Samling af Afgørelser

RETTENS DOM (Tredje Afdeling, sat med fem dommere)

6. maj 2026 *

»Aktindsigt – forordning (EF) nr. 1049/2001 – dokumenter udvekslet inden for rammerne af en undersøgelsesprocedure vedrørende overtrædelse af EU-retten i henhold til artikel 17 i forordning (EU) nr. 1094/2010 – afslag på aktindsigt – undtagelse vedrørende beskyttelsen af formålet med undersøgelser – begrundelsespligt – generel formodning for fortrolighed – forpligtelsen til at foretage en konkret og individuel undersøgelse – mere tungtvejende offentlig interesse – proportionalitetsprincippet – artikel 41 i chartret om grundlæggende rettigheder«

I sag T-185/24,

Novis Insurance Company, Novis Versicherungsgesellschaft, Novis Compagnia di Assicurazioni, Novis Poisťovňa a.s., Bratislava (Slovakiet), ved advokaterne A. Börner, S. Henrich og S. Förster,

sagsøger,

mod

Europa-Kommissionen ved K. Herrmann, M. Burón Pérez og P. Vanden Heede, som befuldmægtigede,

sagsøgt,

støttet af:

Den Slovakiske Republik ved S. Ondrášiková, E. Larišová og A. Lukáčik, som befuldmægtigede,

intervenient,

har

RETTEN (Tredje Afdeling, sat med fem dommere),

sammensat af afdelingsformanden, K. Kowalik-Bańczyk (refererende dommer), og dommerne I. Reine, R. da Silva Passos, H. Cassagnabère og T. Pavelin,

justitssekretær: fuldmægtig A. Audras-Hidelot,

på grundlag af den skriftlige forhandling,

* Processprog: engelsk.

efter retsmødet den 18. december 2025,

afsagt følgende

Dom

1 Med sit søgsmål anlagt i henhold til artikel 263 TEUF har sagsøgeren, Novis Insurance Company, Novis Versicherungsgesellschaft, Novis Compagnia di Assicurazioni, Novis Poisťovňa a.s., nedlagt påstand om annullation af Kommissionens afgørelse C(2024) 810 final af 2. februar 2024 om bekræftelse af afslaget på aktindsigt i visse dokumenter (herefter »den anfægtede afgørelse«).

I. Tvistens baggrund og de faktiske omstændigheder efter søgsmålets anlæggelse

2 Sagsøgeren er et livsforsikringsselskab med hjemsted i Slovakiet, som kontrolleres af Národná banka Slovenska (den slovakiske nationalbank) (herefter »NBS«).

A. Undersøgelsesprocedure vedrørende overtrædelse af EU-retten

3 Den 17. marts 2022 indledte Den Europæiske Tilsynsmyndighed for Forsikrings- og Arbejdsmarkedspensionsordninger (EIOPA) en undersøgelse vedrørende tilsidesættelse af EU-retten i henhold til artikel 17, stk. 2, i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1094/2010 af 24. november 2010 om oprettelse af en europæisk tilsynsmyndighed (Den Europæiske Tilsynsmyndighed for Forsikrings- og Arbejdsmarkedspensionsordninger), om ændring af afgørelse nr. 716/2009/EF og om ophævelse af Kommissionens afgørelse 2009/79/EF (EUT 2010, L 331, s. 48). Denne undersøgelse havde til formål at afklare, om NBS havde udøvet sine tilsynsbeføjelser i forhold til sagsøgeren i overensstemmelse med Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2009/138/EF af 25. november 2009 om adgang til og udøvelse af forsikrings- og genforsikringsvirksomhed (EUT 2009, L 335, s. 1).

4 Den 16. maj 2022 vedtog EIOPA i medfør af artikel 17, stk. 3, i forordning nr. 1094/2010 en henstilling rettet til NBS om de foranstaltninger, der var nødvendige for at efterkomme direktiv 2009/138 (herefter »henstillingen af 16. maj 2022«). Denne henstilling var genstand for et annullationssøgsmål anlagt af sagsøgeren ved Retten, som Retten afviste ved kendelse af 23. maj 2025, Novis mod EIOPA (T-204/24, EU:T:2025:555).

5 Den 13. september 2022 vedtog Kommissionen på grundlag af artikel 17, stk. 4, i forordning nr. 1094/2010 udtalelse C(2022) 6455 final til NBS om de foranstaltninger, der var nødvendige for at efterkomme direktiv 2009/138 (herefter »den formelle udtalelse af 13. september 2022«). Denne udtalelse var genstand for et annullationssøgsmål anlagt af sagsøgeren ved Retten, som blev afvist af Retten ved kendelse af 23. maj 2025, Novis mod Kommissionen (T-179/24, under appel, EU:T:2025:554).

6 Ved afgørelse af 31. oktober 2022, som blev bekræftet ved afgørelse af 1. juni 2023, tilbagekaldte NBS sagsøgerens tilladelse (herefter »afgørelsen om inddragelse af tilladelsen«). Den 28. december 2023 anlagde sagsøgeren sag ved Správny súd v Bratislave (domstolen i forvaltningsretlige sager i Bratislava, Slovakiet) til prøvelse af denne afgørelse.

B. Sagen om aktindsigt

1. Den oprindelige begæring

7 Ved skrivelse af 25. juli 2023 (herefter »den oprindelige begæring«) anmodede sagsøgeren i det væsentlige Kommissionen om aktindsigt i alle de dokumenter vedrørende undersøgelsesproceduren, der er beskrevet i præmis 3-6 ovenfor, og som denne institution var i besiddelse af eller havde udfærdiget.

8 Ved afgørelse af 8. september 2023 traf Kommissionens Generaldirektorat for Finansiel Stabilitet, Finansielle Tjenesteydelser og Kapitalmarkedsunionen afgørelse om begæringen om aktindsigt.

9 Ved denne lejlighed identificerede Kommissionen 14 dokumenter, hvortil der var henvist i begæringen om aktindsigt. Den afslog imidlertid helt eller delvist at give aktindsigt i disse dokumenter med den begrundelse, at deres udbredelse ville være til skade for beskyttelsen dels af formålet med undersøgelser som omhandlet i artikel 4, stk. 2, tredje led, i 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), dels af retslige procedurer som omhandlet i samme forordnings artikel 4, stk. 2, andet led, idet der i øvrigt ikke forelå en mere tungtvejende offentlig interesse, der kunne begrunde en sådan udbredelse.

2. Den genfremsatte begæring

10 Den 29. september 2023 genfremsatte sagsøgeren begæringen om aktindsigt i henhold til artikel 7, stk. 4, i forordning nr. 1049/2001 (herefter »den genfremsatte begæring«).

11 Den 2. februar 2024 vedtog Kommissionens generalsekretær den anfægtede afgørelse.

12 Ved denne lejlighed identificerede Kommissionen mere præcist de dokumenter, der var omfattet af begæringen, nemlig i alt 19 dokumenter, der var grupperet under 14 referencer:

– NBS' udtalelse af 5. april 2022 til EIOPA om udkastet til rapport EIOPA-22-235 af 17. marts 2022 med referencen Ares(2022)4798170 (et dokument)

– henstilling af 16. maj 2022 (et dokument)

– NBS' ajourføring af 30. juni 2022 til Kommissionen med referencen Ares(2022)4798170 (to dokumenter)

– Kommissionens svar af 25. juli 2022 til NBS med referencen Ares(2022)5362224 (et dokument)

– NBS' ajourføring af 23. august 2022 til Kommissionen med referencen Ares(2022)5884917 (to dokumenter)

– NBS' ajourføring af 30. august 2022 til Kommissionen med referencen Ares(2022)6009523 (et dokument)

– formel udtalelse af 13. september 2022 (et dokument)

– NBS' ajourføring af 28. september 2022 til Kommissionen med referencen Ares(2022)6685040 (et dokument)

– Kommissionens svar af 10. oktober 2022 til NBS med referencen Ares(2022)6974798 (et dokument)

– NBS' ajourføring af 4. november 2022 til Kommissionen med referencen Ares(2022)7621287 (to dokumenter)

– Kommissionens skrivelse af 16. november 2022 til NBS med referencen Ares(2022)7915331 (et dokument)

– NBS' ajourføring af 16. december 2022 til Kommissionen med referencen Ares(2022)8752093 (et dokument)

– Kommissionens skrivelse af 30. januar 2023 til NBS med referencen Ares(2023)661656 (et dokument)

– NBS' ajourføring af 7. juni 2023 til Kommissionen med referencen Ares(2023)3938575 (tre dokumenter).

13 I den anfægtede afgørelse bekræftede Kommissionen afslaget på hel eller delvis aktindsigt i alle de begærede dokumenter.

14 Kommissionen fandt for det første, at videregivelsen af de ønskede dokumenter ville være til skade for beskyttelsen af dels formålet med visse undersøgelser som omhandlet i artikel 4, stk. 2, tredje led, i forordning nr. 1049/2001, dels en igangværende beslutningsproces som omhandlet i samme forordnings artikel 4, stk. 3, første afsnit.

15 I denne henseende anførte Kommissionen i det væsentlige, at de ønskede dokumenter var knyttet til en undersøgelsesprocedure vedrørende tilsidesættelse af EU-retten i henhold til artikel 17 i forordning nr. 1094/2010, som stadig var igangværende, og som kunne følges op af en traktatbrudsprocedure i henhold til artikel 258 TEUF. Ifølge Kommissionen kunne udbredelsen af de nævnte dokumenter derfor skade den gensidige tillid, der herskede i forbindelse med drøftelserne mellem Kommissionen og NBS, og som havde til formål at overtale NBS til at opfylde sine forpligtelser på frivillig basis. Denne videregivelse ville derudover udsætte Kommissionen for pres udefra, skade undersøgelsesprocedurens effektivitet og korrekte gennemførelse, gribe ind i beslutningsprocessen om, hvorvidt der skal indledes en traktatbrudsprocedure mod Den Slovakiske Republik, og ændre denne sidstnævnte procedures rent bilaterale karakter.

16 For det andet fandt Kommissionen, at videregivelsen af de begærede dokumenter ville skade beskyttelsen af retslige procedurer som omhandlet i artikel 4, stk. 2, andet led, i forordning nr. 1049/2001.

