Rättsfallssamlingen

TRIBUNALENS DOM (tredje avdelningen, som sammanträder med fem domare)

den 6 maj 2026*

”Tillgång till handlingar – Förordning (EG) nr 1049/2001 – Handlingar som utväxlats i samband med ett utredningsförfarande avseende överträdelser av unionsrätten i enlighet med artikel 17 i förordning (EU) nr 1094/2010 – Tillgång nekas – Undantag avseende skyddet för syftet med utredningar – Motiveringsskyldighet – Allmän presumtion om sekretess – Skyldighet att göra en konkret och individuell prövning – Övervägande allmänintresse – Proportionalitetsprincipen – Artikel 41 i stadgan om de grundläggande rättigheterna”

I mål T-185/24,

Novis Insurance Company, Novis Versicherungsgesellschaft, Novis Compagnia di Assicurazioni, Novis Poisťovňa a.s., Bratislava (Slovakien), företrätt av advokaterna A. Börner, S. Henrich och S. Förster,

sökande,

mot

Europeiska kommissionen, företrädd av K. Herrmann, M. Burón Pérez och P. Vanden Heede, samtliga i egenskap av ombud,

svarande,

med stöd av

Republiken Slovakien, företrädd av S. Ondrášiková, E. Larišová och A. Lukáčik, samtliga i egenskap av ombud,

intervenient,

meddelar

TRIBUNALEN (tredje avdelningen, som sammanträder med fem domare)

sammansatt av ordföranden K. Kowalik-Bańczyk (referent) samt domarna I. Reine, R. da Silva Passos, H. Cassagnabère och T. Pavelin,

justitiesekreterare: A. Audras-Hidelot, handläggaren,

* Rättegångsspråk: engelska.

efter den skriftliga delen av förfarandet,

efter förhandlingen den 18 december 2025,

följande

Dom

1 Sökanden, Novis Insurance Company, Novis Versicherungsgesellschaft, Novis Compagnia di Assicurazioni och Novis Poisťovňa a.s., har med stöd av artikel 263 FEUF yrkat ogiltigförklaring av Europeiska kommissionens beslut C(2024) 810 final av den 2 februari 2024 angående en bekräftande ansökan om tillgång till handlingar (nedan kallat det angripna beslutet).

I. Bakgrund till tvisten och omständigheter som inträffat efter det att talan väckts

2 Sökanden (nedan kallad Novis) är ett livförsäkringsföretag i Slovakien som står under tillsyn av Národná banka Slovenska (Slovakiens centralbank) (nedan kallad NBS).

A. Utredningsförfarande avseende överträdelser av unionsrätten

3 Den 17 mars 2022 inledde Europeiska försäkrings- och tjänstepensionsmyndigheten (Eiopa) en utredning avseende överträdelser av unionsrätten med tillämpning av artikel 17.2 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1094/2010 av den 24 november 2010 om inrättande av en europeisk tillsynsmyndighet (Europeiska försäkrings- och tjänstepensionsmyndigheten), om ändring av beslut nr 716/2009/EG och om upphävande av kommissionens beslut 2009/79/EG (EUT L 331, 2010, s. 48). Syftet med utredningen var att fastställa huruvida NBS hade utövat sina tillsynsbefogenheter gentemot Novis i enlighet med Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/138/EG av den 25 november 2009 om upptagande och utövande av försäkrings- och återförsäkringsverksamhet (Solvens II) (EUT L 335, 2009, s. 1).

4 Den 16 maj 2022 antog Eiopa, med stöd av artikel 17.3 i förordning nr 1094/2010, en rekommendation riktad till NBS om nödvändiga åtgärder för att följa direktiv 2009/138 (nedan kallad rekommendationen av den 16 maj 2022). Novis väckte talan om ogiltigförklaring av denna rekommendation vid tribunalen. Tribunalen avvisade talan genom beslut av den 23 maj 2025, Novis/Eiopa (T-204/24, EU:T:2025:555).

5 Den 13 september 2022 avgav kommissionen, med stöd av artikel 17.4 i förordning nr 1094/2010, yttrande C(2022) 6455 final, riktat till NBS, om nödvändiga åtgärder för att följa direktiv 2009/138 (nedan kallat det formella yttrandet av den 13 september 2022). Novis väckte talan om ogiltigförklaring av detta yttrande vid tribunalen. Tribunalen avvisade talan genom beslut av den 23 maj 2025, Novis/kommissionen (T-179/24, överklagat, EU:T:2025:554).

6 Genom beslut av den 31 oktober 2022, vilket fastställdes genom beslut av den 1 juni 2023, återkallade NBS Novis auktorisation (nedan kallat beslutet att återkalla auktorisationen). Den 28 december 2023 överklagade Novis detta beslut till Správny súd v Bratislave (Förvaltningsdomstolen i Bratislava, Slovakien).

B. Förfarandet avseende tillgång till handlingar

1. Inledande skede

7 Genom skrivelse av den 25 juli 2023 (nedan kallad den ursprungliga ansökan) begärde Novis av kommissionen tillgång till samtliga de handlingar som rörde det utredningsförfarande som beskrivs i punkterna 3–6 ovan och som innehas eller upprättats av denna institution.

8 Genom beslut av den 8 september 2023 fattade kommissionens generaldirektorat för finansiell stabilitet, finansiella tjänster och kapitalmarknadsunionen beslut om ansökan om tillgång.

9 Vid detta tillfälle identifierade kommissionen 14 handlingar som omfattades av ansökan om tillgång. Kommissionen vägrade dock att ge fullständig eller delvis tillgång till dessa handlingar, med motiveringen att ett utlämnande av handlingarna skulle undergräva dels skyddet för syftet med utredningar i den mening som avses i artikel 4.2 tredje strecksatsen 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), dels skyddet för rättsliga förfaranden i den mening som avses i artikel 4.2 andra strecksatsen i samma förordning, trots att det i övrigt inte förelåg något övervägande allmänintresse av utlämnandet.

2. Bekräftande skede

10 Den 29 september 2023 lämnade Novis in en bekräftande ansökan om tillgång till handlingar i enlighet med artikel 7.4 i förordning nr 1049/2001 (nedan kallad den bekräftande ansökan).

11 Den 2 februari 2024 antog kommissionens generalsekreterare det angripna beslutet.

12 Vid detta tillfälle identifierade kommissionen närmare bestämt de handlingar som omfattades av ansökan, nämligen totalt 19 handlingar, samlade under 14 referensnummer:

– NBS yttrande av den 5 april 2022 till Eiopa om utkastet till rapport Eiopa-22-235 av den 17 mars 2022, med referensnummer Ares(2022)4798170 (en handling),

– rekommendation av den 16 maj 2022 (en handling),

– NBS uppdatering av den 30 juni 2022 till kommissionen, med referensnummer Ares(2022)4798170 (två handlingar),

– kommissionens svar av den 25 juli 2022 till NBS, med referensnummer Ares(2022)5362224 (en handling),

– NBS uppdatering av den 23 augusti 2022 till kommissionen, med referensnummer Ares(2022)5884917 (två handlingar),

– NBS uppdatering av den 30 augusti 2022 till kommissionen, med referensnummer Ares(2022)6009523 (en handling),

– formellt yttrande av den 13 september 2022 (en handling),

– NBS uppdatering av den 28 september 2022 till kommissionen, med referensnummer Ares(2022)6685040 (en handling),

– kommissionens svar av den 10 oktober 2022 till NBS, med referensnummer Ares(2022)6974798 (en handling),

– NBS uppdatering av den 4 november 2022 till kommissionen, med referensnummer Ares(2022)7621287 (två handlingar),

– kommissionens skrivelse av den 16 november 2022 till NBS, med referensnummer Ares(2022)7915331 (en handling),

– NBS uppdatering av den 16 december 2022 till kommissionen, med referensnummer Ares(2022)8752093 (en handling),

– kommissionens skrivelse av den 30 januari 2023 till NBS, med referensnummer Ares(2023)661656 (en handling), och

– NBS uppdatering av den 7 juni 2023 till kommissionen, med referensnummer Ares(2023)3938575 (tre handlingar).

13 I det angripna beslutet bekräftade kommissionen avslaget på begäran om fullständig eller delvis tillgång till samtliga begärda handlingar.

14 Kommissionen ansåg att ett utlämnande av de begärda handlingarna skulle undergräva dels skyddet för syftet med vissa utredningar i den mening som avses i artikel 4.2 tredje strecksatsen i förordning nr 1049/2001, dels skyddet för ett pågående beslutsförfarande i den mening som avses i artikel 4.3 första stycket i samma förordning.

15 Kommissionen angav i detta avseende att de begärda handlingarna hade samband med ett utredningsförfarande avseende överträdelser av unionsrätten enligt artikel 17 i förordning nr 1094/2010 som fortfarande pågick och som kunde följas av ett fördragsbrottsförfarande enligt artikel 258 FEUF. Enligt kommissionen kunde ett utlämnande av dessa handlingar således undergräva det ömsesidiga förtroendet i de diskussioner som inletts mellan kommissionen och NBS och som syftar till att förmå NBS att frivilligt fullgöra sina skyldigheter. Ett sådant utlämnande riskerar dessutom att utsätta kommissionen för yttre påtryckningar, undergräva utredningsförfarandets effektivitet och korrekta genomförande, inkräkta på beslutsförfarandet för att inleda eller inte inleda ett fördragsbrottsförfarande mot Republiken Slovakien och ändra sistnämnda förfarandes rent bilaterala karaktär.

