

## SENTENZA DEL TRIBUNALE (Quinta Sezione)

17 luglio 2024 ( \* )

(Accesso ai documenti – Regolamento (CE) n. 1049/2001 – Accordi di acquisto preventivi e accordi di acquisto conclusi tra la Commissione e le società farmaceutiche per l'acquisto di vaccini anti-COVID-19 – Rifiuto parziale di accesso – Eccezione relativa alla tutela degli interessi commerciali di un terzo – Obbligo di motivazione – Esistenza di un rischio prevedibile e non puramente ipotetico di pregiudizio dell'interesse invocato – Principio di buona amministrazione – Libertà di espressione)

Nella causa T-689/21,

**Margherita Auken,**

**Tilly Metz,**

**Jutta Paulus,**

**Emilie Mosnier,** in qualità di erede di Michèle Rivasi,

**Kimberly van Sparrentak,**

rappresentato dall'avv. B. Kloostra,

candidati,

la

**Commissione europea,** rappresentata da G. Gattinara e A. Spina, in qualità di agenti,

imputato,

IL TRIBUNALE (Quinta Sezione),

composta da J. Svenningsen, presidente, C. Mac Eochaidh (relatore) e J. Martín y Pérez de Nanclares, giudici,

Cancelliere: S. Spyropoulos, amministratore,

tenuto conto della parte scritta della procedura, tra cui:

- il ricorso depositato presso la cancelleria del Tribunale il 22 ottobre 2021,
- la domanda di non luogo a provvedere della Commissione depositata presso la cancelleria del Tribunale il 22 febbraio 2022,
- l'ordinanza del 2 marzo 2022 con cui la Corte, a titolo di misura istruttoria, ha ordinato alla Commissione di produrre integralmente i contratti ai quali aveva in parte negato l'accesso,
- le osservazioni dei ricorrenti sulla domanda di non luogo a provvedere e sulla memoria di adattamento della domanda, depositate presso la cancelleria del Tribunale rispettivamente il 22 marzo e il 21 aprile 2022,
- l'ordinanza del 31 maggio 2022 con cui la Corte ha riservato la decisione sulla domanda di non luogo a provvedere alla pronuncia sul merito della causa,

- il controricorso della Commissione, contenente le sue osservazioni sulla dichiarazione di modifica, depositato presso la cancelleria del Tribunale il 22 luglio 2022,
- la replica e la controreplica depositate presso la cancelleria del Tribunale rispettivamente il 21 ottobre e il 16 dicembre 2022,

in seguito all'udienza del 17 ottobre 2023, durante la quale i ricorrenti hanno ritirato il capo della domanda volto all'annullamento della decisione implicita,

vista la scomparsa della Sig.ra Rivasi avvenuta il 29 novembre 2023,

vista la prosecuzione del procedimento da parte della sig.ra Mosnier, in qualità di erede della sig.ra Rivasi, depositata presso la cancelleria del Tribunale il 26 febbraio 2024,

fornisce quanto segue

## **Giudizio**

1 Con il loro ricorso ai sensi dell'articolo 263 TFUE, le ricorrenti, sig.ra Margrete Auken, sig.ra Tilly Metz, sig.ra Jutta Paulus e sig.ra Kimberly van Sparrentak, membri del Parlamento europeo, e sig.ra Emilie Mosnier, succeduta per legge alla madre, sig.ra Michèle Rivasi, membro del Parlamento europeo (deceduta), chiedono l'annullamento della decisione C(2022) 1038 final della Commissione europea del 15 febbraio 2022, adottata ai sensi dell'articolo 4 del regolamento (CE) n. 1049/2001 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 30 maggio 2001, relativo all'accesso del pubblico ai documenti del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione (GU 2001, L 145, pag. 43), che concede loro un accesso parziale agli accordi di acquisto anticipato e agli accordi di acquisto di vaccini COVID-19 conclusi tra la Commissione e le imprese farmaceutiche interessate (in prosieguo: la «decisione impugnata»).

### **I. Contesto della controversia**

2 Il 14 aprile 2020, il Consiglio dell'Unione europea ha adottato il regolamento (UE) 2020/521 che attiva il sostegno di emergenza ai sensi del regolamento (UE) 2016/369 e ne modifica le disposizioni tenendo conto dell'epidemia di COVID-19 (GU 2020, L 117, pag. 3). Con tale regolamento, il Consiglio ha attivato il sostegno di emergenza istituito dal regolamento (UE) 2016/369 del Consiglio, del 15 marzo 2016, sulla fornitura di sostegno di emergenza all'interno dell'Unione (GU 2016, L 70, pag. 1), come una delle misure per consentire all'Unione europea nel suo insieme di affrontare la crisi relativa alla pandemia di COVID-19 in uno spirito di solidarietà, tenuto conto delle limitazioni causate dalla rapida diffusione del virus e poiché la portata e la natura transnazionale dell'epidemia e dei suoi effetti richiedevano una risposta globale.

3 Il 17 giugno 2020, la Commissione ha pubblicato la comunicazione intitolata "Strategia dell'UE per i vaccini anti-COVID-19" (COM(2020) 245 final). Tale strategia, volta ad accelerare lo sviluppo, la fabbricazione e la distribuzione dei vaccini anti-COVID-19, si basava su due pilastri. Il primo era garantire una produzione sufficiente di vaccini nell'Unione europea e quindi forniture sufficienti per i suoi Stati membri attraverso accordi di acquisto anticipato con i produttori di vaccini tramite lo strumento di sostegno di emergenza, come attivato dal regolamento 2020/521. Il secondo era adattare il quadro normativo dell'Unione europea all'urgenza del momento e sfruttare la flessibilità normativa allora esistente per accelerare lo sviluppo, l'autorizzazione e la disponibilità dei vaccini, mantenendo al contempo gli standard di qualità, sicurezza ed efficacia dei vaccini.

4 Secondo la Commissione, il quadro proposto doveva essere considerato una "polizza assicurativa", consistente nel trasferire una parte del rischio sostenuto dall'industria farmaceutica alle autorità pubbliche, in cambio della quale agli Stati membri era garantito un accesso equo e conveniente a un vaccino, qualora questo fosse disponibile.

- 5 By letter of 20 January 2021 addressed to the President and to the Secretary-General of the Commission, registered the following day under reference GESTDEM 2021/0389, six Members of the European Parliament ('the six MEPs'), including the five initial applicants, requested access, under Regulation No 1049/2001, 'to the different contracts – advance purchase agreements – signed between the Commission and the pharmaceutical companies for the purchase of COVID 19 vaccines' ('the initial request'). That letter stated that, to the knowledge of the six MEPs, contracts had already been signed with the companies AstraZeneca, Sanofi-GSK, Johnson and Johnson, BioNTech-Pfizer, CureVac and Moderna, so that the request concerned those contracts as well as the contracts that might be concluded after the date of the request, such as the expected contract with Novavax.
- 6 By letter of 11 March 2021, the Director-General of the Commission's Directorate-General (DG) for Health and Food Safety ('DG Health') informed the six MEPs that she had identified eight documents corresponding to the initial request, namely six advance purchase agreements and two purchase agreements. She stated that a redacted version of three of those advance purchase agreements had been made public on webpages, namely the agreements concluded with AstraZeneca, Sanofi-GSK and CureVac, and that she was progressing her assessment of the remaining documents and consultations with the third parties concerned with a view to adopting decisions on the disclosure of those documents.
- 7 By letter of 9 June 2021, the Director-General of DG Health informed the six MEPs that, in response to the initial request, partial access had been granted to nine documents identified as falling within the scope of that request, namely to the eight documents referred to in paragraph 6 above and to an additional purchase agreement concluded with Pfizer-BioNTech. She stated that the redacted versions of those documents had been made public on a webpage and that the passages had been redacted on the basis of the exceptions relating to the protection of privacy and the integrity of the individual, the protection of commercial interests and the protection of the decision-making process of the institutions, respectively provided for in Article 4(1)(b), the first indent of Article 4(2), and the first subparagraph of Article 4(3), of Regulation No 1049/2001.
- 8 By letter of 30 June 2021, registered the following day, the six MEPs submitted a confirmatory application, on the basis of Article 7(2) of Regulation No 1049/2001, requesting that the Commission reconsider its position with regard to the nine documents identified and disclose them in their entirety, save for the passages covered by the exception relating to the protection of privacy and the integrity of the individual provided for in Article 4(1)(b) of that regulation ('the confirmatory application'). They relied, inter alia, on the fact that the prices indicated in all the concluded advance purchase agreements and the full versions of the advance purchase agreements concluded with AstraZeneca, Pfizer-BioNTech and Moderna had been leaked on a social network and in the media between December 2020 and April 2021.
- 9 On 13 August 2021, the Secretariat-General of the Commission informed the six MEPs that it was still not in a position to reply to their confirmatory application. On that date, the absence of a response to the confirmatory application gave rise to an implied decision rejecting that application, in accordance with Article 8(3) of Regulation No 1049/2001.
- 10 On 15 February 2022, and after consulting the pharmaceutical undertakings concerned in accordance with Article 4(4) of Regulation No 1049/2001 ('the undertakings concerned'), the Commission adopted the contested decision. That decision states that, when assessing the confirmatory application, the Secretariat-General of the Commission had re-examined DG Health's response to the initial request and that, following that re-examination, thirteen documents had been identified as falling within the scope of the request for access to documents, namely the nine documents referred to in paragraph 7 above and four additional documents.
- 11 By the contested decision, the Commission thus granted partial access to the following documents (together, 'the agreements at issue'):
- the advance purchase agreement concluded between the Commission and AstraZeneca (reference ARES(2020)4849918; 'Document 1');