17 Ifølge Kommissionen kan de begærede dokumenter, der er udarbejdet i forbindelse med dens udvekslinger med NBS, og som indeholder NBS' interne holdninger, nemlig ikke adskilles fra den retslige procedure mellem sagsøgeren og NBS ved Správny súd v Bratislave (domstolen i forvaltningsretlige sager i Bratislava). Udbredelsen af de nævnte dokumenter ville derfor skade denne retslige procedures integritet og parternes processuelle ligestilling.

18 Kommissionen konkluderede for det tredje, at der ikke var en mere tungtvejende offentlig interesse, som kunne begrunde udbredelsen af de begærede dokumenter.

19 Ifølge Kommissionen kan de generelle betragtninger vedrørende princippet om gennemsigtighed og princippet om ansvarlighed, som sagsøgeren har fremført, nemlig ikke udgøre en sådan mere tungtvejende offentlig interesse. Dernæst udgør den nytte, som udbredelsen af de ønskede dokumenter ville have for sagsøgeren, hvis tilladelse er blevet inddraget, og dennes kunder, hvis forsikringspolicer er ophørt, med henblik på at forsvare deres rettigheder ved domstolene eller føre tilsyn med NBS' handlinger, private interesser. Endelig kan offentlighedens nytte af at få at vide, hvorvidt NBS' handlinger, og navnlig afgørelsen om inddragelse af tilladelsen, var lovlige eller ej, ikke veje tungere end begrundelsen for den manglende offentliggørelse. Under disse omstændigheder ville offentlighedens interesse være bedst tjent ved at sikre, at undersøgelsen kan forløbe i ro og orden, og at den verserende retssag ved de slovakiske domstole kan forløbe korrekt.

20 For det fjerde fandt Kommissionen, at det ikke var muligt at give nogen væsentlig delvis aktindsigt uden at skade de interesser, der er beskyttet ved de undtagelser, der er nævnt i præmis 14 og 16 ovenfor, og at de begærede dokumenter derfor var fuldt ud omfattet af disse undtagelser.

C. Traktatbrudsproceduren

21 Ved åbningsskrivelse af 24. april 2024, der lå efter anlæggelsen af nærværende søgsmål, besluttede Kommissionen at indlede en traktatbrudsprocedure i henhold til artikel 258 TEUF mod Den Slovakiske Republik med den begrundelse, at NBS havde tilsidesat sine forpligtelser i forbindelse med udøvelsen af sine kontrolbeføjelser over for sagsøgeren.

II. Parternes påstande

22 Sagsøgeren har nedlagt følgende påstande:

– Den anfægtede afgørelse annulleres.

– Kommissionen tilpligtes at betale sagsomkostningerne.

23 Kommissionen har, støttet af Den Slovakiske Republik, nedlagt følgende påstande:

– Frifindelse.

– Sagsøgeren tilpligtes at betale sagsomkostningerne.

III. Retlige bemærkninger

24 Sagsøgeren har til støtte for søgsmålet fremsat fem anbringender vedrørende for det første tilsidesættelse af artikel 4, stk. 2, andet led, i forordning nr. 1049/2001, for det andet tilsidesættelse af samme forordnings artikel 4, stk. 2, tredje led, for det tredje tilsidesættelse af nævnte forordnings artikel 4, stk. 3, første afsnit, for det fjerde tilsidesættelse af artikel 4, stk. 6, i

forordning nr. 1049/2001, af proportionalitetsprincippet og af begrundelsespligten og for det femte tilsidesættelse af artikel 41, stk. 2, litra b), i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder.

25 Henset til omstændighederne i den foreliggende sag skal der indledningsvis foretages en undersøgelse af det andet anbringende om tilsidesættelse af artikel 4, stk. 2, tredje led, i forordning nr. 1049/2001. Herefter skal de øvrige anbringender undersøges i det omfang, det er nødvendigt.

A. Det andet anbringende om tilsidesættelse af artikel 4, stk. 2, tredje led, i forordning nr. 1049/2001

26 Med det andet anbringende har sagsøgeren gjort gældende, at Kommissionen tilsidesatte artikel 4, stk. 2, tredje led, i forordning nr. 1049/2001. Dette anbringende består af tre led, hvoraf det første vedrører den manglende sondring mellem de undtagelser, der er fastsat i henholdsvis denne forordnings artikel 4, stk. 2, tredje led, og samme forordnings artikel 4, stk. 3, første afsnit, det andet den omstændighed, at beskyttelsen af formålet med undersøgelser ikke skades, såfremt de begærede dokumenter udbredes, og det tredje den omstændighed, at der foreligger en mere tungtvejende offentlig interesse, der kan begrunde denne udbredelse.

1. Det andet anbringendes første led om den manglende sondring mellem de undtagelser, der er fastsat i artikel 4, stk. 2, tredje led, i forordning nr. 1049/2001 og i samme forordnings artikel 4, stk. 3, første afsnit

27 Sagsøgeren har i det væsentlige foreholdt Kommissionen, at den ikke foretog en særskilt undersøgelse af de særlige betingelser for de undtagelser, der er fastsat dels i artikel 4, stk. 2, tredje led, i forordning nr. 1049/2001, dels i samme forordnings artikel 4, stk. 3, første afsnit. Det følger heraf, at begrundelsen er usammenhængende og mangelfuld, navnlig for så vidt angår den anden af disse undtagelser.

28 Kommissionen har bestridt sagsøgerens argumenter.

29 Som det for det første fremgår af fast retspraksis, skal den begrundelse, som kræves i henhold til artikel 296 TEUF og artikel 41, stk. 2, litra c), i chartret om grundlæggende rettigheder, tilpasses karakteren af den pågældende retsakt og klart og utvetydigt angive de betragtninger, som den EU-institution eller det EU-organ, -kontor eller -agentur, der har udstedt den anfægtede retsakt, har lagt til grund, således at de berørte parter kan få kendskab til grundlaget for den trufne foranstaltning, og således at den kompetente ret kan udøve sin prøvelsesret. Det nærmere indhold af begrundelseskravet skal fastlægges i lyset af den konkrete sags omstændigheder, navnlig indholdet af den pågældende retsakt, indholdet af de anførte grunde samt den interesse, som retsaktens adressater samt andre, der må anses for umiddelbart og individuelt berørt af retsakten, kan have i begrundelsen. Det kræves ikke, at begrundelsen angiver alle de forskellige relevante faktiske og retlige momenter, da spørgsmålet, om en beslutnings begrundelse opfylder kravene efter nævnte artikel 296, ikke blot skal vurderes i forhold til ordlyden, men ligeledes i forhold til den sammenhæng, hvori den indgår, samt under hensyn til alle de retsregler, som gælder på det pågældende område (dom af 1.2.2007, Sison mod Rådet, C-266/05 P, EU:C:2007:75, præmis 80 og den deri nævnte retspraksis, og af 30.1.2024, Agentsia »Patna infrastruktura« (Europæisk finansiering af vejinfrastruktur), C-471/22, EU:C:2024:99, præmis 25 og 26 samt den deri nævnte retspraksis).

30 For det andet følger det af en lige så fast retspraksis, at en EU-institution eller et EU-organ, -kontor eller -agentur ved vurderingen af en begæring om aktindsigt i dokumenter, kan tage hensyn til flere af de begrundelser for at meddele afslag herpå, der er angivet i artikel 4 i forordning nr. 1049/2001 (dom af 28.6.2012, Kommissionen mod Éditions Odile Jacob, C-404/10 P, EU:C:2012:393, præmis 113, og af 3.7.2014, Rådet mod in't Veld, C-350/12 P, EU:C:2014:2039, præmis 100). Det følger heraf, at en påberåbelse på én gang af flere undtagelser ikke kan antages at være uforenelig med denne forordnings bestemmelser (jf. i denne retning og analogt dom af 5.3.1997, WWF UK mod Kommissionen, T-105/95, EU:T:1997:26, præmis 61 og 73).

31 I den foreliggende sag støttede Kommissionen sig i den anfægtede afgørelse kumulativt på tre forskellige undtagelser (jf. præmis 14 og 16 ovenfor). Sagsøgeren har ikke bestridt Kommissionens mulighed for at tage hensyn til flere grunde til afslag i overensstemmelse med den retspraksis, der er nævnt i præmis 30 ovenfor.

32 Det fremgår imidlertid ligeledes af den anfægtede afgørelses opbygning og indhold, at Kommissionen, som sagsøgeren har anført, undersøgte de to undtagelser, der er fastsat dels i artikel 4, stk. 2, tredje led, i forordning nr. 1049/2001, dels i samme forordnings artikel 4, stk. 3, første afsnit, samlet og ikke hver for sig (jf. præmis 14 og 15 ovenfor).

33 I modsætning til hvad sagsøgeren har gjort gældende, er denne fremgangsmåde ikke i sig selv ulovlig. Det kan nemlig ikke udelukkes, at identiske faktiske omstændigheder kan tages i betragtning med henblik på at begrunde anvendelsen af to forskellige undtagelser, forudsat at det forklares, på hvilken måde udbredelsen af de omhandlede dokumenter konkret og faktisk ville kunne skade de respektive interesser, der er beskyttet af hver af de to undtagelser (jf. i denne retning dom af 3.7.2014, Rådet mod in 't Veld, C-350/12 P, EU:C:2014:2039, præmis 101).

34 I denne henseende har sagsøgeren for det første blot foreholdt Kommissionen at have »sammenblandet« betingelserne for anvendelse af de betingelser, der er fastsat i de to i præmis 32 ovenfor nævnte undtagelser, uden at tilføje nogen præcisering af dette klagepunkt, der gør det muligt at vurdere, om det er begrundet. Sagsøgeren har navnlig ikke identificeret nogen retlig fejl i forbindelse med anvendelsen af disse betingelser.

35 For det andet synes sagsøgeren at påberåbe sig en utilstrækkelig begrundelse. I det foreliggende tilfælde er anvendelsen af den undtagelse, der er fastsat i artikel 4, stk. 2, tredje led, i forordning nr. 1049/2001, imidlertid begrundet på en tilstrækkelig præcis, forståelig og ikke-selvmodsigende måde med omfattende betragtninger vedrørende beskyttelsen af undersøgelser. Hvad angår denne første undtagelse har Kommissionen således opfyldt sin begrundelsespligt i henhold til artikel 296 TEUF og artikel 41, stk. 2, litra c), i chartret om grundlæggende rettigheder som fortolket i den retspraksis, der er nævnt i præmis 29 ovenfor.