16 Vidare ansåg kommissionen att ett utlämnande av de begärda handlingarna kunde undergräva skyddet för rättsliga förfaranden i den mening som avses i artikel 4.2 andra strecksatsen i förordning nr 1049/2001.

17 Enligt kommissionen kan de begärda handlingarna, som upprättats inom ramen för skriftväxlingen med kommissionen och NBS och som innehåller interna ställningstaganden från NBS, nämligen inte skiljas från det rättsliga förfarandet mellan Novis och NBS vid Správny súd v Bratislave (Förvaltningsdomstolen i Bratislava). Ett utlämnande av nämnda handlingar skulle således undergräva det rättsliga förfarandets integritet och parternas likställdhet i förfarandet.

18 Därutöver fann kommissionen att det inte förelåg något övervägande allmänintresse som kunde motivera utlämnandet av de begärda handlingarna lämnades ut.

19 Enligt kommissionen kan Novis allmänna överväganden avseende principerna om öppenhet och ansvar inte utgöra något sådant övervägande allmänintresse. Vidare utgör den nytta som ett utlämnande av de begärda handlingarna kan ha för Novis, vars auktorisation har återkallats, och dess kunder, vars försäkringar har upphört, för att tillvarata deras rättigheter i domstol eller övervaka NBS åtgärder, privata intressen. Slutligen kan nyttan för allmänheten av att få veta huruvida NBS åtgärder, och särskilt beslutet att återkalla auktorisationen, var lagenliga inte väga tyngre än skälen för att inte lämna ut handlingarna. Under dessa omständigheter tillgodoses allmänintresset bättre genom att säkerställa en smidig utredning och ett korrekt genomförande av det rättsliga förfarande som pågår vid de slovakiska domstolarna.

20 Slutligen ansåg kommissionen att det inte var möjligt att ge tillgång till en betydande del av handlingarna utan att skada de intressen som skyddas av undantagen som nämns i punkterna 14 och 16 ovan och att de begärda handlingarna följaktligen i sin helhet omfattades av dessa undantag.

C. Fördragsbrottsförfarande

21 Genom formell underrättelse av den 24 april 2024, som avsändes efter det att förevarande talan hade väckts, beslutade kommissionen att inleda ett fördragsbrottsförfarande enligt artikel 258 FEUF mot Republiken Slovakien, med motiveringen att NBS hade underlåtit att uppfylla sina skyldigheter vid utövandet av sina tillsynsbefogenheter gentemot Novis.

II. Parternas yrkanden

22 Novis har yrkat att tribunalen ska

– ogiltigförklara det angripna beslutet, och

– förplikta kommissionen att ersätta rättegångskostnaderna.

23 Kommissionen har, med stöd av Republiken Slovakien, yrkat att tribunalen ska

– ogilla talan, och

– förplikta Novis att ersätta rättegångskostnaderna.

III. Rättslig bedömning

24 Till stöd för sin talan har Novis åberopat fem grunder. Som första grund har Novis gjort gällande att artikel 4.2 andra strecksatsen i förordning nr 1049/2001 har åsidosatts. Den andra grunden avser åsidosättande av artikel 4.2 tredje strecksatsen i samma förordning. Såvitt avser den tredje grunden har Novis gjort gällande att artikel 4.3 första stycket i nämnda förordning har åsidosatts. Novis har som fjärde grund anfört att kommissionen åsidosatt artikel 4.6 i förordning nr 1049/2001, proportionalitetsprincipen och motiveringsskyldigheten. Den femte grunden avser åsidosättande av artikel 41.2 b i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna.

25 Under de aktuella omständigheterna ska tribunalen först pröva den andra grunden, som avser åsidosättande av artikel 4.2 tredje strecksatsen i förordning nr 1049/2001. Därefter ska de övriga grunderna för talan prövas, i den mån det är nödvändigt.

A. Den andra grunden: Åsidosättande av artikel 4.2 tredje strecksatsen i förordning nr 1049/2001

26 I den andra grunden har Novis gjort gällande att kommissionen har åsidosatt artikel 4.2 tredje strecksatsen i förordning nr 1049/2001. Denna grund består av tre delar, varav den första avser att det inte görs någon åtskillnad mellan de undantag som föreskrivs i artikel 4.2 tredje strecksatsen respektive artikel 4.3 första stycket i förordningen, den andra att skyddet för syftet med utredningar inte undergrävs om de begärda handlingarna lämnas ut och den tredje att det föreligger ett övervägande allmänintresse som motiverar utlämnandet.

1. Den andra grundens första del: Avsaknad av åtskillnad mellan de undantag som föreskrivs i artikel 4.2 tredje strecksatsen i förordning nr 1049/2001 respektive artikel 4.3 första stycket i samma förordning

27 Novis har gjort gällande att kommissionen inte gjorde någon individuell prövning av de särskilda villkoren för undantagen i artikel 4.2 tredje strecksatsen i förordning nr 1049/2001 respektive artikel 4.3 första stycket i samma förordning. Denna omständighet leder till att motiveringen är inkonsekvent och bristfällig, särskilt vad gäller det andra undantaget.

28 Kommissionen har bestritt Novis argument.

29 För det första framgår det av fast rättspraxis att den motivering som krävs enligt artikel 296 FEUF och artikel 41.2 c i stadgan om de grundläggande rättigheterna ska vara anpassad till rättsaktens beskaffenhet. Av motiveringen ska klart och tydligt framgå hur den unionsinstitution, det unionsorgan eller den unionsbyrå som har antagit rättsakten har resonerat, så att de som berörs därav kan få kännedom om skälen för den vidtagna åtgärden och så att domstolen ges möjlighet att utöva sin prövning. Frågan huruvida kravet på motivering är uppfyllt ska bedömas med hänsyn till omständigheterna i det enskilda fallet, särskilt rättsaktens innehåll, de anförda skälen och det intresse av att få förklaringar som de vilka rättsakten är riktad till, eller andra personer som direkt eller personligen berörs av den, kan ha. Det krävs inte att alla relevanta faktiska och rättsliga omständigheter anges i motiveringen, eftersom bedömningen av om motiveringen av ett beslut uppfyller kraven i nämnda artikel 296 inte ska ske endast utifrån motiveringens lydelse, utan även utifrån det sammanhang i vilket den ingår och samtliga rättsregler på det aktuella området (se dom av den 1 februari 2007, Sison/rådet, C-266/05 P, EU:C:2007:75, punkt 80 och där angiven rättspraxis, och dom av den 30 januari 2024, Agentsia ”Patna infrastruktura” (Europeisk finansiering av väginfrastruktur), C-471/22, EU:C:2024:99, punkterna 25 och 26 samt där angiven rättspraxis).

30 För det andra följer det också av fast rättspraxis att en unionsinstitution, ett unionsorgan eller en unionsbyrå, för att pröva en ansökan om tillgång till handlingar, får beakta flera av de grunder för avslag som anges i artikel 4 i förordning nr 1049/2001 (dom av den 28 juni 2012, kommissionen/Éditions Odile Jacob, C-404/10 P, EU:C:2012:393, punkt 113, och dom av den 3 juli 2014, rådet/in’t Veld, C-350/12 P, EU:C:2014:2039, punkt 100). Härav följer att ett

gemensamt åberopande av flera undantag inte kan anses vara oförenligt med bestämmelserna i denna förordning (se, för ett liknande resonemang och analogt, dom av den 5 mars 1997, WWF UK/kommissionen, T-105/95, EU:T:1997:26, punkterna 61 och 73).

31 I förevarande fall grundade sig kommissionen i det angripna beslutet sammanlagt på tre olika undantag (se punkterna 14 och 16 ovan). Novis har inte bestritt att kommissionen får beakta flera grunder för avslag, i enlighet med den rättspraxis som det erinrats om i punkt 30 ovan.

32 Det framgår emellertid även av det angripna beslutets struktur och innehåll att kommissionen, såsom Novis har påpekat, prövade de två undantag som föreskrivs i artikel 4.2 tredje strecksatsen i förordning nr 1049/2001 respektive artikel 4.3 första stycket i samma förordning tillsammans och inte var för sig (se punkterna 14 och 15 ovan).

33 I motsats till vad Novis har hävdat är detta förfaringssätt inte i sig rättsstridigt. Det kan nämligen inte uteslutas att identiska faktiska omständigheter kan beaktas för att motivera tillämpningen av två olika undantag, under förutsättning att det förklaras på vilket sätt ett utlämnande av de aktuella handlingarna konkret och faktiskt skulle kunna skada de respektive intressen som skyddas av vart och ett av de två undantagen (se, för ett liknande resonemang, dom av den 3 juli 2014, rådet/in't Veld, C-350/12 P, EU:C:2014:2039, punkt 101).

34 Novis har i detta avseende begränsat sig till att anklaga kommissionen för att ha ”blandat ihop” tillämpningsvillkoren för båda de undantag som nämns i punkt 32 ovan, utan att komplettera denna invändning med några närmare uppgifter för att göra det möjligt att bedöma huruvida den är välgrundad. Kommissionen har i synnerhet inte identifierat någon felaktig rättstillämpning vad gäller tillämpningen av dessa villkor.

35 Vidare förefaller Novis ha gjort gällande att motiveringen är otillräcklig. I förevarande fall motiveras tillämpningen av undantaget i artikel 4.2 tredje strecksatsen i förordning nr 1049/2001 på ett tillräckligt precist, begripligt och icke motsägelsefullt sätt genom omfattande överväganden avseende skyddet för utredningar. Vad gäller det första undantaget har kommissionen således uppfyllt sin motiveringsskyldighet enligt artikel 296 FEUF och artikel 41.2 c i stadgan om de grundläggande rättigheterna, såsom dessa har tolkats i den rättspraxis som det erinrats om i punkt 29 ovan.

