og medlemsstaterne under den uformelle fase af en undersøgelse vedrørende mulige tilsidesættelser af EU-retten.

44 Selv om Domstolen i præmis 78 i dom af 16. juli 2015, ClientEarth mod Kommissionen (C-612/13 P, EU:C:2015:486), præciserede, at den almindelige formodning for fortrolighed ikke kan finde anvendelse på dokumenter, der på tidspunktet for afgørelsen om afslag på aktindsigt ikke indgik i sagsakterne i en igangværende administrativ eller retslig procedure, er dette ræsonnement ikke til

hinder for anvendelsen af denne formodning på dokumenterne vedrørende en EU-pilotprojektprocedure, som er klart afgrænset ved at indgå i en igangværende administrativ procedure.

45 Så længe der under den administrative fase af en undersøgelse, der gennemføres inden for rammerne af en EU-pilotprojektprocedure, foreligger en risiko for at ændre traktatbrudsprocedurens karakter, for at ændre dens forløb og for at skade denne procedures formål, er anvendelsen af den almindelige formodning for fortrolighed på de dokumenter, som er udvekslet mellem Kommissionen og den berørte medlemsstat, således begrundet, i overensstemmelse med Domstolens løsning i dom af 14. november 2013, LPN og Finland mod Kommissionen (C-514/11 P og C-605/11 P, EU:C:2013:738). Denne risiko foreligger indtil det tidspunkt, hvor EU-pilotprojektproceduren er afsluttet, og det er blevet endeligt opgivet at indlede en formel traktatbrudsprocedure.

46 Denne generelle formodning udelukker ikke muligheden for at godtgøre, at et givent dokument, der er begæret aktindsigt i, ikke er omfattet af denne formodning, eller at der er en mere tungtvejende offentlig interesse i udbredelsen af det pågældende dokument, jf. artikel 4, stk. 2, sidste sætningsled, i forordning nr. 1049/2001 (dom af 14.11.2013, LPN og Finland mod Kommissionen, C-514/11 P og C-605/11 P, EU:C:2013:738, præmis 66).

47 Hvad angår den hævdede forpligtelse for Kommissionen til at foretage en konkret og individuel undersøgelse af de dokumenter vedrørende en EU-pilotprojektprocedure, som er omfattet af en begæring om aktindsigt, var det med rette, at Retten i den appellerede doms præmis 83, med henvisning til præmis 68 i dom af 14. november 2013, LPN og Finland mod Kommissionen (C-514/11 P og C-605/11 P, EU:C:2013:738), bemærkede, at en sådan forpligtelse ville fratage den generelle formodning for fortrolighed dens effektive virkning.

48 I det foreliggende tilfælde fastslog Retten i den appellerede doms præmis 45, som ikke er anfægtet inden for rammerne af nærværende appelsag, at den omhandlede EU-pilotprojektprocedure er en »undersøgelse« i den forstand, hvori dette udtryk er anvendt i artikel 4, stk. 2, tredje led, i forordning nr. 1049/2001.

49 Dernæst behandlede Retten spørgsmålet, om Kommissionen kunne påberåbe sig en generel formodning for skade på de formål, der beskyttes med den undtagelse, som er fastsat i artikel 4, stk. 2, tredje led, i forordning nr. 1049/2001, med henblik på at afslå aktindsigt i dokumenter vedrørende EU-pilotprojektproceduren, og besvarede i den appellerede doms præmis 63 og 80 dette spørgsmål bekræftende.

50 Hvad angår den eventuelle betydning af Kommissionens skrivelse af 30. april 2012, som er nævnt i denne doms præmis 15, for forpligtelsen til at udlevere de omtvistede dokumenter bemærkes, at denne skrivelse ikke udgør Kommissionens endelige afgørelse om ikke at indlede en formel traktatbrudsprocedure mod Forbundsrepublikken Tyskland, men blot meddeler dens foreløbige hensigt om at afslutte undersøgelsen. Kommissionens endelige afgørelse om ikke at indlede en formel traktatbrudsprocedure mod Forbundsrepublikken Tyskland blev først truffet den 27. september 2012 med afslutningen af den omhandlede EU-pilotprojektprocedure. Selv om den omtvistede afgørelse – af 21. juni 2012 – blev vedtaget efter skrivelsen af 30. april 2012, blev denne afgørelse derfor ikke desto mindre vedtaget før afgørelsen den 27. september 2012 om at ikke at indlede en formel traktatbrudsprocedure. Derfor har skrivelsen af 30. april 2012 ikke betydning for Kommissionens mulighed for at støtte sig på den i denne doms foregående præmis omhandlede almindelige formodning for fortrolighed.