36 For det tredje vedrører sagsøgerens kritik navnlig den formelle begrundelse og den materielle begrundelse for den i retlig henseende forskellige afvisningsgrund, der vedrører undtagelsen i artikel 4, stk. 3, første afsnit, i forordning nr. 1049/2001. Sådanne kritikpunkter er imidlertid uden relevans i forbindelse med det andet anbringende om tilsidesættelse af samme forordnings artikel 4, stk. 2, tredje led.

37 Under disse omstændigheder skal det andet appelanbringendes første led forkastes.

2. Det andet anbringendes andet led om, at der ikke foreligger et indgreb i beskyttelsen af formålet med undersøgelser

38 Sagsøgeren har gjort gældende, at undtagelsen i artikel 4, stk. 2, tredje led, i forordning nr. 1049/2001 ikke finder anvendelse i den foreliggende sag. Sagsøgeren har i det væsentlige for det første gjort gældende, at der ikke forelå nogen igangværende undersøgelse på tidspunktet for afslaget på aktindsigt, for det andet, at der ikke ville ske nogen krænkelse af beskyttelsen af formålet med undersøgelser eller af fortroligheden af en igangværende undersøgelse, såfremt de begærende dokumenter blev udbredt, og for det tredje, at Kommissionen ikke kan påberåbe sig en angivelig generel formodning for fortrolighed, der fritager den fra at foretage en konkret og individuel undersøgelse af de begærede dokumenter eller i det mindste af de forskellige kategorier af dokumenter, der er begæret aktindsigt i.

39 Kommissionen har, støttet af Den Slovakiske Republik, bestridt sagsøgerens argumentation.

a) Betingelsen om, at en undersøgelse skal være igangværende

40 I henhold til artikel 4, stk. 2, tredje led, i forordning nr. 1049/2001 afslår institutionerne at give aktindsigt i et dokument, hvis udbredelse ville være til skade for beskyttelsen af formålet med inspektioner, undersøgelser og revision, medmindre der er en mere tungtvejende offentlig interesse i udbredelsen af dokumentet.

41 Domstolen har for det første fastslået, at det, uden at det er nødvendigt at fastlægge en udtømmende definition af »undersøgelser« som omhandlet i artikel 4, stk. 2, tredje led, i forordning nr. 1049/2001, skal lægges til grund, at strukturerede og formaliserede procedurer, hvis formål er indsamling og analyse af oplysninger, med henblik på at en institution kan vedtage en holdning i forbindelse med udøvelsen af sine funktioner, der er fastsat i EU- og EUF-traktaten, udgør en sådan aktivitet (dom af 7.9.2017, Frankrig mod Schlyter, C-331/15 P, EU:C:2017:639, præmis 46).

42 For det andet skal artikel 4, stk. 2, tredje led, i forordning nr. 1049/2001 fortolkes således, at denne bestemmelse kun finder anvendelse, hvis udbredelsen af de pågældende dokumenter risikerer at bringe afslutningen af de omhandlede inspektioner, undersøgelser og revision i fare (dom af 5.4.2017, Frankrig mod Kommissionen, T-344/15, EU:T:2017:250, præmis 86).

43 Heraf følger principielt, at de forskellige undersøgelses- eller inspektionsdokumenter fortsat kan være omfattet af undtagelsen vedrørende beskyttelsen af inspektioner, undersøgelser og revision, så længe der fortsat udføres undersøgelser og inspektioner, selv om den konkrete undersøgelse eller inspektion, der var baggrunden for den rapport, hvori der er begæret aktindsigt, er afsluttet (jf. i denne retning dom af 5.4.2017, Frankrig mod Kommissionen, T-344/15, EU:T:2017:250, præmis 87).

44 Endvidere kan en undersøgelsesprocedure ikke anses for afsluttet med vedtagelsen af en endelig afgørelse fra den berørte institution eller det berørte organ, kontor eller agentur, uden at der tages hensyn til en eventuel senere annullation heraf fra Unionens retsinstansers side. I henhold til artikel 266 TEUF kan annullationen af en sådan afgørelse nemlig føre den nævnte institution eller det nævnte organ, kontor eller agentur til at genoptage undersøgelserne med henblik på eventuelt at træffe en ny afgørelse og dermed foranledige den til at genanvende oplysningerne i sagsakterne vedrørende den annullerede afgørelse eller supplere sagsakterne med andre oplysninger.

Undersøgelser kan følgelig først betragtes som afsluttet, når den afgørelse, der er truffet af den berørte institution eller det berørte organ, kontor eller agentur, er endelig (jf. i denne retning dom af 27.2.2014, Kommissionen mod EnBW, C-365/12 P, EU:C:2014:112, præmis 99).

45 Desuden strækker beskyttelsen af undersøgelser sig helt frem til opfølgningen heraf, forudsat opfølgningen sker inden for en rimelig frist (jf. dom af 26.5.2016, International Management Group mod Kommissionen, T-110/15, EU:T:2016:322, præmis 35 og den deri nævnte retspraksis). Dette er navnlig tilfældet, når en undersøgelse på EU-plan er igangværende eller netop er afsluttet, og når de kompetente nationale myndigheder i sidstnævnte tilfælde endnu ikke inden for en rimelig frist har truffet afgørelse om, hvorledes en undersøgelsesberetning skal følges (jf. i denne retning dom af 1.9.2021, Homoki mod Kommissionen, T-517/19, ikke trykt i Sml., EU:T:2021:529, præmis 63, og af 28.9.2022, Agrofert mod Parlamentet, T-174/21, EU:T:2022:586, præmis 92).

46 I den foreliggende sag har Kommissionen for at begrunde anvendelsen af undtagelsen vedrørende beskyttelsen af formålet med undersøgelser nævnt to typer undersøgelser, nemlig dels den undersøgelsesprocedure vedrørende tilsidesættelse af EU-retten i henhold til artikel 17 i forordning nr. 1094/2010, der er indledt mod NBS, dels en traktatbrudsprocedure i henhold til artikel 258 TEUF, der kan indledes mod Den Slovakiske Republik (jf. præmis 15 ovenfor).

47 Sagsøgeren har gjort gældende, at der ikke forelå nogen igangværende undersøgelse på tidspunktet for afslaget på aktindsigt.

48 Ifølge sagsøgeren blev undersøgelsen vedrørende tilsidesættelse af EU-retten i henhold til artikel 17 i forordning nr. 1094/2010 nemlig i første række afsluttet med den formelle udtalelse af 13. september 2022 eller senest på det tidspunkt, hvor NBS efterkom denne formelle udtalelse ved at bekræfte inddragelsen af tilladelsen, dvs. den 1. juni 2023. Kommissionen havde uretmæssigt forsøgt at forlænge denne undersøgelses varighed ved heri at medtage angivelige »opfølgende udvekslinger« og »tilsynsforanstaltninger«, der fandt sted uden for denne undersøgelses formelle og tidsmæssige rammer.

49 I anden række var der endnu ikke formelt indledt en traktatbrudsprocedure i henhold til artikel 258 TEUF på tidspunktet for afslaget på aktindsigt.

50 Det skal først og fremmest undersøges, om undersøgelsesproceduren vedrørende tilsidesættelse af EU-retten i henhold til artikel 17 i forordning nr. 1094/2010 var igangværende på tidspunktet for den anfægtede afgørelse.

51 For det første skal det indledningsvis bemærkes, at undersøgelsesproceduren for tilsidesættelse af EU-retten som fastsat i artikel 17 i forordning nr. 1094/2010 udgør en struktureret og formaliseret procedure, der involverer EIOPA, Kommissionen og den berørte nationale myndighed, og som har til formål at indsamle og analysere oplysninger, med henblik på at disse tre myndigheder hver især kan indtage en holdning i forbindelse med udøvelsen af deres respektive opgaver. I overensstemmelse med den retspraksis, der er nævnt i præmis 41 ovenfor, udgør en sådan procedure derfor en »undersøgelse« som omhandlet i artikel 4, stk. 2, tredje led, i forordning nr. 1049/2001.

52 For det andet er det ubestridt, at undersøgelsesproceduren vedrørende tilsidesættelse af EU-retten i henhold til artikel 17 i forordning nr. 1094/2010 i det foreliggende tilfælde blev indledt af EIOPA den 17. marts 2022 og gav anledning til en henstilling af 16. maj 2022, som denne myndighed

fremsatte på grundlag af denne forordnings artikel 17, stk. 3, og derefter til den formelle udtalelse af 13. september 2022, som Kommissionen afgav på grundlag af nævnte forordnings artikel 17, stk. 4 (jf. præmis 3 og 5 ovenfor).

53 For det tredje blev denne procedure, i modsætning til hvad sagsøgeren har gjort gældende, hverken endeligt afsluttet ved den formelle udtalelse af 13. september 2022 eller ved afgørelsen om inddragelse af tilladelsen, som blev truffet af NBS den 31. oktober 2022 og stadfæstet den 1. juni 2023 (jf. præmis 6 ovenfor).

54 I første række indgår afgørelsen om inddragelse af tilladelsen nemlig i forbindelse med undersøgelsesproceduren på grund af tilsidesættelse af EU-retten i henhold til artikel 17 i forordning nr. 1094/2010. Denne afgørelse udgør en af de »skridt [...], som [den berørte nationale myndighed] har taget for at efterleve [Kommissionens] formelle udtalelse« som omhandlet i samme forordnings artikel 17, stk. 5. I denne henseende gav den nævnte afgørelse NBS anledning til at underrette Kommissionen ved to skrivelser af 16. december 2022 og 7. juni 2023, således som det fremgår af ordlyden (og indholdet) af to af de begærede dokumenter med overskriften »NBS' underretning om de foranstaltninger, der er truffet for at efterkomme den formelle udtalelse [af 13. september 2022]«. Der er således tale om en opfølgende foranstaltning som omhandlet i præmis 45 ovenfor eller i givet fald en endelig afgørelse som omhandlet i præmis 44 ovenfor, der blev vedtaget efter undersøgelsen og truffet af den berørte nationale myndighed inden for en rimelig frist.

55 Det fremgår endvidere udtrykkeligt af den anfægtede afgørelse, og det er mellem parterne ubestridt dels, at sagsøgeren anfægtede afgørelsen om inddragelse af selskabets tilladelse ved Správny súd v Bratislave (domstolen i forvaltningsretlige sager i Bratislava), dels at dette søgsmål fortsat verserede på tidspunktet for den anfægtede afgørelse, dvs. den 2. februar 2024. Afgørelsen om inddragelse af tilladelsen var således ikke blevet endelig på dette tidspunkt.