36 Slutligen avser Novis anmärkningar främst den formella motiveringen och motiveringen i sak av det i rättsligt hänseende fristående skäl för vägran som följer av undantaget i artikel 4.3 första stycket i förordning nr 1049/2001. En sådan kritik saknar emellertid relevans inom ramen för den andra grunden, som avser åsidosättande av artikel 4.2 tredje strecksatsen i samma förordning.

37 Mot denna bakgrund kan talan inte vinna bifall såvitt avser den andra grundens första del.

2. Den andra grundens andra del: Skyddet för syftet med utredningar har inte undergrävts

38 Novis har hävdat att undantaget i artikel 4.2 tredje strecksatsen i förordning nr 1049/2001 inte är tillämpligt i förevarande fall. Novis har inledningsvis gjort gällande att det inte pågick någon utredning vid tidpunkten för vägran att ge tillgång till handlingarna. Vidare har Novis hävdat att varken skyddet för syftet med utredningar eller sekretessen för en pågående utredning hade undergrävts om de begärda handlingarna hade lämnats ut. Novis har avslutningsvis anfört att

kommissionen inte kan åberopa en påstådd allmän presumtion om sekretess som befriar den från skyldigheten att göra en konkret och individuell prövning av de begärda handlingarna eller åtminstone av de olika kategorier av begärda handlingar.

39 Kommissionen har, med stöd av Republiken Slovakien, tillbakavisat Novis argument.

a) Villkoret att en utredning ska vara pågående

40 Enligt artikel 4.2 tredje strecksatsen i förordning nr 1049/2001 ska institutionerna avslå en ansökan om 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.

41 Domstolen har slagit fast att det, utan att behöva ge en uttömmande definition av utredningar i den mening som avses i artikel 4.2 tredje strecksatsen i förordning nr 1049/2001, kunde anses att varje strukturerat och formaliserat förfarande som syftade till att samla in och analysera information för att en unionsinstitution, ett unionsorgan eller en unionsbyrå skulle kunna inta en ståndpunkt som ett led i fullgörandet av sina uppgifter enligt EU- och EUF-fördragen var en utredning (dom av den 7 september 2017, Frankrike/Schlyter, C-331/15 P, EU:C:2017:639, punkt 46).

42 Vidare ska artikel 4.2 tredje strecksatsen i förordning nr 1049/2001 tolkas så, att denna bestämmelse endast är tillämplig om utlämnandet av de ifrågavarande handlingarna riskerar att äventyra att inspektioner, utredningar eller revisioner fullbordas (dom av den 5 april 2017, Frankrike/kommissionen, T-344/15, EU:T:2017:250, punkt 86).

43 Härav följer att de olika handlingar som upprättas inom ramen för en utredning eller en inspektion i princip kan fortsätta att omfattas av undantaget avseende skyddet för inspektioner, utredningar och revisioner så länge som utredningar eller inspektioner pågår, även om den enskilda utredning eller inspektion som har gett upphov till den rapport som begärts utlämnad är avslutad (se, för ett liknande resonemang, dom av den 5 april 2017, Frankrike/kommissionen, T-344/15, EU:T:2017:250, punkt 87).

44 Dessutom kan ett utredningsförfarande inte anses vara avslutat med antagandet av ett slutligt beslut av den institution, det organ eller den byrå som berörs, utan att det tas hänsyn till en eventuell senare ogiltigförklaring av beslutet av unionsdomstolarna. En ogiltigförklaring av ett sådant beslut kan nämligen enligt artikel 266 FEUF föranleda institutionen, organet eller byrån att återuppta utredningen för att eventuellt anta ett nytt beslut och kan således leda till att nämnda institution, organ eller byrå återanvänder uppgifterna i de akter som hänför sig till det ogiltigförklarade beslutet eller kompletterar akter med andra uppgifter. Följaktligen kan utredningen inte betraktas vara avslutad förrän det beslut som fattats av den institution, det organ eller den byrå som berörs blir slutgiltigt (se, för ett liknande resonemang, dom av den 27 februari 2014, kommissionen/EnBW, C-365/12 P, EU:C:2014:112, punkt 99).

45 Skyddet för utredningar omfattar även uppföljningen av dem, under förutsättning att uppföljningen sker inom rimlig tid (se dom av den 26 maj 2016, International Management Group/kommissionen, T-110/15, EU:T:2016:322, punkt 35 och där angiven rättspraxis). Detta gäller särskilt när en utredning på unionsnivå pågår eller just har avslutats och de behöriga nationella myndigheterna i det sistnämnda fallet, inom rimlig tid, ännu inte har beslutat om vilka åtgärder som ska vidtas med anledning av utredningsrapporten (se, för ett liknande resonemang,

dom av den 1 september 2021, Homoki/kommissionen, T-517/19, ej publicerad, EU:T:2021:529, punkt 63, och dom av den 28 september 2022, Agrofert/parlamentet, T-174/21, EU:T:2022:586, punkt 92).

46 I förevarande fall har kommissionen, för att motivera tillämpningen av undantaget avseende skyddet för syftet med utredningar, nämnt två typer av utredningar, nämligen dels det utredningsförfarande avseende överträdelser av unionsrätten enligt artikel 17 i förordning nr 1094/2010 som inletts mot NBS, dels ett fördragsbrottsförfarande enligt artikel 258 FEUF som kan inledas mot Republiken Slovakien (se punkt 15 ovan).

47 Novis har hävdat att det inte pågick någon utredning vid den tidpunkt då tillgången till handlingarna nekades.

48 Enligt Novis avslutades nämligen utredningen avseende överträdelser av unionsrätten enligt artikel 17 i förordning nr 1094/2010 genom det formella yttrandet av den 13 september 2022 eller senast vid den tidpunkt då NBS rättade sig efter detta formella yttrande genom att bekräfta återkallelsen av auktorisationen, det vill säga den 1 juni 2023. Kommissionen försöker förlänga denna utredning på ett otillbörligt sätt genom att inkludera påstådda ”uppföljningskorrespondens” och ”övervakningsåtgärder” som skett utanför den formella och tidsmässiga ramen för denna utredning.

49 Vidare hade ett fördragsbrottsförfarande enligt artikel 258 FEUF ännu inte formellt inletts vid den tidpunkt då tillgången till handlingarna nekades.

50 Tribunalen ska först pröva huruvida utredningsförfarandet avseende överträdelser av unionsrätten enligt artikel 17 i förordning nr 1094/2010 pågick vid tidpunkten för det angripna beslutet.

51 Tribunalen påpekar inledningsvis att utredningsförfarandet avseende överträdelser av unionsrätten enligt artikel 17 i förordning nr 1094/2010 utgör ett strukturerat och formaliserat förfarande som involverar Eiopa, kommissionen och den berörda nationella myndigheten och vars syfte är att samla in och analysera uppgifter för att var och en av dessa tre myndigheter ska kunna inta en ståndpunkt inom ramen för utövandet av sina respektive uppgifter. I enlighet med den rättspraxis som det erinrats om i punkt 41 ovan utgör ett sådant förfarande följaktligen en ”utredning” i den mening som avses i artikel 4.2 tredje strecksatsen i förordning nr 1049/2001.

52 Vidare är det utrett att utredningsförfarandet avseende överträdelser av unionsrätten enligt artikel 17 i förordning nr 1094/2010 i förevarande fall inleddes den 17 mars 2022 av Eiopa och gav upphov till rekommendationen av den 16 maj 2022, som denna myndighet utfärdade med stöd av artikel 17.3 i denna förordning, och därefter till det formella yttrande av den 13 september 2022 som kommissionen avgett med stöd av artikel 17.4 i nämnda förordning (se punkterna 3–5 ovan).

53 Därutöver avslutades detta förfarande, i motsats till vad Novis har hävdat, inte slutgiltigt genom det formella yttrandet av den 13 september 2022, och inte heller genom beslutet att återkalla auktorisationen, vilket antogs av NBS den 31 oktober 2022 och fastställdes den 1 juni 2023 (se punkt 6 ovan).

54 Beslutet att återkalla auktorisationen utgör en del av utredningsförfarandet avseende överträdelser av unionsrätten enligt artikel 17 i förordning nr 1094/2010. Detta beslut utgör en av de ”åtgärder [den berörda nationella myndigheten] har vidtagit … för att rätta sig efter [kommissionens] formella yttrande” i den mening som avses i artikel 17.5 i samma förordning. I detta avseende har nämnda beslut gett upphov till en underrättelse från NBS till kommissionen i form av två skrivelser daterade den 16 december 2022 och den 7 juni 2023, vilket framgår av ordalydelsen (och innehållet) i två av de begärda handlingarna, med rubriken ”Underrättelse från NBS om de åtgärder som vidtagits för att rätta sig efter det formella yttrandet [av den 13 september 2022]”. Det rör sig således om en uppföljningsåtgärd i den mening som avses i punkt 45 ovan, eller, i förekommande fall, ett slutligt beslut i den mening som avses i punkt 44 ovan, som antagits till följd av utredningen och fattats av den berörda nationella myndigheten inom rimlig tid.

55 Dessutom påpekas det uttryckligen i det angripna beslutet – och det är ostridigt mellan parterna –, dels att Novis överklagade beslutet att återkalla auktorisationen till Správny súd v Bratislave (Förvaltningsdomstolen i Bratislava), dels att detta överklagande fortfarande var anhängigt vid tidpunkten för det angripna beslutet, det vill säga den 2 februari 2024. Beslutet att återkalla auktorisationen hade således inte blivit slutgiltigt vid denna tidpunkt.