- the advance purchase agreement concluded between the Commission and Sanofi-GSK (reference ARES(2020)5034184; ‘Document 2’);
  - the advance purchase agreement concluded between the Commission and Janssen Pharmaceutica (reference ARES(2020)5806059; ‘Document 3’);
  - the advance purchase agreement concluded between the Commission and Pfizer-BioNTech (reference ARES(2021)256798; ‘Document 4’);
  - the advance purchase agreement concluded between the Commission and CureVac (reference ARES(2021)256728; ‘Document 5’);
  - the advance purchase agreement concluded between the Commission and Moderna (reference ARES(2021)256592; ‘Document 6’);
  - the purchase agreement concluded between the Commission and Pfizer-BioNTech (reference ARES(2021)1601544; ‘Document 7’);
  - the purchase agreement concluded between the Commission and Moderna (reference ARES(2021)1601566; ‘Document 8’);
  - Amendment I to the purchase agreement concluded between the Commission and Moderna (reference ARES(2021)7098313; ‘Document 9’);
  - Amendment II to the purchase agreement concluded between the Commission and Moderna (reference ARES(2021)5602046; ‘Document 10’);
  - the second purchase agreement concluded between the Commission and Pfizer-BioNTech, Parts 1 and 2 (reference ARES(2021)3404228; ‘Document 11’);
  - the advance purchase agreement concluded between the Commission and Novavax (reference ARES(2021)6475411; ‘Document 12’);
  - the advance purchase agreement concluded between the Commission and Valneva (reference ARES(2021)7403909; ‘Document 13’).
- 12 More specifically, the Commission granted wider partial access to Documents 1 to 8 and 11, disclosed previously, as well as partial access to Documents 9, 10, 12 and 13, which, until that point, had not been publicly disclosed in a redacted form. The redacted versions of those documents were attached to the contested decision.
- 13 In the contested decision, the Commission relied on the exception relating to the protection of privacy and the integrity of the individual and the exception relating to the protection of the commercial interests of the undertakings concerned, in order to justify granting only partial access to the agreements at issue.

## **II. Forms of order sought**

- 14 In the statement of modification of the application initiating proceedings, the applicants claim that the Court should:
- annul the contested decision;
  - order the Commission to pay the costs, including the costs relating to the initial version of the application initiating proceedings.
- 15 In the defence, which, at the Court’s request, included the Commission’s observations on the statement of modification, the Commission contends that the Court should:

- dismiss the action as modified;
- order the applicants to pay the costs of the proceedings.

### III. Law

16 In support of their action, as modified, the applicants raise six pleas in law, alleging:

- first, that the exception relating to the protection of commercial interests was wrongly applied to information not covered by that exception, and that there was a failure to state reasons in that regard and an inconsistent application of that exception;
- second, a failure to justify applying the exception relating to the protection of commercial interests to seven categories of provisions;
- third, that there was an inconsistent application of Regulation No 1049/2001 leading to an infringement of that regulation and of the principle of good administration, in that the Commission did not redact, to the same extent, provisions or information of the same kind, and that there was a failure to state reasons in that regard;
- fourth, infringement of Article 4(2) of Regulation No 1049/2001, in that the Commission failed to take into account the overriding public interest in disclosure of the requested information, as well as a failure to state reasons in that regard;
- fifth, infringement of Article 42 and Article 52(3) of the Charter of Fundamental Rights of the European Union ('the Charter') and of Article 10(1) of the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, signed in Rome on 4 November 1950 ('the ECHR');
- sixth, infringement of Articles 7 and 8 of Regulation No 1049/2001, in that, by the contested decision, the Commission redacted certain information which it had previously disclosed, and a failure to state reasons in that regard.

***A. The first plea in law and the first part of the second plea in law, alleging misapplication of the exception relating to the protection of commercial interests to information not covered by that exception, a failure to state reasons in that regard and an inconsistent application of that exception***

17 By their first plea and by the first part of their second plea, as modified, the applicants submit that the Commission wrongly applied the exception relating to the protection of commercial interests to information that is not covered by that exception, by redacting, either in whole or in part, the following elements:

- the definitions, in particular, the definitions of the expressions 'wilful misconduct' in Document 1 and 'best reasonable efforts' in Documents 4 and 7;
- the provisions regarding timelines for audits and data storage;
- the provisions on expenses with regard to post-launch safety and risk management studies;
- the provisions on donations and resales;
- the provisions on the liability regime in the event of a breach of personal data protection.

18 The applicants maintain that the information listed in paragraph 17 above is of no commercial interest, and is thus not within the exception provided for in the first indent of Article 4(2) of Regulation No 1049/2001.

19 The applicants submit that the Commission has stated neither the reasons why the exception relating to the protection of commercial interests applied to the information listed in paragraph 17 above, nor how access to that information could, in a reasonably foreseeable manner, specifically and actually

undermine the commercial interests of the undertakings concerned. Moreover, the Commission applied that exception inconsistently, by redacting from certain contracts information which was nonetheless accessible in others.

20 In addition, the applicants claim that, in view of the context of the COVID-19 pandemic in which the agreements at issue, and in particular the advance purchase agreements, were concluded, and the financing through public funds of significant research and development activities for the purpose of developing, with a then uncertain outcome, a range of vaccines by means of advance payments to the undertakings concerned under advance purchase agreements, there was no commercial market for COVID-19 vaccines. The nature of the agreements at issue thus differs from that of a normal commercial relationship. The Commission was, therefore, wrong to apply, in the contested decision, the exception relating to the protection of commercial interests and to redact the definitions and other information.

21 The Commission disputes those arguments.

22 The Commission maintains that all the agreements at issue were the subject, in their entirety, of individual negotiations, and therefore the specific wording of the various definitions and other contractual provisions reflects the complex trade-offs made in the context of those individual negotiations. It states that the relevant criterion for assessing whether the disclosure of contractual provisions is liable to undermine the interest protected by the first indent of Article 4(2) of Regulation No 1049/2001 is whether the content of the provisions in question touches on the commercial interests of the contracting parties. The definitions clarify the scope of the agreed obligations and determine, from a substantive perspective, the content of the agreement, with the result that those definitions are 'normative'. Furthermore, in the present case, certain key definitions, such as 'best reasonable efforts' or 'wilful misconduct', and other mutual obligations touch on the commercial interests of the undertakings concerned, since they could trigger their contractual and non-contractual liability.

23 The Commission states that it set out, in the contested decision, the context and the exceptional nature of the procurement procedure for COVID-19 vaccines in order to explain the relevance of certain information contained in the requested documents from an economic and commercial perspective. That contextual information clarifies the reasons underpinning the process of individual negotiation of the purchase agreements for COVID-19 vaccines and the global dimension of the purchase of those vaccines, emphasising the commercial sensitivity of certain information contained in the agreements concluded between the Commission and the undertakings concerned.

24 Furthermore, the Commission considers that the application of the exception relating to the protection of commercial interests is not contingent on the existence of a market open to free competition for a product. In addition, the particular circumstances in which the purchase of vaccines took place support the fact that the undertakings concerned faced increased competitive pressure to deliver very large quantities of vaccines within a very short timeframe. Moreover, the Commission states that all the undertakings concerned are indisputably undertakings active on a worldwide scale and subject to competitive market forces, whose interests can fall within the scope of the exception at issue. The commercial nature of their activities, in particular the provision of COVID-19 vaccines, is not altered by the partial public funding of research and development in order to increase the likelihood of having more vaccines and obtaining them more quickly.

### *1. Preliminary observations*

25 The Court notes that the complaints raised in the first plea and in the first part of the second plea as regards the provisions on donations and resales overlap with the complaints raised in the seventh part of the second plea. Accordingly, those complaints will be dealt with in the context of the seventh part of the second plea (see paragraphs 179 to 184 below).

26 As regards the provisions on the timelines for audits and data storage, expenses with regard to post-launch safety and risk management studies and the liability regime in the event of a breach of personal data protection, it must be stated that the applicants refer to these only briefly in paragraphs 32 and 43 of the application and in paragraphs 25 and 33 of the statement of modification.