56 I overensstemmelse med den retspraksis, der er nævnt i præmis 44 og 45 ovenfor, kan en undersøgelsesprocedure vedrørende tilsidesættelse af EU-retten i henhold til artikel 17 i forordning nr. 1094/2010 imidlertid kun anses for afsluttet, når den afgørelse, der er truffet af den berørte nationale myndighed i henhold til denne procedure, ikke blot er truffet, men også er endelig. En anden afgørelse ville risikere at bringe den korrekte funktion af den nævnte procedure i fare, inden for rammerne af hvilken den berørte nationale myndighed ud over EIOPA og Kommissionen ligeledes skal indtage en holdning i forbindelse med udøvelsen af sine funktioner, således som det fremgår af præmis 51 ovenfor.

57 Spørgsmålet om, hvorvidt NBS med vedtagelsen af afgørelsen om inddragelse af tilladelsen faktisk har efterkommet den formelle udtalelse af 13. september 2022, kan i øvrigt ikke afgøres inden for rammerne af det foreliggende søgsmål, som vedrører lovligheden af en afgørelse om afslag på aktindsigt i dokumenter og ikke lovligheden af NBS' retsakter. Sagsøgeren kan derfor ikke – idet NBS efterkom denne formelle udtalelse – med føje gøre gældende, at undersøgelsen af tilsidesættelsen af EU-retten i henhold til artikel 17 i forordning nr. 1094/2010 nødvendigvis var blevet afsluttet.

58 I anden række kunne undersøgelsesproceduren vedrørende tilsidesættelse af EU-retten i henhold til artikel 17 i forordning nr. 1094/2010 også efter vedtagelsen af afgørelsen om inddragelse af tilladelsen løbe videre, såfremt denne afgørelse ikke var tilstrækkelig til at sikre overholdelsen af EU-retten.

59 Som Kommissionen med rette har anført i sine skriftlige indlæg, kan EIOPA, hvis den pågældende nationale myndighed ikke efterkommer den formelle udtalelse, som Kommissionen har afgivet, inden for den heri fastsatte frist, og hvis visse betingelser er opfyldt, på grundlag af artikel 17, stk. 6, første afsnit, i forordning nr. 1094/2010 vedtage en individuel afgørelse rettet til en finansiel institution, hvorved den kræver, at denne tager de nødvendige skridt til at opfylde sine forpligtelser i henhold til EU-retten, herunder til at ophøre med en given praksis. Sagsøgeren har imidlertid hverken godtgjort eller hævdet, at mindst én af de betingelser, der gør det muligt for EIOPA at vedtage en sådan afgørelse, ikke var opfyldt i den foreliggende sag.

60 I tredje række kan sagsøgeren i den foreliggende sag ikke med føje påberåbe sig den holdning, som Klagenævnet for De Europæiske Tilsynsmyndigheder indtog i en afgørelse af 30. juli 2024, der blev afgivet i forbindelse med en begæring om aktindsigt indgivet af sagsøgeren til EIOPA, med hensyn til det tidspunkt, hvor en undersøgelsesprocedure vedrørende tilsidesættelse af EU-retten i henhold til artikel 17 i forordning nr. 1094/2010 skal anses for afsluttet. Det skal nemlig bemærkes, at Retten i forbindelse med sin legalitetskontrol ikke er bundet af dette klagenævns afgørelsespraksis (jf. analogt dom af 26.4.2007, Alcon mod KHIM, C-412/05 P, EU:C:2007:252, præmis 65, og af 29.9.2021, Tokin mod Kommissionen, T-343/18, EU:T:2021:636, præmis 176 (ikke trykt i Sml.) og den deri nævnte retspraksis).

61 For det fjerde, og i modsætning til hvad sagsøgeren har gjort gældende, er de udvekslinger, der fandt sted mellem Kommissionen og NBS efter den formelle udtalelse af 13. september 2022, og for nogles vedkommende endog efter afgørelsen om inddragelse af tilladelsen, ligeledes knyttet til undersøgelsesproceduren vedrørende tilsidesættelse af EU-retten i henhold til artikel 17 i forordning nr. 1094/2010. Disse udvekslinger, der svarer til de dokumenter, der er opregnet i de syv sidste led i præmis 12 ovenfor, vedrørte nemlig netop de skridt, som NBS havde taget eller skulle tage for at efterkomme denne formelle udtalelse. Det var således i lyset af disse udvekslinger, at Kommissionen kunne kontrollere, om NBS faktisk havde efterkommet den nævnte formelle udtalelse. De omhandlede udvekslinger udgjorde derfor foranstaltninger til opfølgning af undersøgelsen som omhandlet i den retspraksis, der er nævnt i præmis 45 ovenfor.

62 Under disse omstændigheder og henset til den retspraksis, der er nævnt i præmis 42-45 ovenfor, skal det fastslås dels, at undersøgelsesproceduren vedrørende tilsidesættelse af EU-retten i henhold til artikel 17 i forordning nr. 1094/2010 stadig var igangværende på tidspunktet for den anfægtede afgørelse, dels at alle de ønskede dokumenter tidsmæssigt set kunne være omfattet af undtagelsen om beskyttelsen af formålet med undersøgelser.

63 Det følger heraf – uden at det på dette trin er nødvendigt at afgøre, om en traktatbrudsprocedure i henhold til artikel 258 TEUF ligeledes verserede eller i det mindste var påtænkt mod Den Slovakiske Republik på tidspunktet for den anfægtede afgørelse – at sagsøgerens klagepunkt om, at der ikke forelå en igangværende undersøgelse, skal forkastes.

b) Anvendelsen af en generel formodning for fortrolighed og forpligtelsen til at foretage en konkret og individuel undersøgelse af dokumenterne

1) Indledende bemærkninger

64 Det skal for det første bemærkes, at når en EU-institution eller et EU-organ, -kontor eller -agentur, der modtager en begæring om aktindsigt, beslutter at afslå denne begæring på grundlag af en af de undtagelser, der er fastsat i artikel 4 i forordning nr. 1049/2001, skal denne institution

eller det organ, kontor eller agentur i princippet anføre en forklaring på, hvorledes aktindsigt i det pågældende dokument konkret og faktisk vil kunne skade den interesse, der er beskyttet ved denne undtagelse, idet risikoen for en sådan skade skal være rimeligt forudseelig og ikke rent hypotetisk (jf. dom af 22.1.2020, MSD Animal Health Innovation og Intervet international mod EMA, C-178/18 P, EU:C:2020:24, præmis 54 og den deri nævnte retspraksis).

65 Det følger heraf, at den undersøgelse, der kræves for at behandle en begæring om aktindsigt i dokumenter, dels skal være konkret, dels skal foretages for hvert enkelt dokument, der er omfattet af begæringen. Denne undersøgelse skal desuden fremgå af afgørelsens begrundelse (dom af 13.4.2005, Verein für Konsumenteninformation mod Kommissionen, T-2/03, EU:T:2005:125, præmis 69 og 70, og af 25.9.2018, Psara m.fl. mod Parlamentet, T-639/15 – T-666/15 og T-94/16, EU:T:2018:602, præmis 103 og 104).

66 For det andet har Unionens retsinstanser imidlertid anerkendt, at en EU-institution eller et EU-organ, -kontor eller -agentur i visse tilfælde principielt kan basere sig på de generelle formodninger, der gælder for visse kategorier af dokumenter, da lignende generelle betragtninger må antages også at have gyldighed for begæringer om aktindsigt i dokumenter af tilsvarende karakter (jf. dom af 22.1.2020, MSD Animal Health Innovation og Intervet international mod EMA, C-178/18 P, EU:C:2020:24, præmis 55 og den deri nævnte retspraksis).

67 Formålet med sådanne formodninger består således i muligheden for, at den berørte EU-institution eller det berørte EU-organ, -kontor eller -agentur kan lægge til grund, at udbredelsen af visse kategorier af dokumenter principielt er til skade for den interesse, der er beskyttet ved den undtagelse, der anføres på grundlag af sådanne generelle betragtninger, uden at den derved er forpligtet til konkret og individuelt at undersøge hvert af de ønskede dokumenter (jf. dom af 22.1.2020, MSD Animal Health Innovation og Intervet international mod EMA, C-178/18 P, EU:C:2020:24, præmis 56 og den deri nævnte retspraksis).

68 Anvendelsen af generelle formodninger om fortrolighed skal baseres på rimelige og overbevisende grunde. For at anvende en generel formodning om hemmeligholdelse over for den person, som begærer aktindsigt, skal den berørte EU-institution eller det berørte EU-organ, -kontor eller -agentur forklare, hvorfor denne formodning er nødvendig for at sikre den korrekte funktion af den omhandlede procedure (jf. i denne retning dom af 4.10.2018, Daimler mod Kommissionen, T-128/14, EU:T:2018:643, præmis 155 og 156 og den deri nævnte retspraksis).

69 Unionens retsinstanser har i flere domme opstillet visse kriterier for anerkendelse af en generel formodning for fortrolighed.

70 Dels fremgår det af den retspraksis, der er nævnt i præmis 66 ovenfor, at det, for at en generel formodning gyldigt kan gøres gældende over for den person, som har begæret aktindsigt, er nødvendigt, at de ønskede dokumenter tilhører den samme kategori af dokumenter eller er af samme karakter (jf. dom af 4.10.2018, Daimler mod Kommissionen, T-128/14, EU:T:2018:643, præmis 138 og den deri nævnte retspraksis).

71 Dels kan anerkendelsen af en generel formodning for fortrolighed være baseret på, at aktindsigten i visse procedurer er uforenelig med disse procedurers vellykkede gennemførelse og risikoen for, at de undergraves, under forudsætning af at de generelle formodninger gør det muligt at bevare integriteten af forløbet af disse procedurer ved at begrænse en indblanding fra tredjepart. Den omstændighed, at der er fastsat særlige regler, der begrænser adgangen til sagsakter, dokumenter eller oplysninger vedrørende en procedure ved en EU-institution eller et EU-organ, -kontor eller

-agentur, er et af de kriterier, der kan begrunde anerkendelsen af en generel formodning om fortrolighed (jf. i denne retning dom af 26.5.2016, International Management Group mod Kommissionen, T-110/15, EU:T:2016:322, præmis 32 og den deri nævnte retspraksis).