56 I enlighet med den rättspraxis som det erinrats om i punkterna 44 och 45 ovan kan ett utredningsförfarande avseende överträdelser av unionsrätten enligt artikel 17 i förordning nr 1094/2010 endast anses vara avslutat när det beslut som den berörda nationella myndigheten har fattat inom ramen för detta förfarande inte bara har fattats utan även har fått slutlig verkan. Ett annat beslut skulle riskera att äventyra det korrekta genomförandet av nämnda förfarande, till vilket den berörda nationella myndigheten, utöver Eiopa och kommissionen, även måste ta ställning inom ramen för utövandet av sina uppgifter, såsom framgår av punkt 51 ovan.

57 Frågan huruvida NBS, genom att anta beslutet att återkalla auktorisationen, faktiskt rättade sig efter det formella yttrandet av den 13 september 2022 kan inte heller besvaras inom ramen för förevarande talan, vilken avser lagenligheten av ett beslut att vägra att ge tillgång till handlingar och inte lagenligheten av NBS rättsakter. Novis kan således inte med framgång göra gällande att utredningen avseende överträdelser av unionsrätten enligt artikel 17 i förordning nr 1094/2010 nödvändigtvis har avslutats, eftersom NBS rättade sig efter detta formella yttrande.

58 Dessutom kunde utredningsförfarandet avseende överträdelser av unionsrätten enligt artikel 17 i förordning nr 1094/2010 fortsätta även efter det att beslutet att återkalla auktorisationen hade fattats, om detta beslut inte skulle anses tillräckligt för att säkerställa att unionsrätten iakttogs.

59 Såsom kommissionen med rätta har påpekat i sina inlagor får Eiopa, om den berörda nationella myndigheten inte rättar sig efter kommissionens formella yttrande inom den tidsfrist som anges i yttrandet och om vissa villkor är uppfyllda, med stöd av artikel 17.6 första stycket i förordning nr 1094/2010, anta ett enskilt beslut riktat till det finansinstitut som berörs med krav på att vidta nödvändiga åtgärder för att uppfylla sina skyldigheter enligt unionsrätten, däribland att upphöra med att tillämpa viss praxis. Novis har emellertid varken visat eller ens påstått att åtminstone ett av villkoren för att Eiopa ska kunna anta ett sådant beslut inte var uppfyllt i förevarande fall.

60 Därutöver kan Novis, i det aktuella målet, inte med framgång får åberopa den ståndpunkt som överklagandenämnden för de europeiska tillsynsmyndigheterna intog i ett beslut av den 30 juli 2024, för att visa vid vilken tidpunkt ett förfarande som avser överträdelser av unionsrätten enligt artikel 17 i förordning nr 1094/2010 ska anses vara avslutat.

Överklagandenämnden intervenerade i samband med en ansökan om tillgång till handlingar som Novis hade ingett till Eiopa. Det ska nämligen erinras om att tribunalen, inom ramen för sin lagenlighetsprövning, inte är bunden av överklagandenämndens beslutspraxis (se, analogt, dom av den 26 april 2007, Alcon/harmoniseringskontoret, C-412/05 P, EU:C:2007:252, punkt 65, och dom av den 29 september 2021, Tokin/kommissionen, T-343/18, EU:T:2021:636, punkt 176 (ej publicerad) och där angiven rättspraxis).

61 Vidare, i motsats till vad Novis har påstått, har skriftväxlingen mellan kommissionen och NBS efter det formella yttrandet av den 13 september 2022, och i vissa fall även efter beslutet att återkalla auktorisationen, även samband med utredningsförfarandet avseende överträdelser av unionsrätten enligt artikel 17 i förordning nr 1094/2010. Denna skriftväxling, som motsvarar de handlingar som räknas upp i de sju sista strecksatserna i punkt 12 ovan, avsåg nämligen just de åtgärder som NBS hade vidtagit eller skulle vidta för att rätta sig efter detta formella yttrande. Det var således mot bakgrund av denna skriftväxling som kommissionen kunde kontrollera huruvida NBS faktiskt hade rättat sig efter det formella yttrandet. Den aktuella skriftväxlingen utgjorde således åtgärder för uppföljning av utredningen i den mening som avses i den rättspraxis som det erinrats om i punkt 45 ovan.

62 Under dessa omständigheter och mot bakgrund av den rättspraxis som det erinrats om i punkterna 42–45 ovan, finner tribunalen dels att utredningsförfarandet avseende överträdelser av unionsrätten enligt artikel 17 i förordning nr 1094/2010 fortfarande pågick vid tidpunkten för det angripna beslutet, dels att samtliga begärda handlingar i tidsmässigt hänseende kunde omfattas av undantaget avseende skyddet för syftet med utredningar.

63 Härav följer, utan att det i detta skede är nödvändigt att fastställa huruvida ett fördragsbrottsförfarande enligt artikel 258 FEUF också pågick, eller åtminstone var planerat, mot Republiken Slovakien vid tidpunkten för det angripna beslutet, att Novis anmärkning om att det inte pågick någon utredning inte kan godtas.

b) Tillämpningen av en allmän presumtion om sekretess och skyldigheten att göra en konkret och individuell prövning av handlingarna

1) Inledande anmärkningar

64 Inledningsvis erinrar tribunalen om att om en unionsinstitution, ett unionsorgan eller en unionsbyrå beslutar att avslå en ansökan om tillgång till en handling med stöd av ett av de undantag som föreskrivs i artikel 4 i förordning nr 1049/2001, är denna enhet i princip skyldig att förklara hur tillgången till handlingen konkret och faktiskt kan skada det intresse som skyddas av undantaget. Risken för att detta intresse skadas måste rimligen kunna förutses och inte endast vara hypotetisk (se dom av den 22 januari 2020, MSD Animal Health Innovation och Intervet international/EMA, C-178/18 P, EU:C:2020:24, punkt 54 och där angiven rättspraxis).

65 Härav följer att den prövning som krävs vid behandlingen av en ansökan om tillgång till handlingar dels ska ha en konkret karaktär, dels måste utföras för varje handling som avses i ansökan. Denna prövning ska dessutom framgå av skälen till beslutet (dom av den 13 april 2005, Verein für Konsumenteninformation/kommissionen, T-2/03, EU:T:2005:125, punkterna 69 och 70, och dom av den 25 september 2018, Psara m.fl./parlamentet, T-639/15–T-666/15 och T-94/16, EU:T:2018:602, punkterna 103 och 104).

66 Unionsdomstolarna har emellertid medgett att det i vissa fall står denna institution, detta organ eller denna byrå fritt att grunda sig på allmänna presumtioner, som är tillämpliga på vissa kategorier av handlingar, eftersom allmänna överväganden av liknande slag kan tillämpas på ansökningar om utlämnande av handlingar av samma art (se dom av den 22 januari 2020, MSD Animal Health Innovation och Intervet international/EMA, C-178/18 P, EU:C:2020:24, punkt 55 och där angiven rättspraxis).

67 Syftet med sådana presumtioner är således att ge unionsinstitutionen, unionsorganet eller unionsbyrån i fråga möjlighet att med stöd av sådana allmänna överväganden anse att utlämnande av vissa kategorier av handlingar i princip skadar det intresse som skyddas av det åberopade undantaget, och detta utan att behöva göra en konkret och individuell prövning av var och en av de begärda handlingarna (se dom av den 22 januari 2020, MSD Animal Health Innovation och Intervet international/EMA, C-178/18 P, EU:C:2020:24, punkt 56 och där angiven rättspraxis).

68 Användningen av allmänna presumtioner om sekretess måste bygga på starka och övertygande skäl. För att mot den som begär tillgång till handlingar kunna göra gällande en allmän presumtion med innebörden att de begärda handlingarna inte får lämnas ut måste den berörda unionsinstitutionen, det berörda unionsorganet eller den berörda unionsbyrån förklara varför denna presumtion är nödvändig för att säkerställa att det aktuella förfarandet fungerar väl (se, för ett liknande resonemang, dom av den 4 oktober 2018, Daimler/kommissionen, T-128/14, EU:T:2018:643, punkterna 155 och 156 och där angiven rättspraxis).

69 Unionsdomstolarna har i flera domar fastställt vissa kriterier för att en allmän presumtion om sekretess ska kunna godtas.

70 Av den rättspraxis som citeras i punkt 66 ovan framgår att för att en allmän presumtion om sekretess ska kunna göras gällande med giltig verkan mot den person som begär tillgång till handlingar krävs det att de begärda handlingarna ingår i samma kategori av handlingar eller att de är av samma art (se dom av den 4 oktober 2018, Daimler/kommissionen, T-128/14, EU:T:2018:643, punkt 138 och där angiven rättspraxis).

71 Godtagandet av en allmän presumtion om sekretess kan följaktligen grundas på att utlämnande av handlingar i vissa förfaranden inte är förenligt med ett korrekt genomförande av dessa förfaranden och på risken för att dessa förfaranden äventyras. Allmänna presumtioner gör det således möjligt att bevara integriteten i dessa förfaranden genom att begränsa inblandningen från tredje part. Förekomsten av särskilda regler som begränsar tillgången till akter, handlingar eller information som rör ett förfarande vid en unionsinstitution, -organ eller -byrå är ett av de kriterier som kan motivera godtagandet av en allmän presumtion om sekretess (se, för ett liknande resonemang, dom av den 26 maj 2016, International Management Group/kommissionen, T-110/15, EU:T:2016:322, punkt 32 och där angiven rättspraxis).