- 27 The contested decision does not expressly refer to a refusal of access to those provisions. Furthermore, in the absence of details as to the redactions to which the applicants' line of argument relates, the Court has also been unable to identify such provisions in the documents produced by the Commission in response to the measure of inquiry adopted pursuant to Article 91(c) and Article 104 of the Rules of Procedure of the General Court. Moreover, the Court notes that the provisions on checks and audits are fully disclosed in Documents 1, 2, 3, 5, 6, 8, 12 and 13. In addition, the period during which those checks and audits may be initiated was disclosed in Documents 4, 7 and 11. As regards Documents 9 and 10, they do not refer to such checks and audits.
- 28 In the light of the foregoing, the examination of the merits of the first plea and of the first part of the second plea can concern only the refusal of access to the definitions of the expressions 'wilful misconduct' and 'best reasonable efforts'.
- 29 The first indent of Article 4(2) of Regulation No 1049/2001 provides that the EU institutions are to refuse access to a document where disclosure would undermine the protection of the commercial interests of a natural or legal person, including intellectual property, unless there is an overriding public interest in disclosure.
- 30 In that context, it should be noted that it is apparent from the very wording of Article 4(2) of Regulation No 1049/2001 that any undermining of the interests concerned is capable of justifying the application, as the case may be, of one of the exceptions listed therein, without it being necessary for that interference to reach a particular threshold of seriousness (judgment of 22 January 2020, *PTC Therapeutics International v EMA*, C-175/18 P, EU:C:2020:23, paragraph 90).
- 31 As regards the concept of commercial interests, it must be noted that Regulation No 1049/2001 does not define that concept, except in so far as it states that those interests may cover the intellectual property of a natural or legal person. Moreover, it should be noted that, in order to justify refusal of access to a document the disclosure of which has been requested, it is not sufficient, in principle, for that document to fall within the scope of a commercial activity, but it is for the institution concerned to explain how disclosure of that document could specifically and actually undermine the commercial interests and to demonstrate that the risk of the interest being undermined is reasonably foreseeable and not purely hypothetical (see, to that effect, judgments of 3 July 2014, *Council v in 't Veld*, C-350/12 P, EU:C:2014:2039, paragraph 52 and the case-law cited, and of 27 February 2018, *CEE Bankwatch Network v Commission*, T-307/16, EU:T:2018:97, paragraphs 103 to 105 and the case-law cited).
- 32 Furthermore, the examination which the institution must undertake in order to apply an exception must be carried out in a specific manner and must be apparent from the reasons for the decision (see judgment of 30 January 2008, *Terezakis v Commission*, T-380/04, not published, EU:T:2008:19, paragraph 86 and the case-law cited).
- 33 In that context, it must be noted that that it is not possible to regard all information concerning a company and its business relations as requiring the protection which must be guaranteed to commercial interests under the first indent of Article 4(2) of Regulation No 1049/2001 without frustrating application of the general principle of giving the public the widest possible access to documents held by the institutions (see judgment of 9 September 2014, *MasterCard and Others v Commission*, T-516/11, not published, EU:T:2014:759, paragraph 81 and the case-law cited). However, that protection may cover commercially sensitive information, such as information relating to the commercial strategies of the undertakings, their sales figures, market shares or customer relations (see, to that effect, judgments of 28 June 2012, *Commission v Agrofert Holding*, C-477/10 P, EU:C:2012:394, paragraphs 54 to 56, and of 9 September 2014, *MasterCard and Others v Commission*, T-516/11, not published, EU:T:2014:759, paragraphs 82 and 83).
- 34 In the context of applying the provisions of Regulation No 1049/2001, the obligation on the institution to state the reasons for its decision refusing to grant access to a document is, first, to provide the person concerned with sufficient information to make it possible to determine whether the decision is well founded or whether it is vitiated by an error which may permit its validity to be contested and, second, to enable the Courts of the European Union to review the lawfulness of the decision. The extent of that obligation depends on the nature of the measure at issue and the context in which it was adopted (see

judgment of 6 February 2020, *Compañía de Tranvías de la Coruña v Commission*, T-485/18, EU:T:2020:35, paragraph 20 and the case-law cited).

35 According to the case-law, the obligation to state reasons does not, however, require the institution concerned to respond to each of the arguments put forward during the procedure preceding the adoption of the contested decision (see judgment of 25 September 2018, *Psara and Others v Parliament*, T-639/15 to T-666/15 and T-94/16, EU:T:2018:602, paragraph 134 and the case-law cited).

36 Nevertheless, whilst the context in which a decision is adopted may make the requirements to be satisfied by the institution as regards the statement of reasons lighter, it may, conversely, also make them more stringent in certain circumstances. That is the case where, during the procedure in which application is made for access to documents, the applicant puts forward factors capable of casting doubt on whether the first refusal was well founded. In those circumstances, the requirements governing the statement of reasons mean that the institution is obliged, when replying to a confirmatory application, to state why those factors are not such as might warrant a change in its position. Otherwise, the applicant would not be able to understand the reasons for which the author of the reply to the confirmatory application has decided to confirm the refusal on the same grounds (judgment of 6 April 2000, *Kuijjer v Council*, T-188/98, EU:T:2000:101, paragraphs 45 and 46).

37 It is in the light of those considerations that the Court must analyse the applicants' arguments that the Commission was wrong to apply the exception relating to the protection of commercial interests to the agreements at issue, in particular to the definitions and, more specifically, to the definitions of the expressions 'wilful misconduct' in Document 1 and 'best reasonable efforts' in Documents 4 and 7.

## ***2. The statement of reasons in the contested decision as regards the partial redaction of the definitions***

38 The applicants submit that the definitions in the agreements at issue are not covered by the exception provided for in the first indent of Article 4(2) of Regulation No 1049/2001 and they dispute the adequacy of the statement of reasons in the contested decision justifying their partial redaction.

39 The Court notes that a mere reading of the agreements at issue as disclosed by the contested decision shows that, although certain definitions are identical, others, including definitions that appear to be of a technical nature and are possibly uncontroversial, were the subject of individual and specific negotiations, as the Commission states and as is apparent in particular from various additions or supplementary details.

40 It follows that, even if the presence of definitions in the agreements at issue may be regarded as standard, their specific wording cannot be regarded, in all cases, as being 'general and standard' within the meaning of paragraph 98 of the judgment of 30 January 2008, *Terezakis v Commission* (T-380/04, not published, EU:T:2008:19). Furthermore, in the case which gave rise to that judgment, the institution had refused access to the contract in question in its entirety, and therefore its relevance to the present case, in which the Commission rightly considered the possibility of granting partial access to the agreements at issue, must not be overstated.

41 More specifically, as regards the redaction of the definitions of the expressions 'wilful misconduct' in Document 1 and 'best reasonable efforts' in Documents 4 and 7, the Court notes that, in the confirmatory application, the six MEPs expressly referred to those terms.

42 That being so, the contested decision, which sets out the reasons which, it is claimed, justify the non-disclosure, in full or in part, of a whole series of categories of information in the agreements at issue, including, for example, the definitions of 'vaccine' and 'adapted vaccine', as well as the provisions relating to liability and indemnification, does not expressly indicate, even briefly, the reasons why other definitions, in particular the definitions of the expressions 'wilful misconduct' in Document 1 and 'best reasonable efforts' in Documents 4 and 7, expressly referred to by the six MEPs in their confirmatory application, were redacted.

43 That conclusion cannot be called into question by the arguments put forward by the Commission in its pleadings and at the hearing, to the effect that the definitions set out the scope of the agreed obligations



and determine, from a substantive perspective, the content of the agreement, with the result that they are 'normative', and to the effect that the definitions of 'wilful misconduct' in Document 1 and 'best reasonable efforts' in Documents 4 and 7 touch on the commercial interests of the undertakings concerned since they could trigger their contractual and non-contractual liability.

44 Those explanations were not relied on in the contested decision and cannot be inferred from the explanations set out in that decision, including in paragraph 2.1.4 thereof, which relates specifically to the liability of the undertakings concerned. The Courts of the European Union are not required to take into account additional explanations provided by the author of the measure in question only during the proceedings in order to assess whether the obligation to state reasons has been satisfied, since otherwise the division of powers between the administration and the Courts of the European Union would be undermined and the review of the legality of acts of the administration would be weakened (see judgment of 6 July 2023, *EIB and Commission v ClientEarth*, C-212/21 P and C-223/21 P, EU:C:2023:546, paragraph 43 and the case-law cited).

45 It follows that the grounds of the contested decision do not enable the applicants to understand the specific reasons which led to those redactions, or the Courts of the European Union to review the legality of those redactions, within the meaning of the case-law referred to in paragraphs 31, 34 and 36 above.

46 Accordingly, the applicants rightly submit that the Commission infringed the first indent of Article 4(2) of Regulation No 1049/2001 by failing to provide sufficient explanations as to how access to the definitions at issue could specifically and actually undermine the commercial interests of AstraZeneca and Pfizer-BioNTech, respectively.

47 As regards the complaint that the Commission applied the exception relating to the protection of commercial interests to the definitions in an inconsistent manner, that complaint overlaps with the third plea, therefore it is appropriate to examine it in the context of the third plea.

***B. The second plea in law, alleging failure to justify the application of the exception relating to the protection of commercial interests and infringement of Regulation No 1049/2001 in that the Commission did not keep to a strict interpretation and application of the abovementioned exception***

48 By their second plea, the applicants criticise the way in which the Commission applied the exception relating to the protection of commercial interests in redacting, from the agreements at issue, certain parts concerning six categories of information, including:

- the location of the production sites;
- intellectual property rights;
- down payments or advance payments;
- the provisions on liability and indemnification;
- delivery schedules;
- the provisions on donations and resales.

49 The applicants also complain that the Commission did not sufficiently justify, in the contested decision, the application of that exception.

50 The Commission disputes those arguments.

***1. The refusal of access to the location of the production sites***

51 By the second part of the second plea as adapted, the applicants submit that the exception relating to the protection of commercial interests does not preclude the disclosure of information relating to the location of the production sites and the subcontractors of the undertakings concerned.