2) Anvendelsen af en generel formodning for fortrolighed

72 I retsmødet blev parterne adspurgt om den eventuelle anvendelse af en generel formodning for fortrolighed i henhold til undtagelsen vedrørende beskyttelsen af formålet med undersøgelser.

73 Sagsøgeren er for det første af den opfattelse, at Kommissionen ikke har anvendt nogen generel formodning for fortrolighed i den anfægtede afgørelse, og for det andet, at ingen generel formodning for fortrolighed finder anvendelse i den foreliggende sag. Kommissionen kan navnlig ikke påberåbe sig en angivelig generel formodning for fortrolighed, der finder anvendelse på dokumenter vedrørende en undersøgelse vedrørende tilsidesættelse af EU-retten i henhold til artikel 17 i forordning nr. 1094/2010.

74 Kommissionen har gjort gældende, at den i den anfægtede afgørelse med rette anvendte to forskellige generelle formodninger for fortrolighed, nemlig dels en ny formodning, der omfatter de dokumenter, der er udvekslet inden for rammerne af artikel 17 i forordning nr. 1094/2010, dels en eksisterende formodning, der omfatter dokumenter vedrørende en traktatbrudsprocedure i henhold til artikel 258 TEUF. Kommissionen er af den opfattelse, at de ønskede dokumenter er omfattet af en generel formodning for fortrolighed i lighed med dem, der indgår i sagsakterne i en EU Pilot-procedure.

75 Den Slovakiske Republik støtter ligeledes anvendelsen af den generelle formodning for fortrolighed, der omfatter dokumenter vedrørende en traktatbrudsprocedure i henhold til artikel 258 TEUF.

76 For det første skal det afgøres, om Kommissionen anvendte en generel formodning for fortrolighed i den anfægtede afgørelse.

77 Det er i denne henseende korrekt, at Kommissionen i den anfægtede afgørelse ikke udtrykkeligt henviste til en generel formodning for fortrolighed i forbindelse med anvendelsen af undtagelsen vedrørende beskyttelsen af formålet med undersøgelser.

78 Det fremgår imidlertid af den anfægtede afgørelse, at Kommissionen gav en overordnet begrundelse for anvendelsen af denne undtagelse uden at skelne mellem de forskellige dokumenter, der var begæret aktindsigt i. Den beskrev navnlig i første omgang, hvordan undersøgelsesproceduren vedrørende overtrædelse af EU-retten som fastsat i artikel 17 i forordning nr. 1094/2010 fungerede, og mindede om formålene hermed. Dernæst forklarede Kommissionen ved hjælp af generelle betragtninger, at udbredelsen af de ønskede dokumenter kunne bringe beskyttelsen af de formål, der forfølges med dens undersøgelses- og opfølgningsaktiviteter, i fare, i første række ved at skade den gensidige tillid, der herskede i forbindelse med drøftelserne mellem Kommissionen og NBS og ved at afskrække NBS fra at opfylde sine forpligtelser på frivillig basis, i anden række ved at udsætte Kommissionen for pres udefra og i tredje række ved at skade effektiviteten og den korrekte gennemførelse af den nævnte undersøgelsesprocedure. Endelig konkluderede Kommissionen, at der skulle gives afslag på aktindsigt i »alle de begærede dokumenter«, og at disse i øvrigt var »fuldt ud omfattet« af de anvendte undtagelser.

79 Henset til samtlige disse oplysninger fremgår det, at Kommissionen i den anfægtede afgørelse implicit, men nødvendigvis, anvendte en generel formodning for fortrolighed, der omfattede alle dokumenter vedrørende gennemførelsen og opfølgningen af en undersøgelsesprocedure vedrørende tilsidesættelse af EU-retten i henhold til artikel 17 i forordning nr. 1094/2010.

80 I modsætning til hvad sagsøgeren har anført i retsmødet, er den omstændighed alene, at Kommissionen ikke udtrykkeligt henviste til begrebet generel formodning for fortrolighed i den anfægtede afgørelse, ikke tilstrækkelig til at behæfte denne afgørelse med en utilstrækkelig begrundelse eller til at være til hinder for, at Retten tager hensyn til den generelle formodning for fortrolighed, der er nævnt i præmis 79 ovenfor. Det skal nemlig bemærkes, at en begrundelse kan fremgå indirekte, forudsat at de berørte parter kan få kendskab til begrundelsen for, at de pågældende foranstaltninger er truffet, og at den kompetente ret kan råde over de oplysninger, der er nødvendige for, at den kan udøve sin prøvelsesret (jf. dom af 25.3.2015, Central Bank of Iran mod Rådet, T-563/12, EU:T:2015:187, præmis 77 og den deri nævnte retspraksis, dom af 13.7.2018, K. Chrysostomides & Co. m.fl. mod Rådet m.fl., T-680/13, EU:T:2018:486, præmis 394). Som Kommissionen i øvrigt har påpeget i retsmødet, fremgår det i den foreliggende sag klart af den anfægtede afgørelses ordlyd, at de påberåbte betragtninger ifølge denne institutions ræsonnement fandt anvendelse på samtlige dokumenter og hele deres indhold. Det fremgår i øvrigt af de klagepunkter, som sagsøgeren har fremført, først i stævningen og dernæst i replikken, at sagsøgeren netop havde opfattet, at Kommissionen på tværgående vis ikke havde sondret mellem de forskellige dokumenter og mellem de forskellige dele af disse, og at denne institution derfor for at begrunde sit standpunkt med hensyn til de begærede dokumenters fortrolighed havde fulgt en formodningspræget og generel tilgang.

81 For det andet skal det undersøges, om Kommissionen kunne anvende en generel formodning for fortrolighed, der omfatter alle dokumenter vedrørende en undersøgelsesprocedure vedrørende tilsidesættelse af EU-retten i henhold til artikel 17 i forordning nr. 1094/2010.

82 I denne henseende skal det i første række bemærkes, at den undersøgelsesprocedure vedrørende tilsidesættelse af EU-retten, der er fastsat i artikel 17 i forordning nr. 1094/2010, er tilstrækkeligt struktureret og formaliseret til, at det er muligt præcist at afgrænse og identificere de dokumenter, der knytter sig hertil. I det foreliggende tilfælde er det i øvrigt ubestridt, at de begærede dokumenter, der er opregnet i præmis 12 ovenfor, for så vidt angår de to første dokumenter blev udvekslet mellem EIOPA og NBS og for så vidt angår de sytten andre mellem Kommissionen og NBS under den samme undersøgelsesprocedure vedrørende NBS. Disse dokumenter er således en del af de samme administrative sagsakter og tilhører derfor alle den samme kategori (jf. analogt dom af 4.10.2018, Daimler mod Kommissionen, T-128/14, EU:T:2018:643, præmis 141).

83 I anden række henviste Kommissionen i overensstemmelse med den retspraksis, der er nævnt i præmis 68 ovenfor, i den anfægtede afgørelse til rimelige og overbevisende grunde, der begrundede anvendelsen af en generel formodning for fortrolighed under omstændighederne i den foreliggende sag, således som det er anført i præmis 78 ovenfor. Sagsøgeren har ikke bestridt, at disse forhold er relevante for anerkendelsen af en generel formodning om fortrolighed, der omfatter dokumenter, der er udvekslet inden for rammerne af artikel 17 i forordning nr. 1094/2010.

84 I tredje række skal det fastslås, at undersøgelsesproceduren vedrørende overtrædelse af EU-retten som fastsat i artikel 17 i forordning nr. 1094/2010 indeholder særlige regler, der begrænser udbredelsen af oplysninger, der indhentes eller nedfældes inden for rammerne af en sådan procedure. I henhold til denne forordnings artikel 70, stk. 1-3, er EIOPA og dens ansatte

underlagt tavshedspligt og må ikke udbrede oplysninger, der er fortrolige eller omfattet af tavshedspligt, og som de modtager eller udveksler med de nationale kompetente myndigheder. Det bemærkes ligeledes, at der ikke er fastsat aktindsigt i sagsakterne eller dokumenterne vedrørende undersøgelsesproceduren vedrørende tilsidesættelse af EU-retten i henhold til artikel 17 i forordning nr. 1094/2010 til fordel for den finansielle institution, der er berørt af en sådan undersøgelse. Det følger heraf, at kriteriet i den i præmis 71 ovenfor nævnte retspraksis ligeledes er opfyldt.

85 Under disse omstændigheder må det anerkendes, at de dokumenter, som EIOPA, Kommissionen og den berørte nationale myndighed udveksler i forbindelse med en undersøgelsesprocedure vedrørende tilsidesættelse af EU-retten i henhold til artikel 17 i forordning nr. 1094/2010, er omfattet af en generel formodning for fortrolighed.

86 Det skal nærmere bemærkes, at denne generelle formodning for fortrolighed, der specifikt er knyttet til undersøgelsesproceduren vedrørende tilsidesættelse af EU-retten som fastsat i artikel 17 i forordning nr. 1094/2010, er forskellig fra de formodninger, som Unionens retsinstanser allerede har anerkendt for så vidt angår dokumenter, der er udarbejdet og udvekslet dels under den administrative fase af en traktatbrudsprocedure (dom af 14.11.2013, LPN og Finland mod Kommissionen, C-514/11 P og C-605/11 P, EU:C:2013:738, præmis 65), dels inden for rammerne af en EU Pilot-procedure (dom af 11.5.2017, Sverige mod Kommissionen, C-562/14 P, EU:C:2017:356, præmis 51).

87 Sagsøgerens klagepunkt om, at Kommissionen i det foreliggende tilfælde ikke kan påberåbe sig en generel formodning for fortrolighed, skal derfor forkastes.

3) Forpligtelsen til at foretage en konkret og individuel undersøgelse af dokumenterne

88 Sagsøgeren har henvist til forpligtelsen til at foretage en konkret og individuel undersøgelse af hvert enkelt dokument, der er omfattet af en begæring om aktindsigt. Sagsøgeren har tilføjet, at selv hvis der blev anvendt en generel formodning for fortrolighed, burde Kommissionen i det mindste have vurderet, om de forskellige kategorier af dokumenter krævede en forskellig behandling.

89 Kommissionen er af den opfattelse, at den ikke var forpligtet til at foretage en konkret og individuel undersøgelse af de ønskede dokumenter, for så vidt som argumenterne i den anfægtede afgørelse tydeligvis fandt anvendelse på alle disse dokumenter, og for så vidt som de alle var omfattet af en generel formodning for fortrolighed.