2) Huruvida det föreligger en allmän presumtion om sekretess

72 Vid förhandlingen tillfrågades parterna om en eventuell tillämpning av en allmän presumtion om sekretess som följer av undantaget avseende skyddet för syftet med utredningar.

73 Novis anser dels att kommissionen inte tillämpade någon allmän presumtion om sekretess i det angripna beslutet, dels att ingen allmän presumtion om sekretess är tillämplig i förevarande fall. Kommissionen kan i synnerhet inte åberopa en påstådd allmän presumtion om sekretess som är tillämplig på handlingar som rör en utredning avseende överträdelser av unionsrätten enligt artikel 17 i förordning nr 1094/2010.

74 Kommissionen har gjort gällande att den gjorde en riktig bedömning när den i det angripna beslutet tillämpade två olika allmänna presumtioner om sekretess, nämligen dels en ny presumtion som omfattar de handlingar som utväxlats inom ramen för artikel 17 i förordning nr 1094/2010, dels en befintlig presumtion som omfattar handlingar hänförliga till ett fördragsbrottsförfarande enligt artikel 258 FEUF. Kommissionen anser att de begärda handlingarna omfattas av en allmän presumtion om sekretess, i likhet med handlingarna i ett EU Pilot-förfarande.

75 Republiken Slovakien stöder även tillämpningen av den allmänna presumtionen om sekretess som omfattar handlingar hänförliga till ett fördragsbrottsförfarande enligt artikel 258 FEUF.

76 Tribunalen ska för det första fastställa huruvida kommissionen tillämpade en allmän presumtion om sekretess i det angripna beslutet.

77 I detta avseende är det riktigt att kommissionen i det angripna beslutet inte uttryckligen hänvisade till en allmän presumtion om sekretess vid tillämpningen av undantaget avseende skyddet för syftet med utredningar.

78 Det framgår emellertid av det angripna beslutet att kommissionen generellt har motiverat tillämpningen av detta undantag utan att göra någon åtskillnad mellan de olika handlingar som begärts utlämnade. I synnerhet beskrev kommissionen först hur förfarandet för utredning av överträdelser av unionsrätten enligt artikel 17 i förordning nr 1094/2010 fungerade och erinrade om dess syften. Vidare förklarade kommissionen, genom allmänna överväganden, att ett utlämnande av de begärda handlingarna kunde undergräva skyddet för de mål som eftersträvades med dess utredning och uppföljning. Ett utlämnande skulle undergräva det ömsesidiga förtroendet kring de diskussioner som inletts mellan kommissionen och NBS samt avskräcka NBS från att frivilligt fullgöra sina skyldigheter. Vidare skulle ett utlämnande utsätta kommissionen för yttre påtryckningar samt undergräva effektiviteten och det korrekta genomförandet av nämnda utredningsförfarande. Slutligen drog kommissionen slutsatsen att tillgång skulle nekas för ”samtliga begärda handlingar” och att dessa, för övrigt, ”helt omfattades” av de åberopade undantagen.

79 Mot bakgrund av alla dessa uppgifter framgår att kommissionen i det angripna beslutet, underförstått men med nödvändighet, tillämpade en allmän presumtion om sekretess som omfattade samtliga handlingar hänförliga till genomförandet och uppföljningen av ett utredningsförfarande avseende överträdelser av unionsrätten enligt artikel 17 i förordning nr 1094/2010.

80 I motsats till vad Novis har antytt vid förhandlingen räcker enbart den omständigheten att kommissionen inte uttryckligen hänvisade till begreppet allmän presumtion om sekretess i det angripna beslutet inte för att beslutet ska anses vara bristfälligt motiverat eller för att tribunalen inte ska kunna beakta den allmänna presumtion om sekretess som nämns i punkt 79 ovan. Tribunalen vill nämligen erinra om att motiveringen kan vara underförstådd, under förutsättning att den ger de berörda parterna möjlighet att ta del av skälen till varför åtgärderna i fråga har

vidtagits, och att behörig domstol kan få tillräckligt underlag för att utöva sin kontroll (se dom av den 25 mars 2015, Central Bank of Iran/rådet, T-563/12, EU:T:2015:187, punkt 77 och där angiven rättspraxis, dom av den 13 juli 2018, K. Chrysostomides & Co. m.fl./rådet m.fl., T-680/13, EU:T:2018:486, punkt 394). I förevarande fall framgår det tydligt av ordalydelsen i det angripna beslutet, såsom kommissionen för övrigt har påpekat vid förhandlingen, att de åberopade övervägandena, enligt kommissionens resonemang, var tillämpliga på samtliga handlingar och hela deras innehåll. Det framgår för övrigt av Novis anmärkningar, först i ansökan och därefter i repliken, att Novis faktiskt hade uppfattat att kommissionen, på ett övergripande sätt, inte hade gjort någon åtskillnad mellan de olika handlingarna och mellan de olika delarna av dessa och att denna institution följaktligen, för att motivera sin ståndpunkt om sekretessen för de begärda handlingarna, hade antagit ett presumtivt och allmänt synsätt.

81 För det andra ska det prövas huruvida kommissionen kunde åberopa en allmän presumtion om sekretess som omfattade samtliga handlingar hänförliga till ett utredningsförfarande avseende överträdelser av unionsrätten enligt artikel 17 i förordning nr 1094/2010.

82 Härvidlag påpekar tribunalen att det utredningsförfarande avseende överträdelser av unionsrätten som föreskrivs i artikel 17 i förordning nr 1094/2010 är tillräckligt strukturerat och formaliserat för att det ska vara möjligt att exakt avgränsa och identifiera de handlingar som hänför sig till detta. I förevarande fall är det för övrigt utrett att de två första av de begärda handlingarna – vilka räknas upp i punkt 12 ovan – utväxlades mellan Eiopa och NBS samt de sjutton övriga utväxlades mellan kommissionen och NBS i samband med samma utredningsförfarande mot NBS. Dessa handlingar ingår således i samma administrativa akter och tillhör därmed samma kategori (se, analogt, dom av den 4 oktober 2018, Daimler/kommissionen, T-128/14, EU:T:2018:643, punkt 141).

83 Vidare angav kommissionen, i enlighet med den rättspraxis som det erinrats om i punkt 68 ovan, i det angripna beslutet starka och övertygande skäl som motiverade tillämpningen av en allmän presumtion om sekretess under de aktuella omständigheterna, såsom det erinrats om i punkt 78 ovan. Novis har inte bestritt att dessa omständigheter är relevanta för att motivera godtagandet av en allmän presumtion om sekretess som omfattar de handlingar som utväxlats inom ramen för artikel 17 i förordning nr 1094/2010.

84 Slutligen ska det konstateras att utredningsförfarandet avseende överträdelser av unionsrätten enligt artikel 17 i förordning nr 1094/2010 innehåller särskilda regler som begränsar utlämnandet av information som inhämtats eller upprättats inom ramen för ett sådant förfarande. Enligt artikel 70.1–70.3 i denna förordning ska Eiopa och dess personal omfattas av tystnadsplikten och får inte röja konfidentiell eller information som omfattas av tystnadsplikten som de mottar eller utbyter med de behöriga nationella myndigheterna. Det bör även påpekas att det inte föreskrivs någon tillgång till akter eller handlingar i utredningsförfarandet avseende överträdelser av unionsrätten enligt artikel 17 i förordning nr 1094/2010 till förmån för det finansinstitut som berörs av en sådan utredning. Härav följer att även det kriterium som anges i den rättspraxis som det erinrats om i punkt 71 ovan är uppfyllt.

85 Under dessa omständigheter finner tribunalen att de handlingar som utväxlats av Eiopa, kommissionen och den berörda nationella myndigheten inom ramen för ett utredningsförfarande avseende överträdelser av unionsrätten enligt artikel 17 i förordning nr 1094/2010 omfattas av en allmän presumtion om sekretess.

86 Det bör preciseras att denna allmänna presumtion om sekretess, som specifikt avser utredningsförfarandet avseende överträdelser av unionsrätten enligt artikel 17 i förordning nr 1094/2010, är av ett annat slag än de presumtioner som unionsdomstolarna redan har godtagit när det gäller handlingar som upprättats och utväxlats dels under det administrativa förfarandet i ett fördragsbrottsförfarande (dom av den 14 november 2013, LPN och Finland/kommissionen, C-514/11 P och C-605/11 P, EU:C:2013:738, punkt 65), dels i ett EU Pilot-förfarande (dom av den 11 maj 2017, Sverige/kommissionen, C-562/14 P, EU:C:2017:356, punkt 51).

87 Novis anmärkning att kommissionen i förevarande fall inte kan åberopa en allmän presumtion om sekretess kan således inte godtas.

3) Skyldigheten att göra en konkret och individuell prövning av handlingarna

88 Novis har erinrat om skyldigheten att göra en konkret och individuell prövning av varje handling som omfattas av en ansökan om tillgång. Novis har tillagt att kommissionen, även vid tillämpningen av en allmän presumtion om sekretess, åtminstone borde ha bedömt huruvida de olika kategorierna av handlingar krävde olika behandling.

89 Kommissionen anser att den inte var skyldig att göra en konkret och individuell prövning av de begärda handlingarna, eftersom argumentationen i det angripna beslutet uppenbarligen var tillämplig på samtliga dessa handlingar och alla omfattades av en allmän presumtion om sekretess.

90 För det första finner tribunalen att det räcker att påpeka att det av punkt 85 ovan framgår att de begärda handlingarna omfattades av en allmän presumtion om sekretess, vilket innebär att kommissionen, i enlighet med den rättspraxis som det erinrats om i punkt 67 ovan, inte var skyldig att göra en konkret och individuell prövning av var och en av dessa handlingar.