51 Henset til ovenstående betragtninger begik Retten ikke en retlig fejl ved at anerkende, at Kommissionen, når den påberåber sig den i artikel 4, stk. 2, tredje led, i forordning nr. 1049/2001 fastsatte undtagelse vedrørende undersøgelsesprocedurer, kan støtte sig på en almindelig formodning

for fortrolighed, som finder anvendelse på bestemte kategorier af dokumenter, med henblik på at afslå aktindsigt i dokumenter vedrørende en EU-pilotprojektprocedure, uden at foretage en konkret og individuel undersøgelse af de pågældende dokumenter.

52 Under disse omstændigheder skal det første anbringende forkastes som ugrundet.

B. Det andet anbringende

1. Parternes argumenter

53 Kongeriget Sverige har, støttet af Republikken Finland, gjort gældende, at Rettens afgørelse i den appellerede doms præmis 94 og 95 er behæftet med en retlig fejl, idet den med urette fastslog, at Kommissionen ikke foretog en fejlagtig vurdering, idet den fandt, at der i det foreliggende tilfælde ikke var nogen mere tungtvejende offentlig interesse, der begrundede udbredelse af de omtvistede dokumenter som omhandlet i artikel 4, stk. 2, sidste sætningsled, i forordning nr. 1049/2001, fordi den bedste måde at tjene den offentlige interesse på var at afslutte EU-pilotprojektproceduren med Forbundsrepublikken Tyskland. Med henvisning til præmis 44 i dom af 1. juli 2008, Sverige og Turco mod Rådet (C-39/05 P og C-52/05 P, EU:C:2008:374), har Kongeriget Sverige gjort gældende, at det ikke tilkommer Kommissionen at afgøre, hvordan den offentlige interesse tjenes bedst, men at undersøge, om der foreligger en mere tungtvejende offentlig interesse i udbredelsen af dokumenter.

54 Kommissionen og Forbundsrepublikken Tyskland har anfægtet denne argumentation.

2. Domstolens bemærkninger

55 Retten konstaterede i den appellerede doms præmis 97, at sagsøgerne i første instans begrænsede sig til til støtte for deres begæring om aktindsigt i de omtvistede dokumenter blot at påberåbe sig generelle henvisninger til nødvendigheden af udbredelsen af disse dokumenter af hensyn til beskyttelsen af den offentlige sundhed og fortsat ikke præciserede, hvilke konkrete grunde der kunne begrunde, i hvilket omfang en sådan udbredelse ville tjene denne almene interesse. Som Retten med rette henviste til i samme præmis i den appellerede dom, skulle disse sagsøgere for at godtgøre, at udbredelse af de omtvistede dokumenter i det foreliggende tilfælde imødekom et sådant behov, have bevist, at der forelå en mere tungtvejende offentlig interesse som omhandlet i artikel 4, stk. 2, tredje led, sidste sætningsled, i forordning nr. 1049/2001, der kunne begrunde en sådan udbredelse.

56 Domstolen har allerede fastslået, at det påhviler den part, der gør gældende, at der foreligger en mere tungtvejende offentlig interesse, konkret at angive de omstændigheder, der begrunder udbredelsen af de omhandlede dokumenter, og at helt generelle betragtninger ikke er tilstrækkelige til at godtgøre, at en mere tungtvejende offentlig interesse går forud for begrundelserne for at afslå udbredelse af de omhandlede dokumenter (jf. i denne retning dom af 14.11.2013, LPN og Finland mod Kommissionen (C-514/11 P og C-605/11 P, EU:C:2013:738, præmis 93 og 94 og den deri nævnte retspraksis).

57 I denne henseende skal det fastslås, at ingen af de omstændigheder, som er blevet fremdraget i den foreliggende sag, gør det muligt at fastslå, at Rettens betragtninger i den appellerede doms præmis 97 vedrørende såvel den bevisbyrde, der påhvilede sagsøgerne i første instans, som den omstændighed, at disse begrænsede sig til generelt at henvise til, at beskyttelsen af den offentlige sundhed krævede, at de fik aktindsigt i de omtvistede dokumenter, uden at anføre de konkrete grunde til, at en sådan beskyttelse var knyttet til en mere tungtvejende offentlig interesse, er behæftet med en retlig fejl.