- 52 In addition, the applicants dispute the adequacy and the merits of the reasoning in the contested decision in that regard. That decision does not mention the fact that the information in question was already in the public domain. Nor does it set out the reasons why that information, other information or further information concerning the location of the production sites should be regarded as confidential, or in what respect and how the disclosure of that information, which moreover relates to the first 18 months of the pandemic, is liable to undermine the current commercial interests of the undertakings concerned.
- 53 The applicants add that they have an interest in the disclosure of the sites referred to in the agreements at issue which are already in the public domain, for the purposes of comparing them with those set out in the agreements at issue. Moreover, the disclosure of those sites is important in order for the public to be able to ascertain where public funds have been invested and under which conditions the first vaccines were developed, produced, stored and transported.
- 54 The Commission disputes those arguments.
- 55 In the present case, the applicants' line of argument that, in essence, the disclosure of information regarding the location of the production sites of the undertakings concerned and regarding their commercial relations with their subcontractors is not capable of undermining the current commercial interests of the undertakings concerned, must be rejected at the outset as ineffective.
- 56 The assessment of the justification for applying one of the exceptions provided for in Article 4 of Regulation No 1049/2001 must be made in the light of the facts existing on the date of adoption of the decision refusing to grant access to the documents on the basis of that exception (see judgments of 11 May 2017, *Sweden v Commission*, C-562/14 P, EU:C:2017:356, paragraph 63 and the case-law cited, and of 6 February 2020, *Compañía de Tranvías de la Coruña v Commission*, T-485/18, EU:T:2020:35, paragraph 36 and the case-law cited) and in the light of the information available to the institution when the latter adopted that decision (see, to that effect, judgment of 27 February 2018, *CEE Bankwatch Network v Commission*, T-307/16, EU:T:2018:97, paragraph 133 and the case-law cited), namely, in the present case, 15 February 2022.
- 57 Next, the applicants submit, in essence, that certain information regarding the production sites and the subcontractors of the undertakings concerned is already in the public domain by means of an interactive map published on the Commission's website and in public reports of the European Medicines Agency (EMA), and therefore that further information regarding those sites and the commercial relations between those undertakings and their subcontractors, redacted in the present case, is not commercially sensitive information. The applicants complain that the Commission did not address those considerations in the contested decision.
- 58 In that regard, it should be noted that, in the contested decision, the Commission stated that the decision to have a production site in a given location or to use a given subcontractor was part of the internal business strategy of the undertakings concerned and was the result of a precise economic choice. The identity of those sites and their economic or industrial relationship with the undertaking concerned do not fall within the public domain. It concluded that the disclosure of information regarding the production sites of the undertakings concerned, for example Article I.6.3 of Document 4 and the annexes to all the agreements at issue concerning the subcontractors of those undertakings, would reveal to the competitors of those undertakings significant elements of their industrial capacity and could adversely affect their industrial capacity to produce the vaccine, or even, ultimately, make it more difficult in economic terms to finalise the implementation of the agreements concluded.
- 59 Having consulted the full versions of the agreements at issue, the Court notes that they set out, with varying detail, the identity and location of production sites of the undertakings concerned and of their various subcontractors or partners and, as the case may be, the allocation of tasks among the listed entities. In addition, in some cases, amendments, such as additions or changes of sites or partners, were made at the stage of the purchase agreement as compared to the advance purchase agreement.
- 60 Accordingly, the Commission was right to find, in the contested decision, that the information on the location of the production sites and of the subcontractors of the undertakings concerned, redacted in the

agreements at issue, fell within the scope of their commercial relations and, ultimately, of their capacity and industrial and business strategy.

61 As stated in paragraph 33 above, the protection which must be guaranteed to commercial interests in accordance with the first indent of Article 4(2) of Regulation No 1049/2001 may cover such information.

62 Moreover, the information set out in the agreements at issue cannot be regarded as historic (see, to that effect, judgment of 7 July 2015, *Axa Versicherung v Commission*, T-677/13, EU:T:2015:473, paragraph 154 and the case-law cited, and order of 12 July 2018, *RATP v Commission*, T-250/18 R, not published, EU:T:2018:458, paragraphs 55 and 57). That information was less than two years old and, as is apparent from the Commission's response to a question put by way of a measure of organisation of procedure, most of the agreements at issue were still being implemented when the contested decision was adopted.

63 Nor is the conclusion set out in paragraph 60 above invalidated by the publication, on the Commission's website, of an interactive map showing the production capacities of COVID-19 vaccines in the European Union.

64 As the Commission confirmed in response to a question put by the Court by way of a measure of organisation of procedure, the interactive map does not contain information on the location within the European Union of the COVID-19 vaccine production sites set out in the agreements at issue. At most, as the Commission conceded, the application of the 'contracted by APA manufacturer' filter reveals a single production site, located in Germany, which does not appear in the agreements to which the applicants requested access.

65 Therefore, contrary to what the applicants claim, the interactive map does not indicate either the exact location of the production sites of the COVID-19 vaccines that are the subject of the agreements at issue or the names of any subcontractors concerned.

66 Furthermore, although the EMA's public reports on the various COVID-19 vaccines contain information on production sites, that fact is not, per se, of such a nature as to require the Commission to communicate all the information on the location of the production sites and subcontractors of the undertakings concerned (see, to that effect, judgment of 19 December 2019, *ECB v Espírito Santo Financial (Portugal)*, C-442/18 P, EU:C:2019:1117, paragraph 56).

67 It follows that the Commission did not err in law in redacting information on the location of the production sites and of the subcontractors of the undertakings concerned.

68 Lastly, given that the information on the location of the production sites and of the subcontractors of the undertakings concerned was not disclosed by the Commission by means of the interactive map, the contested decision is not vitiated by an inadequate statement of reasons with regard to that map.

69 In the light of the foregoing, the second part of the second plea must be rejected.

70 Finally, in so far as the applicants' argument regarding the interest in the disclosure of the redacted information on the location of the production sites overlaps with arguments raised in the context of the fourth plea, that argument will be dealt with in the context of the fourth plea (see paragraph 210 below).

## **2. *The partial refusal of access to the provisions on intellectual property rights***

71 By the third part of their second plea, the applicants dispute the adequacy and the merits of the statement of reasons in the contested decision justifying the partial redaction of the provisions relating to intellectual property on the basis of the exception relating to the protection of commercial interests provided for in the first indent of Article 4(2) of Regulation No 1049/2001.

72 The applicants submit that the considerations, set out in the contested decision, to the effect that disclosure of the redacted information would risk undermining the commercial interests of the

undertakings concerned as it would increase the pressure exerted on those undertakings to make part of their know-how available and would have a negative impact on their industrial capacity, are hypothetical. In addition, the applicants maintain that the Commission did not indicate the elements of the provisions on intellectual property rights that would explain the concrete and specific reasons for the non-disclosure of that information.

73 The Commission disputes those arguments.

**(a) *The statement of reasons in the contested decision***

74 The Court notes that, in the confirmatory application, the six MEPs expressly requested disclosure of the provisions on intellectual property rights.

75 In the present case, by the contested decision, the Commission partly redacted the provisions on intellectual property rights in Documents 1, 4, 6, 7, 8, 11, 12 and 13.

76 In the contested decision, the Commission stated that the information redacted under the exception relating to the protection of commercial interests contained commercially sensitive information, such as intellectual property. It also stated, in the part of that decision dealing with the risks relating to the organisation and industrial capacity of the undertakings concerned, that disclosure of the description of the mutual obligations of the parties to the agreements at issue as regards intellectual property would reveal significant elements of their industrial capacity to the competitors of the undertakings concerned and could adversely affect the latter's industrial capacity to produce the vaccine, or even make it more difficult in economic terms to finalise the implementation of the concluded agreements. According to the contested decision, those provisions set out either the exclusive right of the undertaking concerned to benefit from the intellectual property rights resulting from the production of the vaccine, or for the grant of a licence for a part of those rights. The undertaking concerned might receive requests to grant either derogations from exclusivity for further clinical testing, or additional licences, and thus be subject to growing pressure from its competitors to make public part of its know-how. Such requests would become more frequent given the growing demand for vaccines due to the pandemic's global increase.

77 It follows from those considerations that the Commission provided brief explanations, without disclosing the content of the redacted sentences or parts of sentences in such a way as to deprive the exception relating to the protection of commercial interests of its essential purpose, in respect of the nature of the partly redacted provisions on intellectual property rights. Similarly, it provided detailed explanations as to how the disclosure of those provisions could specifically and actually undermine the commercial interests of the undertakings concerned.

78 Furthermore, the Commission is required to set out the reasons justifying the application to the particular case of one of the exceptions to the right of access provided for by Regulation No 1049/2001, but it is nevertheless not required to provide more information than is necessary in order for the person requesting access to understand the reasons for its decision and for the Court to review the legality of that decision (judgment of 30 January 2008, *Terezakis v Commission*, T-380/04, not published, EU:T:2008:19, paragraph 119).

79 It follows that the grounds of the contested decision enable the applicants to understand the specific reasons which led the Commission to redact, in part, the provisions on intellectual property rights in the agreements at issue, and the Courts of the European Union to review the legality of those redactions, within the meaning of the case-law referred to in paragraphs 34, 35 and 78 above.

80 Accordingly, the complaint alleging that the statement of reasons in the contested decision is inadequate must be rejected.

**(b) *The merits of the statement of reasons in the contested decision***

81 As regards the merits of the grounds put forward by the Commission in the contested decision to justify the partial redaction of the provisions on intellectual property, it is necessary to ascertain whether the Commission provided plausible explanations as to how access to the redacted information

could specifically and actually undermine the protection of the commercial interests of the undertakings concerned and whether the risk of that undermining might be considered reasonably foreseeable and not purely hypothetical (see, to that effect, judgment of 25 November 2020, *Bronckers v Commission*, T-166/19, EU:T:2020:557, paragraph 58).

82 In accordance with the case-law cited in paragraphs 30 and 31 above, the Commission is not required to establish that there is a definite risk of undermining the protection of the commercial interests of the undertakings concerned.

83 It is sufficient for the contested decision to contain tangible elements which would allow the conclusion to be drawn that the risk of the commercial interests of the undertakings concerned would be undermined was, on the date on which that decision was adopted, reasonably foreseeable and not purely hypothetical, and to mention the existence, on that date, of objective reasons on the basis of which it could be reasonably foreseen that those commercial interests would be undermined if the information requested by the applicants were disclosed (see, to that effect, judgment of 7 June 2011, *Toland v Parliament*, T-471/08, EU:T:2011:252, paragraphs 78 and 79).