90 I denne henseende er det for det første tilstrækkeligt at bemærke, at det fremgår af præmis 85 ovenfor, at de begærede dokumenter var omfattet af en generel formodning for fortrolighed, således at Kommissionen i overensstemmelse med den retspraksis, der er nævnt i præmis 67 ovenfor, ikke var forpligtet til konkret og individuelt at undersøge hvert af disse dokumenter.

91 For det andet er de ønskede dokumenter blevet udvekslet under den samme undersøgelsesprocedure, er knyttet til de samme administrative sagsakter og tilhører således den samme kategori (jf. præmis 82 ovenfor). Det følger heraf, at Kommissionen heller ikke var forpligtet til at identificere forskellige kategorier eller underkategorier af dokumenter og undersøge, om disse skulle behandles forskelligt. Et sådant krav ville fratage den generelle formodning om fortrolighed en del af dens effektive virkning, dvs. at gøre det muligt for Kommissionen at besvare en overordnet begæring om aktindsigt på tilsvarende overordnet vis (jf.

analogt dom af 14.11.2013, LPN og Finland mod Kommissionen, C-514/11 P og C-605/11 P, EU:C:2013:738, præmis 68). Sagsøgeren har i øvrigt ikke præciseret, hvori disse forskellige kategorier eller underkategorier af dokumenter bestod, og har begrænset sig til at anføre, at der kan sondres mellem dem ved blot at læse dokumenternes overskrifter.

92 Sagsøgerens klagepunkt om, at der ikke er foretaget en konkret og individuel undersøgelse af de ønskede dokumenter eller i det mindste af de forskellige kategorier af dokumenter, der er begæret aktindsigt i, skal derfor forkastes som uvirksomt.

c) Spørgsmålet om, hvorvidt der foreligger et indgreb i formålet med undersøgelserne

93 Anerkendelsen af en generel formodning for fortrolighed gør det muligt for den berørte EU-institution eller det berørte EU-organ, -kontor eller -agentur at lægge til grund, at udbredelsen af dokumenter af samme art eller af samme kategori principielt ville være til skade for beskyttelsen af en af de interesser, der er opregnet i artikel 4 i forordning nr. 1049/2001 (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 48).

94 Denne generelle formodning om fortrolighed udelukker imidlertid ikke den person, som begærer aktindsigts, ret til at godtgøre, at et givet dokument, der er begæret aktindsigt i, ikke er omfattet af denne formodning, eller at der er en mere tungtvejende offentlig interesse i udbredelsen af dokumentet; jf. artikel 4, stk. 2, i forordning nr. 1049/2001 (dom af 29.6.2010, Kommissionen mod Technische Glaswerke Ilmenau, C-139/07 P, EU:C:2010:376, præmis 62, og af 27.2.2014, Kommissionen mod EnBW, C-365/12 P, EU:C:2014:112, præmis 100).

95 Sagsøgeren har for det første gjort gældende, at der ikke kan konstateres nogen krænkelse af beskyttelsen af formålet med undersøgelser eller af fortroligheden af dokumenterne vedrørende en undersøgelse, når der ikke er nogen igangværende undersøgelse, og navnlig ikke i forbindelse med indledningen af den administrative fase af en traktatbrudsprocedure. Kommissionen kan heller ikke påberåbe sig en mulig skade på en fremtidig og hypotetisk undersøgelse.

96 Det må i denne forbindelse konstateres, at denne argumentation hviler på en fejlagtig forudsætning. Det er nemlig blevet påvist, at uanset indledningen af en traktatbrudsprocedure i henhold til artikel 258 TEUF var den undersøgelse vedrørende tilsidesættelse af EU-retten, der blev indledt i henhold til artikel 17 i forordning nr. 1094/2010, igangværende på tidspunktet for den anfægtede afgørelse (jf. præmis 62 og 63 ovenfor).

97 For det andet har sagsøgeren anført, at Kommissionen burde have konkluderet, at den generelle formodning for fortrolighed, der angiveligt blev anvendt, skulle afkræftes i det foreliggende tilfælde. Sagsøgeren har imidlertid ikke fremlagt noget konkret bevis til støtte for dette udsagn og har navnlig ikke godtgjort, at et eller flere af de begærede dokumenter ikke er omfattet af den nævnte formodning. Navnlig er sagsøgerens argumentation om, at de »opfølgende udvekslinger«, der fandt sted mellem Kommissionen og NBS, falder uden for den formelle og tidsmæssige ramme for den undersøgelse vedrørende tilsidesættelse af EU-retten, der blev indledt i henhold til artikel 17 i forordning nr. 1094/2010, blevet forkastet i præmis 61 og 62 ovenfor.

98 For det tredje er sagsøgeren af den opfattelse, at et indgreb eller pres fra offentligheden var meget usandsynligt i forbindelse med den traktatbrudsprocedure, der efterfølgende blev indledt mod Den Slovakiske Republik på grundlag af artikel 258 TEUF. Et sådant argument er imidlertid uden relevans med henblik på at bestride, at der foreligger et indgreb i formålene med de undersøgelser

vedrørende tilsidesættelse af EU-retten, der er indledt i henhold til artikel 17 i forordning nr. 1094/2010, idet en anden generel formodning for fortrolighed finder anvendelse på dokumenterne vedrørende disse undersøgelser og navnlig på de begærede dokumenter (jf. præmis 85 og 90 ovenfor).

99 Under disse omstændigheder skal sagsøgerens klagepunkt om, at formålet med undersøgelserne ikke ville være blevet skadet, og dermed det andet anbringendes andet led i sin helhed, forkastes.

3. Det andet anbringendes tredje led om, at der foreligger en mere tungtvejende offentlig interesse i udbredelsen af de begærede dokumenter

100 Sagsøgeren har henvist til sin argumentation, der er fremført i forbindelse med det første anbringendes andet led, hvorefter der i den foreliggende sag foreligger en mere tungtvejende offentlig interesse i udbredelsen af de begærede dokumenter.

101 Kommissionen har, støttet af Den Slovakiske Republik, bestridt sagsøgerens argumentation.

102 Det bemærkes i denne henseende, at når en EU-institution eller et EU-organ, -kontor eller -agentur anvender en af de undtagelser, der er fastsat i artikel 4 i forordning nr. 1049/2001, påhviler det den at afveje det særlige hensyn, som skal beskyttes ved et afslag på aktindsigt i det pågældende dokument, over for bl.a. den almene interesse i, at dokumentet gøres offentligt tilgængeligt, henset til de fordele, som er forbundet med en større åbenhed (jf. dom af 17.10.2013, Rådet mod Access Info Europe, C-280/11 P, EU:C:2013:671, præmis 32 og den deri nævnte retspraksis, og af 3.7.2014, Rådet mod in't Veld, C-350/12 P, EU:C:2014:2039, præmis 53 og den deri nævnte retspraksis).

103 Det påhviler imidlertid den person, som begærer aktindsigt, konkret at angive de omstændigheder, der udgør en mere tungtvejende offentlige interesse, der kan begrunde udbredelsen af de omhandlede dokumenter (dom af 14.11.2013, LPN og Finland mod Kommissionen, C-514/11 P og C-605/11 P, EU:C:2013:738, præmis 94, og af 16.7.2015, ClientEarth mod Kommissionen, C-612/13 P, EU:C:2015:486, præmis 90).

104 Det skal dels præciseres, at den mere tungtvejende offentlige interesse, der kan begrunde udbredelsen af et dokument, ikke nødvendigvis skal adskille sig fra de principper, der ligger til grund for forordning nr. 1049/2001. Betragtninger af generel art alene er imidlertid ikke tilstrækkelige til at godtgøre, at princippet om åbenhed i den foreliggende sag har en særligt påtrængende karakter, som ville kunne gå forud for begrundelserne for at afslå udbredelsen af de omhandlede oplysninger (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 92 og 93).

105 Dels udgør interessen i at lette udøvelsen af borgernes rettigheder ved at gøre det muligt for dem at anvende dokumenter for at fremme deres forsvar for de nationale domstole en privat interesse og ikke en offentlig interesse (jf. i denne retning dom af 14.7.2016, Sea Handling mod Kommissionen, C-271/15 P, ikke trykt i Sml., EU:C:2016:557, præmis 97 og 99, og af 25.9.2014, Spirlea mod Kommissionen, T-306/12, EU:T:2014:816, præmis 99). I denne sammenhæng skal det nærmere bemærkes, at en udlevering af dokumenter med henblik på en persons udøvelse af sin ret til forsvar vil føre til, at de alene udleveres til denne person, i modsætning til deres udbredelse i henhold til forordning nr. 1049/2001, som gør disse dokumenter tilgængelige for enhver. Den omstændighed, at de omhandlede dokumenter kan anvendes i et stort antal sager,

ændrer ikke denne analyse, idet det ikke kan antages, at tilføjelsen af private interesser principielt gør dem til en offentlig interesse (dom af 9.10.2018, Pint mod Kommissionen, T-634/17, ikke trykt i Sml., EU:T:2018:662, præmis 59).

106 I det foreliggende tilfælde har sagsøgeren for det første gjort gældende, at Kommissionen ikke foretog nogen afvejning af de berørte interesser, nemlig på den ene side beskyttelsen af de interesser, der er beskyttet ved de af Kommissionen anvendte undtagelser, og på den anden side den offentlige interesse i at gøre de begærede dokumenter tilgængelige.

107 Det skal i denne forbindelse bemærkes, at Kommissionen i den anfægtede afgørelse anførte, at de interesser, som sagsøgeren havde påberåbt sig, og navnlig offentlighedens ret til at vide, om NBS' aktier og inddragelsen af NBS' tilladelse var lovlige, ikke kunne veje tungere end de undtagelser, der begrundede afslaget på aktindsigt. Under disse omstændigheder er det med urette, at sagsøgeren har hævdet, at Kommissionen ikke foretog nogen afvejning af de pågældende interesser.