91 För det andra har de begärda handlingarna utväxlats i samband med samma utredningsförfarande, hänför sig till samma administrativa akter och således tillhör samma kategori (se punkt 82 ovan). Härav följer att kommissionen inte heller var skyldig att identifiera olika kategorier eller underkategorier av handlingar och att undersöka huruvida dessa kategorier eller underkategorier skulle behandlas olika. En sådan skyldighet skulle nämligen frånta den allmänna presumtionsregeln om sekretess dess ändamålsenliga verkan, det vill säga möjligheten för kommissionen att ge en generell ansökan om tillgång till handlingar ett allmänt svar (se, analogt, dom av den 14 november 2013, LPN och Finland/kommissionen, C-514/11 P och C-605/11 P, EU:C:2013:738, punkt 68). Novis har för övrigt inte preciserat vad dessa olika kategorier eller underkategorier av handlingar bestod i, utan har nöjt sig med att ange att dessa enbart kan särskiljas genom att läsa handlingarnas rubriker.

92 Novis anmärkning att det inte har gjorts någon konkret och individuell prövning av de begärda handlingarna eller åtminstone av de olika kategorierna av begärda handlingar är således verkningslös.

c) Huruvida syftet med utredningar har undergrävts

93 Godtagandet av en allmän presumtion om sekretess gör det möjligt för den unionsinstitution, det unionsorgan eller den unionsbyrå som berörs att anse att ett utlämnande av handlingar av samma art eller som tillhör samma kategori i princip skulle undergräva skyddet för ett av de intressen som

nämns i artikel 4 i förordning nr 1049/2001 (se, för ett liknande resonemang, dom av den 14 november 2013, LPN och Finland/kommissionen, C-514/11 P och C-605/11 P, EU:C:2013:738, punkt 48).

94 Denna allmänna presumtion om sekretess utesluter dock inte att den som begär tillgång till handlingar har rätt att visa att en viss handling som begärs utlämnad inte omfattas av presumtionen eller att det föreligger ett övervägande allmänintresse som motiverar att handlingen lämnas ut i enlighet med artikel 4.2 i förordning nr 1049/2001 (dom av den 29 juni 2010, kommissionen/Technische Glaswerke Ilmenau, C-139/07 P, EU:C:2010:376, punkt 62, och dom av den 27 februari 2014, kommissionen/EnBW, C-365/12 P, EU:C:2014:112, punkt 100).

95 Novis har hävdat att det inte var möjligt att konstatera att skyddet för syftet med utredningar och sekretessen för de handlingar som rör en utredning har undergrävts, eftersom det inte har pågått någon utredning och i synnerhet inte har inletts någon administrativ fas i ett fördragsbrottsförfarande. Kommissionen kan inte heller göra gällande att en framtida och hypotetisk utredning eventuellt kan påverkas negativt.

96 Tribunalen konstaterar att detta argument grundar sig på ett felaktigt antagande. Det har nämligen visats att den utredning avseende överträdelser av unionsrätten som hade inletts i enlighet med artikel 17 i förordning nr 1094/2010, oberoende av inledandet av ett fördragsbrottsförfarande enligt artikel 258 FEUF, pågick vid tidpunkten för det angripna beslutet (se punkterna 62 och 63 ovan).

97 Vidare har Novis hävdat att kommissionen borde ha dragit slutsatsen att den allmänna presumtion om sekretess som påstås ha tillämpats borde anses ha motbevisats i förevarande fall. Novis har emellertid inte lagt fram några konkreta uppgifter till stöd för detta påstående och har bland annat inte visat att en eller flera av de begärda handlingarna inte omfattas av nämnda presumtion. I synnerhet underkändes i punkterna 61 och 62 ovan dess argument att den ”uppföljande korrespondens” som ägde rum mellan kommissionen och NBS inte omfattades av den formella och tidsmässiga ramen för den utredning avseende överträdelser av unionsrätten som inletts med stöd av artikel 17 i förordning nr 1094/2010.

98 Slutligen anser Novis att det var mycket osannolikt att allmänheten skulle ingripa eller utöva påtryckningar inom ramen för det fördragsbrottsförfarande som senare inleddes mot Republiken Slovakien med stöd av artikel 258 FEUF. Ett sådant argument saknar emellertid relevans för att bestrida att syftet med de utredningar avseende överträdelser av unionsrätten som inletts med stöd av artikel 17 i förordning nr 1094/2010 har undergrävts, med hänsyn till att en separat allmän presumtion om sekretess är tillämplig på handlingar hänförliga till dessa utredningar och, i synnerhet, på de begärda handlingarna (se punkterna 85 och 90 ovan).

99 Under dessa omständigheter kan talan inte vinna bifall såvitt avser Novis anmärkning att syftet med utredningen inte har undergrävts, och följaktligen såvitt avser den andra grundens andra del i dess helhet.

3. Den andra grundens tredje del: Det föreligger ett övervägande allmänintresse av att de begärda handlingarna lämnas ut

100 Novis har hänvisat till sina argument, som framförts inom ramen för den första grundens andra del, enligt vilka det i förevarande fall föreligger ett övervägande allmänintresse av att de begärda handlingarna lämnas ut.

101 Kommissionen har, med stöd av Republiken Slovakien, tillbakavisat Novis argument.

102 Härvidlag erinrar tribunalen om att när en unionsinstitution, ett unionsorgan eller en unionsbyrå tillämpar ett av de undantag som föreskrivs i artikel 4 i förordning nr 1049/2001, så ankommer det på institutionen, organet eller byrån att göra en avvägning mellan det särskilda intresse som ska skyddas av att den aktuella handlingen inte lämnas ut och, bland annat, allmänintresset av att handlingen görs tillgänglig, med hänsyn till de fördelar som följer av en ökad öppenhet (se dom av den 17 oktober 2013, rådet/Access Info Europe, C-280/11 P, EU:C:2013:671, punkt 32 och där angiven rättspraxis, och dom av den 3 juli 2014, rådet/in ’t Veld, C-350/12 P, EU:C:2014:2039, punkt 53 och där angiven rättspraxis).

103 Det ankommer emellertid på den som ansöker om tillgång att på ett konkret sätt åberopa de omständigheter som innebär att det finns ett övervägande allmänintresse av att handlingarna i fråga lämnas ut (dom av den 14 november 2013, LPN och Finland/kommissionen, C-514/11 P och C-605/11 P, EU:C:2013:738, punkt 94, och dom av den 16 juli 2015, ClientEarth/kommissionen, C-612/13 P, EU:C:2015:486, punkt 90).

104 Det bör preciseras att det övervägande allmänintresse som kan motivera att en handling lämnas ut inte nödvändigtvis måste skilja sig från de principer som ligger till grund för förordning nr 1049/2001. Allmänna överväganden kan emellertid inte i sig styrka att principen om öppenhet i förevarande fall var av sådan särskild betydelse att den borde ha ansetts väga tyngre än skälen för att inte lämna ut uppgifterna i fråga (se, för ett liknande resonemang, dom av den 14 november 2013, LPN och Finland/kommissionen, C-514/11 P och C-605/11 P, EU:C:2013:738, punkterna 92 och 93).

105 Dessutom utgör intresset av att underlätta utövandet av enskildas rättigheter genom att göra det möjligt för dem att använda handlingar för att underlätta deras försvar vid nationella domstolar ett enskilt intresse och inte ett allmänintresse (se, för ett liknande resonemang, dom av den 14 juli 2016, Sea Handling/kommissionen, C-271/15 P, ej publicerad, EU:C:2016:557, punkterna 97 och 99, och dom av den 25 september 2014, Spirlea/kommissionen, T-306/12, EU:T:2014:816, punkt 99). I detta sammanhang bör det påpekas att ett utlämnande av handlingar för att en person ska kunna utöva sin rätt till försvar kan innebära att dessa handlingar endast lämnas ut till denna person, till skillnad från ett utlämnande enligt förordning nr 1049/2001, vilket skulle göra dessa handlingar tillgängliga för var och en. Den omständigheten att de aktuella handlingarna kan användas i samband med många olika förfaranden påverkar inte denna bedömning, eftersom det inte kan anses att den omständigheten att privata intressen läggs samman i princip förvandlar dessa till ett allmänintresse (dom av den 9 oktober 2018, Pint/kommissionen, T-634/17, ej publicerad, EU:T:2018:662, punkt 59).

106 I förevarande fall har Novis för det första hävdat att kommissionen inte gjorde någon avvägning mellan de berörda intressena, det vill säga dels skyddet för de intressen som omfattas av de undantag som kommissionen har åberopat, dels allmänintresset av att de begärda handlingarna görs tillgängliga.

107 Det ska i detta hänseende påpekas att kommissionen i det angripna beslutet angav att de intressen som Novis hade åberopat, och särskilt allmänhetens rätt att få reda på huruvida NBS åtgärder och återkallandet av dess auktorisation var lagenliga, inte kunde väga tyngre än de undantag som motiverade att handlingarna inte skulle lämnas ut. Under dessa omständigheter är det fel av Novis att hävda att kommissionen inte gjorde någon avvägning mellan de berörda intressena.

108 Novis har för det andra gjort gällande att det föreligger ett övervägande allmänintresse av att, i enlighet med öppenhetsprincipen, lämna ut de viktigaste handlingar som upprättats inom ramen för utredningsförfarandena avseende överträdelser av unionsrätten enligt artikel 17 i förordning nr 1094/2010, i synnerhet Eiopas rekommendationer och de formella yttranden som kommissionen avgett, för att kunna kontrollera hur dessa förfaranden genomförs samt säkerställa beslutsprocessens legitimitet och allmänhetens förtroende. Dessa utredningsförfaranden är av stor betydelse och kan få allvarliga konsekvenser för de berörda finansinstituten, för försäkringstagarna och därmed för stabiliteten på försäkringsmarknaden i medlemsstaterna. Detta allmänintresse grundar sig inte enbart på privata intressen och väger tyngre än kommissionens motsatta överväganden.