84 In the present case, as stated in paragraph 76 above, it is apparent from the contested decision that the Commission refused full access to the provisions in question, in order not to risk disrupting the possible strategic positions of the undertakings concerned as regards the exploitation of their rights, at a time characterised by a high demand for COVID-19 vaccines and during which it was conceivable that applications for licences from third-party companies might be made.

85 Having consulted the full versions of the agreements at issue, the Court notes that, although the provisions on intellectual property, whether they appear under the heading 'Exploitation of results' of the agreement and/or under the heading 'Intellectual property rights', have similarities, they are not identical, as is apparent, where applicable, from various additions. Furthermore, the applicants do not dispute either the context of high demand for COVID-19 vaccines or the fact that requests for licences were conceivable. Nor do they dispute the fact that the risk of the commercial interests of a given undertaking being undermined is specific to that undertaking.

86 Moreover, the Commission's explanations in the contested decision show that it carried out a concrete and individual examination of the request for access to the agreements at issue and that it relied on circumstances specific to the case and to the undertakings concerned as regards the provisions on intellectual property rights in order to substantiate the existence of a reasonably foreseeable and non-hypothetical risk of the protection of the commercial interests of those undertakings being undermined.

87 It follows from the foregoing that the Commission's explanations in the contested decision concerning the existence of a reasonably foreseeable and non-hypothetical risk of the protection of the commercial interests of the undertakings concerned being undermined, as regards full disclosure of the provisions on intellectual property, are well founded.

88 As regards the complaint that the Commission applied the exception relating to the protection of commercial interests in an inconsistent manner, that complaint overlaps with the third plea, and therefore it is appropriate to examine it in the context of the third plea.

89 In the light of the foregoing, the third part of the second plea must be rejected.

### ***3. The partial refusal of access to the provisions on down payments or advance payments***

90 By the fourth part of the second plea, the applicants dispute the adequacy and the merits of the statement of reasons in the contested decision justifying the partial redaction of the provisions on down payments or advance payments in 'some' of the agreements at issue on the basis of the exception relating to the protection of commercial interests provided for in the first indent of Article 4(2) of Regulation No 1049/2001.

91 The applicants dispute the considerations relied on in the contested decision to the effect that disclosure of the redacted information would risk undermining the commercial interests of the undertakings concerned since it would make it possible to determine the total value of the agreement in

question and the price per dose and would reveal the pricing strategies and structures of those undertakings, which could harm their negotiations on the world market and be exploited to their detriment by their competitors. The applicants observe that the Commission disclosed the amount of the down payments or advance payments of 'some' of the agreements at issue and that 'some' of those amounts were known because of information leaks on a social network and in the media (see paragraph 8 above). The Commission did not confirm that it was actually possible to calculate the price per dose or to draw other commercially sensitive conclusions, in particular as regards the pricing strategies of the undertakings concerned, based on the redacted information on down payments or advance payments. In that context, the applicants submit that the price payable by the Member States was not disclosed. In any event, the Commission did not explain in what respect the risk of the commercial interests of the undertakings concerned being undermined was foreseeable and not hypothetical.

92 The applicants complain that the Commission failed to explain how disclosure of the down payments or advance payments could reveal information on the current situation of the undertakings concerned and the market for COVID-19 vaccines.

93 The applicants maintain that the risk of harm to the commercial interests of the undertakings concerned in relation to their negotiations with purchasers in third countries is not covered by the exception provided for in the first indent of Article 4(2) of Regulation No 1049/2001 and is hypothetical.

94 The applicants dispute the considerations, relied on in the contested decision, to the effect that full disclosure of the provisions of the advance purchase agreements regarding the down payments or advance payments would place the undertaking concerned at a disadvantage vis-à-vis its competitors, by revealing the level of financial risk which it accepted upon concluding the agreement in question, and by giving indications of its pricing strategy. According to the applicants, those factors do not explain how disclosure of that information could specifically undermine the commercial interests of the undertakings concerned or reveal sensitive information on their cost structures.

95 In that context, the applicants submit that, even if there were any justification for the redaction of the provisions on down payments or advance payments in the advance purchase agreements when those agreements were in force, that justification no longer existed when the contested decision was adopted. Furthermore, that information is unlikely to be relevant for future negotiations. They submit that they did not request access to the agreements at issue before they were signed and that the purchase agreements had already been signed when the contested decision was adopted.

96 Lastly, the applicants complain that the Commission failed to weigh the interest of the undertakings concerned in maintaining the confidentiality of the provisions on down payments or advance payments against the public interest in transparency and failed to demonstrate that the former interest prevailed over the latter.

97 The Commission disputes those arguments.

**(a) *The statement of reasons in the contested decision***

98 The Court notes that, in the confirmatory application, the six MEPs challenged the reasons, set out in the reply of 9 June 2021 to their initial request, for the partial refusal of access to the information on prices contained in the agreements at issue.

99 In the present case, by the contested decision, the Commission partly redacted the provisions on prices and payment arrangements in all the agreements at issue, with the exception of Document 10; that document does not address prices. It thus redacted the amount of the down payments or advance payments in Documents 2, 3, 4, 12 and 13, but disclosed the amount in Documents 1, 5 and 6. It also redacted various information in the agreements at issue concerning, as the case may be, inter alia, the price per dose, the delivery price, the price or total cost, the amount payable by the Member States and the schedule of payments.

- 100 In the contested decision, first of all, the Commission stated that the information redacted under the exception relating to the protection of commercial interests contained commercially sensitive elements regarding, inter alia, prices and individual prices per dose, the estimated total costs of the products, and cost methodology. It stated that disclosure of the redacted information could damage the competitive position of the undertakings concerned on the global market for the production and commercialisation of COVID-19 vaccines.
- 101 Next, in a section dealing specifically with financial risks, the Commission stated that the provisions on prices and purchase conditions set out in the advance purchase agreements remained relevant for subsequent purchase agreements. It explained that the information on prices had been redacted because disclosure of that information would allow third parties to draw conclusions on the commercial and pricing strategies of the undertakings concerned, which could be used by their competitors in order to plan their own strategies, which would seriously undermine the current and future negotiations of the undertakings concerned with other purchasers at international level.
- 102 As regards, more particularly, the down payments or advance payments in the advance purchase agreements, namely the contribution from the resources of the emergency support (see paragraphs 2 and 3 above), the Commission stated that it had disclosed that contribution for almost all the agreements concerned. The aggregate amount of those down payments was approximately EUR 2.7 billion. It stated that, in the case of the agreements in which the down payment had been redacted, the undertakings concerned had put forward specific reasons to justify why that amount was commercially confidential. In particular, by providing the amount of the down payment, it would be possible to make an assessment, based on market practice, and to determine the full value of the agreement and ultimately the price per dose, which constitute commercially sensitive information for all undertakings. That could negatively impact the negotiations of the undertakings concerned with other purchasers and could be detrimental to the overall operations of those undertakings in so far as their pricing strategies and structures would be revealed. Such difficulties for the undertakings concerned could, in turn, adversely affect the implementation of the agreements at issue.
- 103 Furthermore, the Commission set out the reasons for certain specific redactions regarding the down payments, namely in Documents 3 and 6. Those redactions were linked to particular aspects of the agreements regarding the costs associated with the production process of the undertaking concerned or to the fact that deliveries and discussions were ongoing with the undertaking concerned on the date the contested decision was adopted. The purpose of those redactions was to enable the agreement in question to be implemented properly.
- 104 Next, the Commission stated that, according to the case-law, commercially sensitive information relating, in particular, to the commercial strategies of the undertakings concerned or to their commercial relations was protected by the first indent of Article 4(2) of Regulation No 1049/2001. Moreover, the potential commercial risks, the prices charged and the thresholds of financial covenants concluded in the framework of a sensitive contract could also be commercially sensitive, in particular for contracts which are still being implemented. In this instance, disclosure of such passages from the advance purchase agreements would clearly place the undertaking concerned at a disadvantage vis-à-vis its competitors, since the level of financial risk accepted by that undertaking and information on its pricing strategy would thus be brought to those competitors' attention. In those circumstances, the Commission considered that certain financial aspects of the agreements should remain protected under the exception relating to the protection of commercial interests.
- 105 Lastly, the Commission dismissed the relevance of the fact that three advance purchase agreements had been leaked in the media.
- 106 It follows from those considerations that the Commission provided detailed explanations regarding the nature of the redacted information on down payments and advance payments and regarding how disclosure of that information could specifically and actually undermine the commercial interests of the undertakings concerned, whether between them or between them and third-party pharmaceutical companies with which they might be in competition. In addition, those explanations took account of the exchanges between the Commission and the six MEPs. The Commission set out the reasons why the advance purchase agreements would be relevant to subsequent purchase agreements as well as in the

context of negotiations with purchasers from third countries, and the reasons why the information which had been leaked in the media could not justify derogating from the confidentiality of that information.

107 It follows that the grounds of the contested decision enable the applicants to understand the specific reasons which led the Commission to redact, in part, the provisions on down payments or advance payments in the agreements at issue, and the Courts of the European Union to review the legality of those redactions, within the meaning of the case-law referred to in paragraphs 34, 35 and 78 above.

108 Accordingly, the complaint alleging that the statement of reasons in the contested decision is inadequate must be rejected.

**(b) *The merits of the statement of reasons in the contested decision***

109 As regards the merits of the grounds put forward by the Commission to justify the partial redaction of the provisions on down payments or advance payments, it is necessary to ascertain whether, in accordance with the case-law referred to in paragraphs 30, 31, 81 and 83 above, the Commission provided plausible explanations as to why access to the redacted information could specifically and actually undermine the protection of the commercial interests of the undertakings concerned and as to why the alleged risk could be regarded as reasonably foreseeable and not purely hypothetical.