108 For det andet har sagsøgeren gjort gældende, at der foreligger en mere tungtvejende offentlig interesse i, at de vigtigste dokumenter, der er udarbejdet i forbindelse med undersøgelsesprocedurer vedrørende overtrædelse af EU-retten i henhold til artikel 17 i forordning nr. 1094/2010, og navnlig EIOPA's henstillinger og de formelle udtalelser, som Kommissionen har vedtaget, i overensstemmelse med gennemsigtighedsprincippet offentliggøres med henblik på at gøre det muligt at kontrollere forløbet af disse procedurer og sikre beslutningsprocessens legitimitet og offentlighedens tillid. Disse undersøgelsesprocedurer er af stor betydning og kan få alvorlige konsekvenser for de berørte finansielle institutioner, for forsikringstagerne og dermed stabiliteten på forsikringsmarkedet i medlemsstaterne. Dels er denne offentlige interesse ikke udelukkende baseret på private interesser, dels vejer den tungere end Kommissionens modsatrettede betragtninger.

109 Det skal i denne forbindelse først bemærkes, således som Kommissionen med rette anførte i den anfægtede afgørelse og derefter i retsmødet og i overensstemmelse med den retspraksis, der er nævnt i præmis 105 ovenfor, at den nytte, som udbredelsen af de begærede dokumenter ville have for sagsøgeren og dennes kunder, svarer til private interesser.

110 Dernæst er generelle betragtninger vedrørende gennemsigtighedsprincippet i overensstemmelse med den retspraksis, der er nævnt i præmis 104 ovenfor, ikke i sig selv tilstrækkelige til at godtgøre, at der foreligger en mere tungtvejende offentlig interesse.

111 Endelig forekommer offentlighedens interesse i udbredelsen af dokumenter, der er udarbejdet i forbindelse med en undersøgelsesprocedure vedrørende tilsidesættelse af EU-retten i henhold til artikel 17 i forordning nr. 1094/2010, at være begrænset. I modsætning til hvad sagsøgeren har gjort gældende, har en sådan interesse i den foreliggende sag ikke karakter af en mere tungtvejende offentlig interesse, der kan veje tungere end de grunde, der begrunder afslaget på aktindsigt i de ønskede dokumenter, dvs. i det foreliggende tilfælde beskyttelsen af formålene med de undersøgelser, der foretages på dette grundlag. Som Kommissionen har forklaret, ville udbredelsen af disse dokumenter langt fra sikre stabiliteten på forsikringsmarkedet i medlemsstaterne, men snarere bringe de myndigheders aktiviteter i fare, der har til opgave at sikre disse markeders funktion og stabilitet.

112 Det er i øvrigt ubestridt, at offentligheden er blevet informeret, ganske vist i et minimalt, men på sit niveau tilstrækkeligt omfang, gennem offentliggørelsen af pressemeddelelser vedrørende henstillingen af 16. maj 2022, den formelle udtalelse af 13. september 2022 og afgørelsen om tilbagekaldelse af godkendelsen.

113 Under disse omstændigheder har sagsøgeren ikke godtgjort, at der foreligger en mere tungtvejende offentlig interesse i udbredelsen af de ønskede dokumenter.

114 Det andet anbringendes tredje led og dermed det andet anbringende i sin helhed skal derfor forkastes.

B. Det første og det tredje anbringende om henholdsvis tilsidesættelse af artikel 4, stk. 2, andet led, i forordning nr. 1049/2001 og tilsidesættelse af samme forordnings artikel 4, stk. 3, første afsnit

115 Med det første og det tredje anbringende har sagsøgeren gjort gældende, at Kommissionen tilsidesatte henholdsvis artikel 4, stk. 2, andet led, i forordning nr. 1049/2001 og samme forordnings artikel 4, stk. 3, første afsnit. Sagsøgeren har herved anfægtet lovligheden af den anfægtede afgørelses begrundelse, hvorved Kommissionen anvendte undtagelserne vedrørende dels beskyttelsen af retslige procedurer, dels beskyttelsen af en igangværende beslutningsproces.

116 Det skal i denne forbindelse bemærkes, at såfremt visse dele af begrundelsen for en retsakt i sig selv i tilstrækkelig grad begrunder denne, er det under alle omstændigheder uden betydning for beslutningens konklusion, at andre dele af begrundelsen måtte være behæftet med fejl. Det følger i øvrigt af fast retspraksis, at et anbringende, som ikke kan medføre den annullation, som sagsøgeren har nedlagt påstand om, selv hvis det bygger på et rigtigt grundlag, er irrelevant (jf. dom af 14.12.2005, Honeywell mod Kommissionen, T-209/01, EU:T:2005:455, præmis 48 og den deri nævnte retspraksis, dom af 15.9.2021, Frankrig mod ECHA, T-127/20, ikke trykt i Sml., EU:T:2021:572, præmis 32).

117 På området for aktindsigt udgør hver enkelt undtagelse, der er fastsat i artikel 4 i forordning nr. 1049/2001, en tilstrækkelig begrundelse for afslag på aktindsigt (jf. analogt dom af 13.9.2000, Denkavit Nederland mod Kommissionen, T-20/99, EU:T:2000:209, præmis 42).

118 For så vidt som sagsøgeren i det foreliggende tilfælde inden for rammerne af sit andet anbringende ikke har formået at afkræfte den grund til afslag, der er støttet på undtagelsen i artikel 4, stk. 2, tredje led, i forordning nr. 1049/2001, kan det første og det tredje anbringende, hvorved de to andre registreringshindringer anfægtes, derfor kun forkastes som uvirksomme.

C. Det fjerde anbringende om tilsidesættelse af artikel 4, stk. 6, i forordning nr. 1049/2001, proportionalitetsprincippet og begrundelsespligten

119 Med det fjerde anbringende har sagsøgeren gjort gældende, at Kommissionen for så vidt angår afslaget på delvis aktindsigt i de begærede dokumenter dels har tilsidesat artikel 4, stk. 6, i forordning nr. 1049/2001 og proportionalitetsprincippet, dels har behæftet den anfægtede afgørelse med en begrundelsesmangel. Kommissionen har nemlig hverken forklaret, hvorfor det ikke var muligt at give nogen betydelig delvis aktindsigt, eller sondret mellem de forskellige

dokumenter, der var begæret aktindsigt i, eller mellem de forskellige dele af disse dokumenter, eller begrundet, at de påberåbte undtagelser faktisk fandt anvendelse på alle disse dokumenter og alle dele heraf.

120 Kommissionen har bestridt sagsøgerens argumenter.

121 I henhold til artikel 4, stk. 6, i forordning nr. 1049/2001 skal den resterende del af dokumentet udleveres, hvis kun dele af det dokument, der begæres fremlagt, er omfattet af en undtagelse.

122 Det bemærkes, at proportionalitetsprincippet forpligter den EU-institution eller det EU-organ, -kontor eller -agentur, hvortil begæringen om aktindsigt er blevet indgivet, til at overveje delvis aktindsigt i et dokument (dom af 6.12.2001, Rådet mod Hautala, C-353/99 P, EU:C:2001:661, præmis 27, se i denne forbindelse også dom af 7.2.2018, Access Info Europe mod Kommissionen, T-851/16, EU:T:2018:69, præmis 117 og 118 og den deri nævnte retspraksis). Dette krav indebærer principielt en konkret og individuel undersøgelse af hvert enkelt dokuments indhold (jf. i denne retning dom af 6.7.2006, Franchet og Byk mod Kommissionen, T-391/03 og T-70/04, EU:T:2006:190, præmis 117, og af 23.9.2015, ClientEarth og International Chemical Secretariat mod ECHA, T-245/11, EU:T:2015:675, præmis 230).

123 Det er imidlertid blevet fastslået, at dokumenter, der er omfattet af en generel formodning for fortrolighed, ikke er undergivet en forpligtelse til hel eller delvis udbredelse af deres indhold (jf. i denne retning dom af 28.6.2012, Kommissionen mod Éditions Odile Jacob, C-404/10 P, EU:C:2012:393, præmis 133, og af 27.2.2014, Kommissionen mod EnBW, C-365/12 P, EU:C:2014:112, præmis 134). I så fald har Kommissionen ret til at besvare begæringen om aktindsigt generelt uden at foretage en konkret og individuel undersøgelse af indholdet af hvert 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 68).

124 I det foreliggende tilfælde fremgår det af undersøgelsen af det andet anbringende, at de ønskede dokumenter var omfattet af en generel formodning for fortrolighed (jf. præmis 90 ovenfor), som ikke er blevet afkræftet af sagsøgeren (jf. præmis 97 og 113 ovenfor).

125 Det følger for det første heraf, at Kommissionen i overensstemmelse med den retspraksis, der er nævnt i præmis 123 ovenfor, dels ikke var forpligtet til at foretage en konkret og individuel undersøgelse af hvert af de begærede dokumenter for så vidt angår muligheden for at give delvis aktindsigt i det ene eller det andet af disse dokumenter, dels lovligt kunne antage, at disse dokumenter fuldt ud var omfattet af undtagelsen i artikel 4, stk. 2, tredje led, i forordning nr. 1049/2001.

126 Følgelig kan sagsøgeren ikke med føje gøre gældende, at den anfægtede afgørelse tilsidesætter artikel 4, stk. 6, i forordning nr. 1049/2001 og proportionalitetsprincippet.

127 For det andet skal afslaget på delvis aktindsigt i den sammenhæng, der er nævnt i præmis 124 ovenfor, anses for at være tilstrækkeligt begrundet i henseende til formen, eftersom den anfægtede afgørelse nævner muligheden for at give delvis aktindsigt i de ønskede dokumenter, og det heri konkluderes, at disse dokumenter fuldt ud var omfattet af de undtagelser, som Kommissionen har påberåbt sig (jf. analogt dom af 25.3.2015, Sea Handling mod Kommissionen, T-456/13, ikke trykt i Sml., EU:T:2015:185, præmis 92, og af 7.9.2017, AlzChem mod Kommissionen, T-451/15, ikke trykt i Sml., EU:T:2017:588, præmis 96 og 97).

128 Selv om det er korrekt, at Kommissionen ligeledes uden yderligere forklaring har anført, at det ikke var muligt at give nogen betydelig delvis aktindsigt uden at skade de interesser, der er beskyttet ved de påberåbte undtagelser, er en sådan begrundelse, selv om den er kort, ligeledes tilstrækkelig, henset til nødvendigheden af ikke at afsløre oplysninger, der bl.a. er omfattet af undtagelsen i artikel 4, stk. 2, tredje led, i forordning nr. 1049/2001 (jf. i denne retning dom af 1.2.2007, Sison mod Rådet, C-266/05 P, EU:C:2007:75, præmis 82, og af 7.2.2018, Access Info Europe mod Kommissionen, T-851/16, EU:T:2018:69, præmis 122).