109 Såsom kommissionen med rätta har påpekat i det angripna beslutet och därefter vid förhandlingen samt i enlighet med den rättspraxis som det erinrats om i punkt 105 ovan, utgör den nytta som ett utlämnande av de begärda handlingarna skulle medföra för Novis och för dess kunder privata intressen.

110 Vidare kan allmänna överväganden avseende principen om öppenhet, i enlighet med den rättspraxis som det erinrats om i punkt 104 ovan, inte i sig vara tillräckliga för att fastställa att det föreligger ett övervägande allmänintresse.

111 Slutligen förefaller allmänhetens intresse av att de handlingar som upprättats inom ramen för ett utredningsförfarande avseende överträdelser av unionsrätten enligt artikel 17 i förordning nr 1094/2010 lämnas ut vara begränsat. I motsats till vad Novis har anfört utgör ett sådant intresse i förevarande fall inte ett övervägande allmänintresse som kan väga tyngre än de skäl som motiverar att de begärda handlingarna inte lämnas ut, det vill säga i förevarande fall skyddet för syftet med utredningar som genomförs på denna grund. Som kommissionen har förklarat kan ett utlämnande av dessa handlingar inte alls säkerställa stabiliteten på försäkringsmarknaden i medlemsstaterna, utan snarare äventyra verksamheten för de myndigheter som ansvarar för att säkerställa att dessa marknader fungerar väl och är stabila.

112 Det är för övrigt utrett att allmänheten, visserligen på ett minimalt men tillräckligt sätt, informerades genom publiceringen av pressmeddelanden om rekommendationen av den 16 maj 2022, det formella yttrandet av den 13 september 2022 och beslutet att återkalla auktorisationen.

113 Mot denna bakgrund har Novis inte visat att det föreligger ett övervägande allmänintresse som motiverar att de begärda handlingarna lämnas ut.

114 Talan kan således inte vinna bifall såvitt avser den andra grundens tredje del och därmed inte heller såvitt avser den andra grunden i dess helhet.

B. Den första och den tredje grunden: Åsidosättande av artikel 4.2 andra strecksatsen i förordning nr 1049/2001 respektive åsidosättande av artikel 4.3 första stycket i samma förordning

115 Genom den första och den tredje grunden har Novis gjort gällande att kommissionen har åsidosatt artikel 4.2 andra strecksatsen i förordning nr 1049/2001 respektive artikel 4.3 första stycket i samma förordning. Novis har därigenom bestritt lagenligheten av de skäl i det angripna beslutet med stöd av vilka kommissionen tillämpade undantagen avseende dels skyddet för rättsliga förfaranden, dels skyddet för ett pågående beslutsförfarande.

116 Tribunalen erinrar i detta avseende om att i den mån vissa av de skäl som ligger till grund för ett beslut i sig räcker för att motivera rättsakten, så kan eventuella fel i andra skäl i rättsakten under alla omständigheter inte påverka själva beslutsdelen. Det följer dessutom av fast rättspraxis att en grund som inte kan medföra att sökandens yrkande om ogiltigförklaring ska bifallas saknar verkan och ska lämnas utan avseende, även om det finns stöd för den (se dom av den 14 december 2005, Honeywell/kommissionen, T-209/01, EU:T:2005:455, punkt 48 och där angiven rättspraxis, och dom av den 15 september 2021, Frankrike/Echa, T-127/20, ej publicerad, EU:T:2021:572, punkt 32).

117 Vad gäller allmänhetens tillgång till handlingar utgör vart och ett av undantagen i artikel 4 i förordning nr 1049/2001 dock tillräcklig grund för att inte bevilja tillgång (se, analogt, dom av den 13 september 2000, Denkavit Nederland/kommissionen, T-20/99, EU:T:2000:209, punkt 42).

118 Eftersom Novis i förevarande fall, inom ramen för sin andra grund, inte har lyckats vederlägga grunden för avslag som bygger på undantaget i artikel 4.2 tredje strecksatsen i förordning nr 1049/2001, måste den första och den tredje grunden, som avser de två övriga grunderna för avslag, anses sakna verkan och lämnas utan avseende.

C. Den fjärde grunden: Åsidosättande av artikel 4.6 i förordning nr 1049/2001, proportionalitetsprincipen och motiveringsskyldigheten

119 I sin fjärde grund har Novis anfört att kommissionen, vad gäller avslaget på ansökan om delvis tillgång till de begärda handlingarna, dels har åsidosatt artikel 4.6 i förordning nr 1049/2001 och proportionalitetsprincipen, dels inte har motiverat det angripna beslutet tillräckligt. Kommissionen har nämligen varken förklarat varför det inte var möjligt att ge tillgång till en betydande del av handlingarna, eller gjort någon åtskillnad mellan de olika begärda handlingarna och mellan de olika delarna av dessa handlingar, och inte heller motiverat att de åberopade undantagen faktiskt var tillämpliga på samtliga dessa handlingar och alla delar av dessa.

120 Kommissionen har bestritt Novis argument.

121 I artikel 4.6 i förordning nr 1049/2001 föreskrivs att om enbart delar av den begärda handlingen omfattas av något av undantagen, ska övriga delar av handlingen lämnas ut.

122 Tribunalen erinrar om att proportionalitetsprincipen innebär att en unionsinstitution, ett unionsorgan eller en unionsbyrå ska överväga att ge tillgång till delar av en handling (dom av den 6 december 2001, rådet/Hautala, C-353/99 P, EU:C:2001:661, punkt 27, se även, för ett liknande resonemang, dom av den 7 februari 2018, Access Info Europe/kommissionen, T-851/16, EU:T:2018:69, punkterna 117 och 118 samt där angiven rättspraxis). Kravet innebär att en konkret och individuell prövning ska göras av innehållet i varje handling (se, för ett liknande

resonemang, dom av den 6 juli 2006, Franchet och Byk/kommissionen, T-391/03 och T-70/04, EU:T:2006:190, punkt 117, och dom av den 23 september 2015, ClientEarth och International Chemical Secretariat/Echa, T-245/11, EU:T:2015:675, punkt 230).

123 Det har emellertid slagits fast att handlingar som omfattas av en allmän presumtion om sekretess undantas från skyldigheten att lämna ut hela eller delar av deras innehåll (se, för ett liknande resonemang, dom av den 28 juni 2012, kommissionen/Éditions Odile Jacob, C-404/10 P, EU:C:2012:393, punkt 133, och dom av den 27 februari 2014, kommissionen/EnBW, C-365/12 P, EU:C:2014:112, punkt 134). I ett sådant fall har kommissionen rätt att ge en ansökan om tillgång till handlingarna ett allmänt svar, utan att göra någon konkret och individuell prövning av innehållet i var och en av de berörda handlingarna (se, för ett liknande resonemang, dom av den 14 november 2013, LPN och Finland/kommissionen, C-514/11 P och C-605/11 P, EU:C:2013:738, punkt 68).

124 I förevarande fall framgår det av prövningen av den andra grunden att de begärda handlingarna omfattades av en allmän presumtion om sekretess (se punkt 90 ovan), vilken inte motbevisats av Novis (se punkterna 97 och 113 ovan).

125 Därav följer, för det första, att kommissionen, i enlighet med den rättspraxis som det erinrats om i punkt 123 ovan, dels inte var skyldig att göra en konkret och individuell prövning av var och en av de begärda handlingarna vad gäller möjligheten att ge tillgång till delar av någon av dessa handlingar, dels lagligen kunde anse att dessa handlingar helt och hållet omfattades av undantaget i artikel 4.2 tredje strecksatsen i förordning nr 1049/2001.

126 Novis saknar följaktligen stöd för sitt påstående att det angripna beslutet strider mot artikel 4.6 i förordning nr 1049/2001 och mot proportionalitetsprincipen.

127 För det andra ska ett avslag på ansökan om delvis tillgång, i det sammanhang som det erinrats om i punkt 124 ovan, formellt sett anses vara tillräckligt motiverat, eftersom det i det angripna beslutet nämns att det finns en möjlighet att ge delvis tillgång till de begärda handlingarn och det där konstateras att dessa helt och hållet omfattades av de undantag som kommissionen åberopat (se, analogt, dom av den 25 mars 2015, Sea Handling/kommissionen, T-456/13, ej publicerad, EU:T:2015:185, punkt 92, och dom av den 7 september 2017, AlzChem/kommissionen, T-451/15, ej publicerad, EU:T:2017:588, punkterna 96 och 97).

128 Även om det är riktigt att kommissionen, utan närmare förklaring, också angett att det inte var möjligt att ge tillgång till en betydande del av handlingarna utan att skada de intressen som skyddas av de åberopade undantagen, är en sådan motivering, även om den är kortfattad, ändå tillräcklig med hänsyn till att uppgifter som omfattas av bland annat undantaget i artikel 4.2 tredje strecksatsen i förordning nr 1049/2001 inte får röjas (se, för ett liknande resonemang, dom av den 1 februari 2007, Sison/rådet, C-266/05 P, EU:C:2007:75, punkt 82, och dom av den 7 februari 2018, Access Info Europe/kommissionen, T-851/16, EU:T:2018:69, punkt 122).