110 In the present case, as stated in paragraphs 100 to 105 above, it is apparent from the contested decision that the Commission refused full access to the provisions in question, including the payment schedules and arrangements, in order not to risk revealing sensitive financial elements of the agreements at issue and, ultimately, elements regarding the commercial and pricing strategies of the undertakings concerned at a time characterised by a high demand for COVID-19 vaccines and during which negotiations with purchasers from third countries were ongoing or, at the very least, conceivable.

111 Having consulted the full versions of the agreements at issue, the Court notes that the provisions on down payments or advance payments, as well as the payment arrangements and schedules, are different. Furthermore, the applicants have not disputed either the context of high demand for COVID-19 vaccines or the fact that negotiations with purchasers from third countries were ongoing or, at the very least, conceivable on the date the contested decision was adopted.

112 Contrary to what the applicants claim, the fact that the undertakings concerned received down payments from public funds in order to develop COVID-19 vaccines does not, as such, preclude the provisions on down payments or on advance payments being commercially sensitive in nature, nor does it permit the inference that their commercial interests cannot be protected.

113 In that regard, according to the case-law, if a publicly-owned undertaking can hold commercial interests that may qualify for protection in the same way as those of a private company (see, to that effect, judgment of 27 February 2018, *CEE Bankwatch Network v Commission*, T-307/16, EU:T:2018:97, paragraph 108), the same must a fortiori apply to a private undertaking, even if the latter contributes to the performance of tasks in the public interest (judgment of 5 December 2018, *Falcon Technologies International v Commission*, T-875/16, not published, EU:T:2018:877, paragraph 49).

114 Similarly, as the Commission submits, the applicants' argument regarding the fact that information on the prices of vaccines had been leaked in the media must be rejected.

115 The unauthorised disclosure of a document cannot have the effect of granting public access to a document covered by one of the exceptions provided for in Article 4 of Regulation No 1049/2001 (judgment of 25 October 2013, *Beninca v Commission*, T-561/12, not published, EU:T:2013:558, paragraph 55).

116 Nor can the Court accept the applicants' argument regarding the fact that, in September and October 2022, that is to say, more than six months after the adoption of the contested decision, two undertakings (AstraZeneca and CureVac) may respectively have stated that public disclosure of their advance purchase agreement would not pose a problem, or revealed 'all the details about prices and the down-



payment received', which, according to the applicants, shows that disclosure of the information on the down payments would not pose a risk to the commercial interests of the undertaking concerned.

- 117 As stated in paragraph 56 above, the merits of the application of the exception relating to the protection of commercial interests must be assessed in the light of the facts existing on the date the contested decision was adopted, and not in the light of any statements made by a limited number of the undertakings concerned more than six months after the date on which that decision was adopted, and whose respective down payments were, in any event, disclosed by the Commission.
- 118 It follows that the Commission was right to consider, in the contested decision, that full disclosure of the provisions on down payments or advance payments could provide competitors of the undertakings concerned and third-party purchasers with commercially sensitive information on the commercial and pricing strategies of the undertakings concerned.
- 119 It follows from the foregoing that the Commission's explanations in the contested decision concerning the existence of a reasonably foreseeable and not purely hypothetical risk that the protection of the commercial interests of the undertakings concerned might be undermined, as regards full disclosure of the provisions on down payments or advance payments, are well founded.
- 120 As regards the complaint that the Commission applied the exception relating to the protection of commercial interests in an inconsistent manner, that complaint overlaps with the third plea, and therefore it is appropriate to examine it in the context of the third plea.
- 121 In the light of the foregoing, the fourth part of the second plea must be rejected.

#### ***4. The partial refusal of access to the provisions on liability and indemnification***

- 122 By the fifth part of the second plea, the applicants dispute the adequacy and the merits of the statement of reasons in the contested decision justifying the partial refusal of access to the provisions on liability and indemnification on the basis of the exception relating to the protection of commercial interests provided for in the first indent of Article 4(2) of Regulation No 1049/2001.
- 123 First, the applicants submit that the premise that full disclosure of the provisions on liability and indemnification could give rise to multiple unreasonable and unjustified legal actions is not explained and that the Commission has not set out or substantiated how disclosure of those provisions would undermine the commercial interests of the undertakings concerned.
- 124 Second, the applicants dispute the considerations relied on in the contested decision to the effect that full disclosure of the provisions in question would reveal to competitors of the undertaking concerned the 'weak points' of the coverage of its liability and would provide those competitors with a competitive advantage which they could exploit.
- 125 Third, the applicants do not agree that full disclosure of the provisions in question would have an impact on the general reputation of the undertakings concerned. The reason why the disclosure of those provisions would have such an impact is not explained anywhere by the Commission. If a company is held liable for damage in connection with a defective product, the harm caused to its reputation arises from that damage and not from the terms negotiated with the Commission.
- 126 Fourth, the applicants submit that three additional considerations relied on in the contested decision, to the effect that disclosure of the redacted information would reveal to competitors of the undertaking concerned the costs which a breach of the agreement at issue might entail as well as the actual profits from that agreement, and would harm the commercial interests of the undertakings concerned, mainly by undermining their competitiveness on global markets, are also unsubstantiated. According to the applicants, the Commission has not adduced sufficient evidence to show that disclosure of the information in question would reveal the content of the commercial strategy of the undertakings concerned or would weaken their competitive position on global markets. In addition, the examples referred to in the contested decision do not illustrate the sensitive nature of the redacted information.

- 127 Furthermore, the applicants maintain that the Commission's line of argument that the negotiations on the provisions on liability and indemnification were individual is misleading. According to the applicants, it is apparent from paragraph 76 of Special Report 19/2022 of the European Court of Auditors, entitled 'EU COVID-19 vaccine procurement', that those provisions are the same in the agreements at issue, and therefore the disclosure of those provisions could not affect the commercial interests of the undertakings concerned.
- 128 In their reply, the applicants submit that, even if the Commission had proved that disclosure of the redacted information would specifically and actually undermine the commercial interests of the undertakings concerned, the public interest served by the disclosure of that information would outweigh those commercial interests.
- 129 The Commission disputes those arguments.
- 130 The Commission submits that the provisions in question have the same economic and financial relevance as any other cost element for the undertaking concerned and were individually negotiated.
- 131 First, the Commission submits that it is incorrect to assert that the disclosure of those provisions would not entail a risk of strategic and speculative actions for damages being brought against the undertakings concerned.
- 132 Thus, according to the Commission, full disclosure of the provisions in question would increase the number of actions for damages, whether well founded or not, against the undertaking concerned, since the disclosure would give the claimant more arguments on which to attempt to establish the defectiveness of the vaccine. Furthermore, that risk is all the more real because the definition of the damages in respect of which the undertaking concerned could be indemnified was already disclosed in certain agreements, namely in Document 5. In addition, disclosure of the details of the indemnification payable by the Member State concerned could have an impact on the burden of proof as regards the defectiveness of the product. Knowledge of those details could have the effect of simplifying or complicating the task of establishing the vaccine manufacturer's liability. The Commission therefore considers that the risk of massive litigation and of very significant financial consequences for a single undertaking is not abstract.
- 133 Second, the Commission submits that the contested decision explains, to the requisite legal standard, the reasons why full disclosure of the provisions in question would have negative commercial repercussions for the undertakings concerned. Those provisions are not 'standard clauses', but were individually negotiated, and their final wording represented the undertaking's acceptance of one of several financial risks in the context of a complex agreement. If those provisions were disclosed in their entirety, a comparative assessment could give rise to an unjustified negative perception of some products. In addition, the case-law allows the Commission to rely on the exception relating to the protection of commercial interests on the basis of damage to the reputation of an operator active on a market. Furthermore, the Commission maintains that even a fully applicable indemnification clause does not make good all of the damage caused by an order to pay compensation to a victim, in particular the damage caused to the image and reputation of the undertaking ordered to pay the compensation. Thus, full disclosure of the provisions on liability and indemnification, that is to say of the situations in which an undertaking is or is not indemnified, would undeniably have an impact on its commercial interests.
- 134 Third, the Commission notes that the applicants submit that, in the present case, the actual and specific undermining of commercial interests resulting from disclosure of those provisions has not been substantiated and that, even if the Commission had demonstrated such harm, there is an overriding public interest justifying their disclosure. According to the Commission, the contested decision explains the negative consequences which disclosure of that information would entail in the present case for the undertakings concerned. The fact that the contested decision relies on the existence of a risk of actual and specific undermining of commercial interests does not mean that that risk is unsubstantiated or that it is speculative. Furthermore, the applicants' line of argument is contradictory in so far as they assert that it is essential to ascertain whether the undertakings concerned will be held liable for damage in the event of the vaccines having adverse effects, while claiming that the consequences for those

undertakings of a disclosure of the provisions in question, as advanced by the Commission, are speculative and hypothetical.