58 Under disse omstændigheder kan Kongeriget Sverige ikke med rette gøre gældende, at Retten begik en retlig fejl, idet den fastslog, at Kommissionen med føje kunne lægge til grund, at der i det foreliggende tilfælde ikke var nogen mere tungtvejende offentlig interesse, der begrundede udbredelse af dokumenterne i henhold til artikel 4, stk. 2, sidste sætningsled, i forordning nr. 1049/2001.

59 Det andet appelanbringende skal derfor forkastes.

C. Det tredje anbringende

1. Parternes argumenter

60 Kongeriget Sverige har rejst kritik af den appellerede doms præmis 100 og 101 og gjort gældende, at Retten begik en retlig fejl, idet den afviste at anerkende, at omstændigheder, der indtræffer efter en afgørelse om afslag på aktindsigt i et dokument i henhold til forordning nr. 1049/2001, også skal tages i betragtning af Unionens retsinstanser inden for rammerne af den prøvelse af lovligheden af en sådan afgørelse, som de udøver i henhold til artikel 263 TEUF. Denne medlemsstat er af den opfattelse, at selv om afslutningen af EU-pilotprojektproceduren fandt sted efter vedtagelsen af den omtvistede afgørelse, burde denne omstændighed i det foreliggende tilfælde være blevet taget i betragtning af Retten, i lyset af forordning nr. 1049/2001.

61 Nævnte medlemsstat har gjort gældende, at hvis nye omstændigheder kun kunne undersøges inden for rammerne af en ny begæring om aktindsigt i dokumenterne rettet til den pågældende institution, ville en sådan ordning medføre parallelle procedurer og forlængelser af procedurer samt større administrative byrder for personer, der fremsætter en begæring om aktindsigt. Desuden anvendte Retten til støtte for sin afgørelse en praksis fra Domstolen vedrørende procedurer på statsstøtteområdet, som ikke kan overføres på afgørelser vedtaget i henhold til forordning nr. 1049/2001. Ifølge Kongeriget Sverige burde Retten snarere have taget hensyn til præmis 37-41 i dom af 15. september 2011, Koninklijke Grolsch mod Kommissionen (T-234/07, EU:T:2011:476).

62 Kommissionen, Den Tjekkiske Republik og Forbundsrepublikken Tyskland har anfægtet denne argumentation.

2. Domstolens bemærkninger

63 Som Retten med rette fastslog i den appellerede doms præmis 100, fremgår det af Domstolens faste praksis, at lovligheden af en EU-retsakt skal bedømmes på grundlag af de faktiske og retlige omstændigheder, der forelå på det tidspunkt, hvor retsakten blev vedtaget (dom af 3.9.2015, Inuit Tapiriit Kanatami m.fl. mod Kommissionen, C-398/13 P, EU:C:2015:535, præmis 22 og den deri nævnte retspraksis).

64 Under disse omstændigheder skal det tredje appelanbringende om, at Retten burde have taget hensyn til afslutningen af den omhandlede EU-pilotprojektprocedure, som fandt sted efter vedtagelsen af den omtvistede afgørelse, forkastes som ugrundet.

65 Appellen skal derfor i sin helhed forkastes.

VI. Sagsomkostninger

66 I henhold til artikel 184, stk. 2, i Domstolens procesreglement træffer Domstolen afgørelse om sagsomkostningerne, når en appel ikke tages til følge.

67 I henhold til procesreglementets artikel 138, stk. 1, der i medfør af samme reglements artikel 184, stk. 1, finder tilsvarende anvendelse i appelsager, pålægges det den tabende part at betale sagens omkostninger, hvis der er nedlagt påstand herom. I medfør af samme reglements artikel 140, stk. 1, bærer de medlemsstater, som er indtrådt i sagen, deres egne omkostninger.

68 Da Kongeriget Sverige har tabt sagen, og Kommissionen har nedlagt påstand om, at det tilpligtes at betale sagens omkostninger, bør denne medlemsstat pålægges at betale de af Kommissionen afholdte omkostninger.

69 Den Tjekkiske Republik, Kongeriget Danmark, Forbundsrepublikken Tyskland, Kongeriget Spanien og Republikken Finland bør bære deres egne omkostninger.

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

1) **Appellen forkastes.**

2) **Kongeriget Sverige tilpligtes at betale de af Europa-Kommissionen afholdte omkostninger.**

3) **Den Tjekkiske Republik, Kongeriget Danmark, Forbundsrepublikken Tyskland, Kongeriget Spanien og Republikken Finland bærer hver deres egne omkostninger.**

Underskrifter