129 Følgelig kan sagsøgeren heller ikke med føje gøre gældende, at den anfægtede afgørelse tilsidesætter den begrundelsespligt, der følger af artikel 296 TEUF.

130 Det fjerde anbringende skal som følge heraf forkastes.

D. Det femte anbringende om tilsidesættelse af retten til aktindsigt, der er sikret ved artikel 41, stk. 2, litra b), i chartret om grundlæggende rettigheder

131 Sagsøgeren har gjort gældende, at Kommissionen har tilsidesat sagsøgerens ret til aktindsigt, der er sikret ved artikel 41, stk. 2, litra b), i chartret om grundlæggende rettigheder. Sagsøgeren har for det første gjort gældende, at Kommissionen ligeledes modtog en begæring om aktindsigt, for det andet, at Kommissionens generalsekretær, der var ophavsmand til den anfægtede afgørelse, havde kompetence til at tage stilling til denne begæring, for det tredje, at de begærede dokumenter var en del af de administrative sagsakter, der vedrørte sagsøgeren, og for det fjerde, at Kommissionen var forpligtet til at give sagsøgeren aktindsigt i disse sagsakter.

132 Kommissionen har bestridt sagsøgerens argumenter.

133 Indledningsvis bemærkes, at artikel 41 i chartret om grundlæggende rettigheder vedrørende retten til god forvaltning i stk. 2, litra b), bestemmer, at denne ret bl.a. omfatter »retten for enhver til aktindsigt i de akter, der vedrører ham eller hende, under iagttagelse af legitime fortrolighedshensyn samt tavshedspligt og sagernes fortrolighed«.

134 Artikel 42 i chartret om grundlæggende rettigheder vedrørende retten til aktindsigt bestemmer, at enhver unionsborger samt enhver fysisk eller juridisk person med bopæl eller hjemsted i en medlemsstat har »ret til aktindsigt i dokumenter, uanset medium, fra Unionens institutioner, organer, kontorer og agenturer«. Forordning nr. 1049/2001 fastsætter betingelserne og de nærmere regler for udøvelsen af denne ret for så vidt angår dokumenter fra Europa-Parlamentet, Rådet for Den Europæiske Union og Kommissionen.

135 Ordningerne for aktindsigt og aktindsigt i sagsakterne udgør således to særskilte ordninger, der er underlagt forskellige procedurer (jf. i denne retning dom af 6.11.2024, MeSoFa mod ECB, T-790/22, ikke trykt i Sml., EU:T:2024:783, præmis 29). Begge forudsætter under alle omstændigheder, at der fremsættes en ansøgning (dom af 11.12.2014, Heli-Flight mod EASA, T-102/13, EU:T:2014:1064, præmis 51).

136 I den foreliggende sag bemærkes i første række, at den oprindelige begæring, selv om den hovedsageligt var baseret på forordning nr. 1049/2001 og ikke nævnte artikel 41 i chartret om grundlæggende rettigheder, indeholdt visse elementer, der kunne støtte en begæring om aktindsigt. Dels henviste Kommissionen nemlig til chartrets artikel 47 og 48, dels insisterede den

på nødvendigheden af, at sagsøgeren rådede over de begærede dokumenter med henblik på at forberede sit »forsvar« i forbindelse med en »sanktionsprocedure«, som NBS havde indledt over for sagsøgeren, og som havde ført til inddragelse af selskabets tilladelse.

137 Den genfremsatte begæring var derimod klart og udelukkende baseret på forordning nr. 1049/2001 og på artikel 42 i chartret om grundlæggende rettigheder. Den nævnte hverken chartrets artikel 41 eller retten til aktindsigt. I modsætning til den oprindelige begæring henviste den desuden hverken til chartrets artikel 47 og 48 eller til sagsøgerens ret til forsvar som grundlag for begæringen om aktindsigt. Det var kun som et accessorisk spørgsmål og udelukkende med det formål at anfægte anvendelsen af undtagelsen vedrørende beskyttelsen af retslige procedurer som omhandlet i artikel 4, stk. 2, andet led, i forordning nr. 1049/2001, at den genfremsatte begæring nævnte sagsøgerens ret til et »effektivt forsvar« samt den omstændighed, at de ønskede dokumenter vedrørte sagsøgeren.

138 I anden række tager den anfægtede afgørelse alene stilling til den genfremsatte begæring, som sagsøgeren fremsatte på grundlag af artikel 7, stk. 2, i forordning nr. 1049/2001. Den hverken undersøgte eller nævnte sagsøgerens ret til aktindsigt i sine sagsakter i henhold til artikel 41, stk. 2, litra b), i chartret om grundlæggende rettigheder. Den henviste heller ikke til chartrets artikel 47 og 48 eller til sagsøgerens ret til forsvar. Den afviste i øvrigt den interesse, som udbredelsen af de ønskede dokumenter kunne have for sagsøgeren med henblik på forberedelsen af selskabets forsvar for de nationale domstole, som værende af privat karakter og dermed ikke relevant inden for rammerne af forordning nr. 1049/2001 (jf. præmis 19 ovenfor).

139 I henhold til artikel 4, stk. 1, der fandt anvendelse på daværende tidspunkt, i bestemmelserne om gennemførelse af forordning nr. 1049/2001, der er knyttet som bilag til Kommissionens forretningsorden (EFT 2000, L 308, s. 26), som ændret ved Kommissionens afgørelse 2001/937/EF, EKSF, Euratom af 5. december 2001 (EFT 2001, L 345, s. 94), er beføjelsen til at træffe beslutning vedrørende genfremsatte begæringer om aktindsigt i øvrigt principielt delegeret til denne institutions generalsekretær. I den foreliggende sag fremgår det derimod af Kommissionens forklaringer, at dens generalsekretær ikke er blevet tillagt nogen kompetence til at behandle de indsigelser, der er rettet mod afgørelser om afslag på aktindsigt.

140 Under disse omstændigheder fik Kommissionens generalsekretær, der traf den anfægtede afgørelse, ikke forelagt nogen begæring om aktindsigt og hverken traf eller kunne træffe, nogen afgørelse herom. Det følger heraf, at sagsøgeren ikke med føje kan foreholde Kommissionen inden for rammerne af et søgsmål til prøvelse af den anfægtede afgørelse, at den ikke indrømmede sagsøgeren en ret til aktindsigt på grundlag af artikel 41, stk. 2, litra b), i chartret om grundlæggende rettigheder (jf. analogt dom af 20.12.2023, OCU mod Afviklingsinstansen, T-496/18, ikke trykt i Sml., EU:T:2023:857, præmis 32-35 og 38, og af 13.11.2024, Kargins mod Kommissionen, T-110/23, ikke trykt i Sml., EU:T:2024:805, præmis 137 og 138).

141 Det femte anbringende skal derfor forkastes.

142 Det følger af samtlige ovenstående betragtninger, at Kommissionen skal frifindes.

IV. Sagsomkostninger

143 I henhold til artikel 134, stk. 1, i Rettens procesreglement pålægges det den tabende part at betale sagsomkostningerne, hvis der er nedlagt påstand herom. Da sagsøgeren har tabt sagen, bør denne pålægges at bære sine egne omkostninger og at betale Kommissionens omkostninger i overensstemmelse med sidstnævntes påstande.

144 I henhold til procesreglementets artikel 138, stk. 1, bærer medlemsstater og institutioner, der er indtrådt i en sag, deres egne omkostninger. Den Slovakiske Republik bærer således sine egne omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

RETTEN (Tredje Afdeling, sat med fem dommere):

1) **Europa-Kommissionen frifindes.**

2) **Novis Insurance Company, Novis Versicherungsgesellschaft, Novis Compagnia di Assicurazioni, Novis Poisťovňa a.s. bærer sine egne omkostninger og betaler de af Kommissionen afholdte omkostninger.**

3) **Den Slovakiske Republik bærer sine egne omkostninger.**

Kowalik-Bańczyk Reine da Silva Passos

Cassagnabère Pavelin

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 6. maj 2026.

Underskrifter

Indhold

I. Tvistens baggrund og de faktiske omstændigheder efter søgsmålets anlæggelse . . . 2

A. Undersøgelsesprocedure vedrørende overtrædelse af EU-retten . . . 2

B. Sagen om aktindsigt . . . 3

1. Den oprindelige begæring . . . 3

2. Den genfremsatte begæring . . . 3

C. Traktatbrudsproceduren . . . 5

II. Parternes påstande . . . 5

III. Retlige bemærkninger . . . 5

A. Det andet anbringende om tilsidesættelse af artikel 4, stk. 2, tredje led, i forordning nr. 1049/2001 . . . 6

1. Det andet anbringendes første led om den manglende sondring mellem de undtagelser, der er fastsat i artikel 4, stk. 2, tredje led, i forordning nr. 1049/2001 og i samme forordnings artikel 4, stk. 3, første afsnit . . . 6

2. Det andet anbringendes andet led om, at der ikke foreligger et indgreb i beskyttelsen af formålet med undersøgelser . . . 8

a) Betingelsen om, at en undersøgelse skal være igangværende . . . 8

b) Anvendelsen af en generel formodning for fortrolighed og forpligtelsen til at foretage en konkret og individuel undersøgelse af dokumenterne . . . 11

1) Indledende bemærkninger . . . 11

2) Anvendelsen af en generel formodning for fortrolighed . . . 13

3) Forpligtelsen til at foretage en konkret og individuel undersøgelse af dokumenterne . . . 15

c) Spørgsmålet om, hvorvidt der foreligger et indgreb i formålet med undersøgelserne 16

3. Det andet anbringendes tredje led om, at der foreligger en mere tungtvejende offentlig interesse i udbredelsen af de begærede dokumenter . . . 17

B. Det første og det tredje anbringende om henholdsvis tilsidesættelse af artikel 4, stk. 2, andet led, i forordning nr. 1049/2001 og tilsidesættelse af samme forordnings artikel 4, stk. 3, første afsnit . . . 19

C. Det fjerde anbringende om tilsidesættelse af artikel 4, stk. 6, i forordning nr. 1049/2001, proportionalitetsprincippet og begrundelsespligten . . . 19

D. Det femte anbringende om tilsidesættelse af retten til aktindsigt, der er sikret ved artikel 41, stk. 2, litra b), i chartret om grundlæggende rettigheder 21

IV. Sagsomkostninger 23