**(a) *The statement of reasons in the contested decision***

- 135 In the present case, in paragraph 2.1.1 of the contested decision, the Commission stated that the information redacted under the exception relating to the protection of commercial interests, provided for in the first indent of Article 4(2) of Regulation No 1049/2001, contained commercially sensitive elements regarding, inter alia, liability and indemnification. It stated that full disclosure of such information could reveal, to the competitors of the undertaking concerned, the precise profit for that undertaking resulting from the negotiation.
- 136 Next, in paragraph 2.1.4, first of all, the Commission addressed, in essence, the non-contractual liability of the undertakings concerned vis-à-vis third parties, inter alia for adverse drug reactions arising from use of the vaccine, and the provisions on possible indemnification, that is to say the reimbursement, by the Member States, of the undertakings concerned, should those undertakings be ordered to pay damages to third parties on the basis of their non-contractual liability. After that, it addressed various aspects of the contractual liability of the undertakings concerned.
- 137 Thus, the Commission stated that full disclosure of the provisions in question risked undermining the commercial interests of those undertakings in three respects.
- 138 First, precise knowledge of the limits of the liability of the undertaking concerned would allow for strategic behaviour against it, in so far as it could be faced with the economic consequences of multiple sets of legal proceedings, brought unreasonably and without justification with the sole aim of receiving compensation linked to use of its vaccine. Second, full disclosure of the provisions on the indemnification of the undertakings concerned by the Member States, in particular the provisions defining the exact conditions under which indemnification by the Member State is excluded, would inevitably reveal to competitors of the undertaking concerned, including those not producing vaccines, the ‘weak points’ of the coverage of its liability and would provide them with a competitive advantage which they could exploit. Third, precise knowledge of the limits of the liability of the undertaking concerned would also have an impact on its general reputation with consumers and potential business partners. According to the Commission, those reasons explain why certain passages relating to derogation from the provision on indemnification, namely the conditions under which a given undertaking will not be indemnified, cannot be disclosed. In that context, it referred, by way of example, to the redactions in Article I.12 of Document 4.
- 139 Next, the Commission stated that certain provisions regarding contractual liability have a commercial dimension that was assessed and negotiated with the undertaking concerned, the disclosure of which would reveal to that undertaking’s competitors information on its internal capacity and strategy, in particular in so far as that information would make it possible to ascertain precisely the costs which a termination of contract could entail for that undertaking. The Commission illustrated its comments with examples of specific provisions.
- 140 The Commission stated that the redacted information was commercially sensitive. First, disclosure of that information would make it possible to ascertain precisely the costs which a breach of contract could entail for the undertakings concerned. Second, disclosure of that information could be detrimental to the undertakings concerned, since it would give their competitors a very realistic idea of the actual profits generated by the agreement at issue, when, at the time the contested decision was adopted, those undertakings were negotiating agreements with purchasers from third countries for the delivery of COVID-19 vaccines, and competition in that regard was taking place on a global market. The Commission also stated that that potential conflict with the commercial interests of the undertakings concerned would be all the more damaging because certain agreements were on the point of being implemented, as was the case, at the time the contested decision was adopted, for example, with Documents 7 and 11.
- 141 Lastly, the Commission stated that, in that context, the global market in which the undertakings concerned operated had to be taken into consideration in assessing the effects of disclosing the provisions in question under Regulation No 1049/2001. It stated that, when assessing the applicability

of the exception relating to the protection of commercial interests, various factors had been taken into consideration, in particular the specific market situation of each vaccine manufacturer, that manufacturer's characteristics, its relationships with other commercial operators, its market and business strategies and the use that its competitors could make of the information disclosed. It concluded that full disclosure of the agreements concluded with the undertakings concerned would undermine the latter's commercial interests, essentially by undermining their competitiveness on the global markets.

142 It follows from those considerations that the Commission provided explanations as to the commercially sensitive nature of the information contained in the provisions on liability and indemnification. Similarly, the Commission explained, to the requisite legal standard, how, in its view, full disclosure of those provisions could specifically and actually undermine the commercial interests of the undertakings concerned, whether between them or between them and third parties with which they might be in competition.

143 It follows that the grounds of the contested decision enable the applicants to understand the specific reasons which led the Commission to redact, in part, in the agreements at issue, the provisions on both the contractual and non-contractual liability of the undertakings concerned, and the provisions on the possible indemnification by the Member States of any obligations incurred by the undertakings concerned should those undertakings' non-contractual liability be put in issue, and the Courts of the European Union to review the legality of those redactions, within the meaning of the case-law referred to in paragraphs 34, 35 and 78 above.

144 Accordingly, the complaint alleging that the statement of reasons in the contested decision is inadequate must be rejected.

***(b) The merits of the statement of reasons in the contested decision***

145 As regards the merits of the grounds put forward by the Commission to justify the partial redaction of the provisions on liability and indemnification, it is necessary to ascertain whether, in accordance with the case-law referred to in paragraphs 30, 31, 81 and 83 above, it provided plausible explanations as to why access to the redacted information could specifically and actually undermine the protection of the commercial interests of the undertakings concerned and as to why the alleged risk could be regarded as reasonably foreseeable and not purely hypothetical.

***(1) The provisions on contractual liability***

146 In the present case, as stated in paragraphs 139 to 141 above, it is apparent from the contested decision that the Commission refused full access to the provisions on the contractual liability of the undertakings concerned in order not to risk revealing allegedly commercially sensitive information regarding the risks identified in respect of the implementation of the agreements at issue and regarding the financial thresholds accepted by those undertakings as regards those risks, at a time characterised by a high demand for COVID-19 vaccines and during which negotiations with purchasers from third countries were ongoing or, at the very least, conceivable.

147 Having consulted the full versions of the agreements at issue, the Court notes that the provisions on the liability of the undertakings concerned in the event of breach, termination or suspension of those agreements, in particular in connection with delays in delivery or shortfalls in deliveries, are different. Furthermore, the applicants have not disputed either the context of high demand for COVID-19 vaccines or the fact that negotiations with purchasers from third countries were ongoing or, at the very least, conceivable.

148 It follows that the Commission was right to find, in the contested decision, that full disclosure of those provisions could provide competitors of the undertakings concerned and third-party purchasers with commercially sensitive information on cost elements, their internal capacity and strategies and on the financial thresholds accepted (see, to that effect, judgment of 12 October 2022, *Saure v Commission*, T-524/21, EU:T:2022:632, paragraphs 99 to 102).

- 149 It follows from the foregoing that the Commission's explanations in the contested decision concerning the existence of a reasonably foreseeable and non-hypothetical risk of the protection of the commercial interests of the undertakings concerned being undermined, as regards full disclosure of the provisions on the contractual liability of those undertakings, are well founded.
- 150 As regards the complaint that the Commission applied the exception relating to the protection of commercial interests in an inconsistent manner, that complaint overlaps with the third plea, and therefore it is appropriate to examine it in the context of the third plea.
- (2) *The provisions on indemnification*
- 151 As a preliminary point, it should be noted that, according to Articles 1 and 12 of Council Directive 85/374/EEC of 25 July 1985 on the approximation of the laws, regulations and administrative provisions of the Member States concerning liability for defective products (OJ 1985 L 210, p. 29), a producer is liable for damage caused by a defect in his product and his liability to the injured person may not be limited or excluded by a provision limiting his liability or exempting him from liability. Thus, as acknowledged by the Commission at the hearing, in the absence of an amendment of Directive 85/374, neither the Commission nor the Member States were entitled to derogate from the provisions of that directive.
- 152 Moreover, no provision of Directive 85/374 prohibits a third party, in this instance a Member State, from reimbursing the damages which a producer has paid on account of his product being defective.
- 153 In addition, the Court observes that the third paragraph of Article 6 of the agreement of 16 June 2020 on the procurement of COVID-19 vaccines concluded between the Commission and the Member States was published on the Commission's website on 7 September 2020 and was disclosed in full as an annex to the agreements at issue, Document 1 excepted. That provision envisages a mechanism whereby the Member States indemnify the undertakings concerned in respect of the economic costs, that is to say possible damages, which would normally be borne by those undertakings under their liability for their vaccines. Similarly, Communication COM(2020) 245 final, referred to in paragraph 3 above, states that that mechanism was to be regarded as an 'insurance policy', consisting of transferring some of the economic risk borne by the pharmaceutical industry to the public authorities, in exchange for which the Member States were assured of equitable and affordable access to a vaccine, should one become available.
- 154 It follows from the foregoing that, first, the mechanism whereby the Member States indemnify the undertakings concerned in no way affects the regime for the legal liability of those undertakings under Directive 85/374 and, second, that information was already in the public domain at the time when the initial request for access was made and when the contested decision was adopted.
- 155 Having consulted the full versions of the agreements at issue, the Court notes that, although the advance purchase agreements and the purchase agreements all contain a provision on indemnification, as envisaged by Article 6 of the agreement of 16 June 2020 on the procurement of COVID-19 vaccines concluded between the Commission and the Member States, the detailed content of those provisions is not identical. In that context, the Court notes that there are differences as regards (i) the precise situations in which it was agreed that the indemnification by the Member State would not be applicable, most of those situations nevertheless remaining broadly similar in the agreements at issue; (ii) the temporal or material scope of any indemnification, and (iii) the arrangements for managing the defence of any actions for damages and implementation of any indemnification.
- 156 Those clarifications having been made, it remains to be determined whether the Commission was right to refuse the wider, or even full, disclosure of the provisions on indemnification.
- 157 In that regard, the first ground relied on in the contested decision, namely that precise knowledge of the limits of the liability of the undertaking concerned would allow for strategic behaviour against it, in so far as that undertaking could be faced with the economic consequences of multiple sets of legal proceedings, brought unreasonably and without justification with the sole aim of receiving compensation for the use of its vaccine, cannot be upheld.