129 Novis saknar följaktligen också stöd för sitt påstående att det angripna beslutet strider mot den motiveringsskyldighet som följer av artikel 296 FEUF.

130 Talan ska således ogillas såvitt avser den fjärde grunden.

D. Den femte grunden: Åsidosättande av rätten att få tillgång till akter enligt artikel 41.2 b i stadgan om de grundläggande rättigheterna

131 Novis har gjort gällande att kommissionen har åsidosatt Novis grundläggande rätt att få tillgång till akter enligt artikel 41.2 i stadgan om de grundläggande rättigheterna. Novis har för det första anfört att kommissionen även hade mottagit en ansökan om tillgång till akter. För det andra har Novis gjort gällande att kommissionens generalsekreterare, som hade fattat det angripna beslutet, var behörig att pröva denna ansökan, och, för det tredje, att de begärda handlingarna ingick i akter som i väsentlig grad berörde Novis. För det fjärde har Novis anfört att kommissionen var skyldig att ge Novis tillgång till dessa akter.

132 Kommissionen har bestritt Novis argument.

133 Tribunalen erinrar inledningsvis om att det i artikel 41.2 b i stadgan om de grundläggande rättigheterna föreskrivs att ”var och en ska ha tillgång till de akter som berör honom eller henne, med förbehåll för berättigade intressen vad avser sekretess, tystnadsplikt och affärshemlighet”.

134 Artikel 42 i stadgan om de grundläggande rättigheterna, som avser rätten till tillgång till handlingar, föreskriver att varje unionsmedborgare och varje fysisk eller juridisk person som är bosatt eller har sitt säte i en medlemsstat har ”rätt till tillgång till unionens institutioners, organs och byråers handlingar, oberoende av medium”. I förordning nr 1049/2001 fastställs villkoren och förfarandena för utövandet av denna rätt när det gäller handlingar från Europaparlamentet, Europeiska unionens råd och kommissionen.

135 Reglerna för tillgång till handlingar och tillgång till akter utgör således två skilda system som omfattas av skilda förfaranden (se, för ett liknande resonemang, dom av den 6 november 2024, MeSoFa/ECB, T-790/22, ej publicerad, EU:T:2024:783, punkt 29). Båda förutsätter under alla omständigheter att en ansökan lämnas in (dom av den 11 december 2014, Heli-Flight/EASA, T-102/13, EU:T:2014:1064, punkt 51).

136 I förevarande fall bör det inledningsvis påpekas att den ursprungliga ansökan, även om den huvudsakligen grundade sig på förordning nr 1049/2001 och inte hänvisade till artikel 41 i stadgan om de grundläggande rättigheterna, innehöll vissa uppgifter som kunde utgöra stöd för en ansökan om tillgång till akter. I den ursprungliga ansökan hänvisades nämligen dels till artiklarna 47 och 48 i stadgan, dels till Novis behov av att förfoga över de begärda handlingarna för att förbereda sitt ”försvar” inom ramen för ett ”sanktionsförfarande” som NBS hade inlett mot Novis och som ledde till att dess auktorisation återkallades.

137 Den bekräftande ansökan grundade sig däremot tydligt och uteslutande på förordning nr 1049/2001 samt på artikel 42 i stadgan om de grundläggande rättigheterna. Den nämnde inte artikel 41 i stadgan och inte heller rätten att få tillgång till akter. I motsats till vad som var fallet i den ursprungliga ansökan, hänvisade den bekräftade ansökan inte heller vare sig till artiklarna 47 och 48 i stadgan eller till Novis rätt till försvar som grund för ansökan om tillgång. Det var endast i förbigående och i syfte att bestrida tillämpningen av undantaget avseende skyddet för rättsliga förfaranden i den mening som avses i artikel 4.2 andra strecksatsen i förordning nr 1049/2001 som det i den bekräftande ansökan nämndes Novis rätt till ett ”effektivt försvar” och den omständigheten att de begärda handlingarna berörde Novis.

138 Vidare prövas i det angripna beslutet endast Novis bekräftande ansökan med stöd av artikel 7.2 i förordning nr 1049/2001. I det angripna beslutet prövas inte – och nämns inte ens – Novis rätt att få tillgång till akter med stöd av artikel 41.2 b i stadgan om de grundläggande rättigheterna. I beslutet hänvisas det inte heller till artiklarna 47 och 48 i denna stadga eller till Novis rätt till försvar. I det angripna beslutet avfärdas för övrigt det intresse som Novis kan ha av att de begärda handlingarna lämnas ut för att förbereda sitt försvar inför nationella domstolar som en fråga av privat karaktär och därmed som irrelevant i förhållande till förordning nr 1049/2001 (se punkt 19 ovan).

139 Enligt artikel 4 första stycket, som då var tillämplig, i genomförandebestämmelserna till förordning nr 1049/2001, som finns i bilagan till kommissionens arbetsordning (EGT L 308, 2000, s. 26), i dess lydelse enligt kommissionens beslut 2001/937/EG, EKSG, Euratom av den 5 december 2001 (EGT L 345, 2001, s. 94), delegeras för övrigt befogenheten att fatta beslut om bekräftande ansökningar som avser tillgång till handlingar i princip till denna institutions generalsekreterare. I förevarande fall framgår det däremot av kommissionens förklaringar att dess generalsekreterare inte har tilldelats någon befogenhet att pröva överklaganden av beslut att inte ge tillgång till akter.

140 Under dessa omständigheter hade kommissionens generalsekreterare, som hade fattat det angripna beslutet, inte mottagit någon ansökan om tillgång till akter och inte heller fattat eller kunnat fatta något beslut i detta avseende. Härav följer att Novis inte med framgång kan klandra kommissionen, inom ramen för en talan mot det angripna beslutet, för att inte ha tillerkänt denne en rätt till tillgång till akter med stöd av artikel 41.2 b i stadgan om de grundläggande rättigheterna (se, analogt, dom av den 20 december 2023, OCU/SRB, T-496/18, ej publicerad, EU:T:2023:857, punkterna 32–35 och 38, och dom av den 13 november 2024, Kargins/kommissionen, T-110/23, ej publicerad, EU:T:2024:805, punkterna 137 och 138).

141 Talan kan följaktligen inte vinna bifall såvitt avser den femte grunden.

142 Mot bakgrund av det ovan anförda följer att talan ska ogillas.

IV. Rättegångskostnader

143 Enligt artikel 134.1 i tribunalens rättegångsregler ska tappande part förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna, om detta har yrkats. Kommissionen har yrkat att Novis ska förpliktas att bära sina rättegångskostnader och ersätta kommissionens rättegångskostnader. Eftersom Novis har tappat målet, ska kommissionens yrkande bifallas.

144 Enligt artikel 138.1 i rättegångsreglerna ska medlemsstater och institutioner som har intervenerat bära sina rättegångskostnader. Republiken Slovakien ska följaktligen bära sina rättegångskostnader.

Mot denna bakgrund beslutar

TRIBUNALEN (tredje avdelningen, som sammanträder med fem domare)

följande:

1) **Talan ogillas.**

2) **Novis Insurance Company, Novis Versicherungsgesellschaft, Novis Compagnia di Assicurazioni, Novis Poisťovňa a.s. ska bära sina egna rättegångskostnader och ersätta Europeiska kommissionens rättegångskostnader.**

3) **Republiken Slovakien ska bära sina rättegångskostnader.**

Kowalik-Bańczyk Reine da Silva Passos

Cassagnabère Pavelin

Avkunnad vid offentligt sammanträde i Luxemburg den 6 maj 2026.

Underskrifter

Innehållsförteckning

I. Bakgrund till tvisten och omständigheter som inträffat efter det att talan väckts . . . 2

A. Utredningsförfarande avseende överträdelser av unionsrätten . . . 2

B. Förfarandet avseende tillgång till handlingar . . . 3

1. Inledande skede . . . 3

2. Bekräftande skede . . . 3

C. Fördragsbrottsförfarande . . . 5

II. Parternas yrkanden . . . 5

III. Rättslig bedömning . . . 5

A. Den andra grunden: Åsidosättande av artikel 4.2 tredje strecksatsen i förordning nr 1049/2001 . . . 6

1. Den andra grundens första del: Avsaknad av åtskillnad mellan de undantag som föreskrivs i artikel 4.2 tredje strecksatsen i förordning nr 1049/2001 respektive artikel 4.3 första stycket i samma förordning . . . 6

2. Den andra grundens andra del: Skyddet för syftet med utredningar har inte undergrävts . . . 7

a) Villkoret att en utredning ska vara pågående . . . 8

b) Tillämpningen av en allmän presumtion om sekretess och skyldigheten att göra en konkret och individuell prövning av handlingarna . . . 11

1) Inledande anmärkningar . . . 11

2) Huruvida det föreligger en allmän presumtion om sekretess . . . 12

3) Skyldigheten att göra en konkret och individuell prövning av handlingarna . . . 15

c) Huruvida syftet med utredningar har undergrävts . . . 15

3. Den andra grundens tredje del: Det föreligger ett övervägande allmänintresse av att de begärda handlingarna lämnas ut . . . 17

B. Den första och den tredje grunden: Åsidosättande av artikel 4.2 andra strecksatsen i förordning nr 1049/2001 respektive åsidosättande av artikel 4.3 första stycket i samma förordning . . . 19

C. Den fjärde grunden: Åsidosättande av artikel 4.6 i förordning nr 1049/2001, proportionalitetsprincipen och motiveringsskyldigheten . . . 19

D. Den femte grunden: Åsidosättande av rätten att få tillgång till akter enligt artikel 41.2 b i stadgan om de grundläggande rättigheterna 21

IV. Rättegångskostnader 22