- 158 Even if the fact that actions for damages brought against a company may undoubtedly entail high costs, whether in terms of economic resources, time or staff, and even if the actions are subsequently dismissed as unfounded, the right of third parties who may have been harmed by a defective vaccine to bring actions for damages against the undertakings concerned is based on national legislation transposing Directive 85/374. That right of action is independent of the existence and content of the provisions on indemnification.
- 159 Furthermore, the interest of the undertakings concerned in avoiding such actions for damages, should they in fact have produced and put into circulation a defective vaccine, cannot be regarded as a commercial interest and, in any event, does not constitute an interest deserving of protection, having regard, in particular, to the fact that any individual has the right to claim damages for harm caused to him or her by a defective product (see, by analogy, judgment of 15 December 2011, *CDC Hydrogene Peroxide v Commission*, T-437/08, EU:T:2011:752, paragraph 49 and the case-law cited). Similarly, the desire to avoid incurring higher costs in connection with court proceedings does not constitute an interest protected under the first indent of Article 4(2) of Regulation No 1049/2001 (see, to that effect, judgment of 28 June 2019, *Intercept Pharma and Intercept Pharmaceuticals v EMA*, T-377/18, not published, EU:T:2019:456, paragraphs 55 and 56).
- 160 Furthermore, there is nothing in the contested decision to support the conclusion that the wider disclosure of the mechanism for indemnification of the undertakings concerned might give rise to actions brought against those undertakings. Such actions will always seek an order that the producer of vaccines pay compensation for the damage suffered, irrespective of the identity of the entity that will ultimately bear the damages paid.
- 161 In those circumstances, the Court considers that the first ground relied on in the contested decision for refusing the wider disclosure of the provision on indemnification does not demonstrate, as required by the case-law cited in paragraph 31 above, the existence of a foreseeable and not purely hypothetical risk to the commercial interests of the undertakings concerned.
- 162 The second ground relied on in the contested decision for refusing full disclosure of the provisions on indemnification, in particular those defining the exact conditions under which indemnification by the Member State is excluded, is that such disclosure would inevitably reveal to competitors of the undertaking concerned, including those which do not produce vaccines, the ‘weak points’ of the coverage of its liability, and would provide them with a competitive advantage which they could exploit, for example, in advertisements and comparative advertising.
- 163 In that regard, it must be noted that the reason why the provisions on indemnification were incorporated into the agreements at issue, namely to compensate for the risks incurred by the undertakings concerned in connection with the shortening of the period for the development of the vaccines, was in the public domain before the adoption of the contested decision.
- 164 In addition, all the agreements at issue contain a provision on indemnification which, moreover, lists, in a broadly similar manner, the main specific situations in which the indemnification of the undertaking concerned by the Member State is excluded.
- 165 Since all the undertakings concerned obtained, for an identified and legitimate reason, a provision on indemnification, there is nothing in the contested decision to support the conclusion that, in the event of wider disclosure of the provision on indemnification, the risk of the commercial interests of the undertakings concerned being undermined, in particular through their obtaining a competitive advantage over each other, was, on the date on which the decision was adopted, reasonably foreseeable and not purely hypothetical.
- 166 In those circumstances, the Court considers that the second ground relied on in the contested decision for refusing the wider disclosure of the provision on indemnification does not demonstrate, as required by the case-law cited in paragraph 31 above, the existence of a foreseeable and not purely hypothetical risk to the commercial interests of the undertakings concerned.
- 167 As regards the third ground relied on in the contested decision for refusing full disclosure of the provision on indemnification, in particular disclosure of the conditions under which indemnification by

the Member State is excluded, namely that precise knowledge of the limits of the liability of the undertakings concerned would have repercussions on their reputations with consumers and with their potential business partners, it should be noted that, contrary to what the applicants claim, damage to the reputation of an undertaking undoubtedly constitutes damage to its commercial interests in so far as the reputation of any operator active on a market is essential for the performance of its economic activities on the market (see, to that effect, judgment of 5 December 2018, *Falcon Technologies International v Commission*, T-875/16, not published, EU:T:2018:877, paragraphs 51 and 53).

168 Nevertheless, for the same reasons as those set out in paragraphs 163 to 165 above, there is nothing in the contested decision that could reasonably support the conclusion that, in the event of wider disclosure of the provision on indemnification, the risk of the commercial interests of the undertakings concerned being undermined, in particular their reputation, was, on the date the contested decision was adopted, reasonably foreseeable and not purely hypothetical.

169 In those circumstances, the Court considers that the third ground relied on in the contested decision for refusing the wider disclosure of the provision on indemnification does not demonstrate, as required by the case-law cited in paragraph 31 above, the existence of a foreseeable and not purely hypothetical risk to the commercial interests of the undertakings concerned.

170 In the light of the foregoing, the fifth part of the second plea is well founded as regards the provisions on indemnification in the agreements at issue.

171 It follows that the fifth part of the second plea must be upheld in part as regards the provisions on indemnification and must be rejected in part as regards the provisions on the contractual liability of the undertakings concerned.

##### **5. *The partial refusal of access to the delivery schedules***

172 By the sixth part of the second plea, the applicants complain that the Commission redacted the vaccine delivery schedules of the undertakings concerned and did not sufficiently justify, in that respect, the application of the exception relating to the protection of commercial interests. In the applicants' view, that information is not commercially sensitive information and the risk of the commercial interests of the undertakings concerned being undermined is hypothetical.

173 The Commission disputes those arguments.

174 In the present case, by the contested decision, the Commission redacted the delivery schedules, in the strict sense, namely the volume of doses and the frequency of deliveries, in Documents 3 and 8 to 13.

175 In the contested decision, the Commission stated that the delivery schedules and the contractual obligations relating to them were commercially sensitive information for the undertakings concerned, the disclosure of which would reveal to their potential competitors information on their internal business capacity and strategies. Included in that category are, for example, Article I.4.7.1 et seq. of Document 12, Article II.14 of Document 13 and Article I.4.7 of Document 8. The Commission also stated that that information would reveal, precisely, the costs which a breach of contract could entail for the undertaking concerned, since that information contains, where applicable, rules on liquidated damages in the event of a delayed delivery or a delivery shortfall. According to the Commission, that information was all the more sensitive in view of the very competitive context in which the undertakings concerned operate, in that those undertakings negotiate and compete at a global level for the supply of COVID-19 vaccines, including for purchasers outside the European Union. That potential conflict with the commercial interests of the undertakings concerned would have been all the more damaging since certain agreements were on the point of being implemented, as was the case, at the time when the contested decision was adopted, for example, with Documents 7 and 11. Furthermore, the Commission stated that, when assessing the applicability of the exception relating to the protection of commercial interests, it had taken into account the particular situation of the undertakings concerned and the stage of implementation of the agreement in question.

176 In that regard, the Court considers that the considerations put forward by the Commission justify regarding the information on the redacted delivery schedules as constituting commercially sensitive

information and that they are sufficient to support the conclusion that there is a reasonably foreseeable and not purely hypothetical risk that disclosure of that information could undermine the protection of the commercial interests of the undertakings concerned (see, to that effect, judgment of 3 July 2014, *Council v in 't Veld*, C-350/12 P, EU:C:2014:2039, paragraph 52 and the case-law cited).

177 Having consulted the full versions of the agreements at issue, the Court notes that the redacted information on the delivery schedules gives an overview of relevant and recent information on the internal business capacity and strategies of the undertakings concerned, the delivery conditions, arrangements, volumes and frequency of deliveries, and the consequences for those undertakings in the event of shortfalls in deliveries or delayed deliveries. Thus, at the time when the contested decision was adopted, the possible existence of a reasonably foreseeable and not purely hypothetical risk of the internal business strategies of the undertakings concerned being undermined could not be ruled out.

178 In the light of the foregoing, the sixth part of the second plea must be rejected.

#### **6. *The partial refusal of access to the provisions on donations and resales***

179 By the seventh part of the second plea, and, as with the first plea (see paragraphs 17 and 25 above), the applicants complain that the Commission largely redacted the provisions on vaccine donations and resales in the agreements at issue and that it did not sufficiently justify the application of the exception relating to the protection of commercial interests in that respect. In the applicants' view, the risk of the commercial interests of the undertakings concerned being undermined is hypothetical. Moreover, that information is of great interest for public health in third countries. The Commission ought to have weighed the hypothetical undermining of the commercial interests of the undertakings concerned against the public interest in transparency, since worldwide vaccination is of the utmost importance for the protection of human health within the European Union and in third countries.

180 The Commission disputes those arguments.

181 According to the Commission, in view of the context in which the agreements at issue were negotiated, the provisions on donations and resales concern the core of the commercial transactions and their disclosure would undermine the legitimate commercial interests of the undertakings concerned, in particular with regard to their internal business capacity and strategies, as advanced in the contested decision. It submits that the purpose of not disclosing those provisions is to allow the Member State and the undertaking concerned to retain their discretion in assessing resales or donations and in the context of any trilateral agreements with third countries. Full disclosure of those provisions would make such decisions dependent on factors extraneous to commercial interests and could have significant financial consequences for the undertaking concerned, in particular as regards indemnification, and would provide its competitors with useful commercial information which they could use against the undertaking in third countries. Those provisions therefore have a commercial dimension. The Commission disputes the applicants' line of argument that those provisions cannot be regarded as commercially confidential because of the major interest for public health outside the European Union, on the basis that public health considerations cannot be the decisive factor in that regard.

182 In the present case, by the contested decision, the Commission redacted in full the provisions on donations and resales in Documents 7 and 11. It partly redacted those provisions in Documents 3, 4, 6, 8, 9, 12 and 13.

183 However, the contested decision, which sets out the reasons which, it is claimed, justify the non-disclosure, in full or in part, of a whole series of categories of information in the agreements at issue, does not expressly indicate, even briefly, the reasons why the provisions on donations and resales were redacted.

184 That conclusion cannot be called into question by the arguments put forward by the Commission in its pleadings, to the effect that the provisions on donations and resales have an appreciable commercial dimension for the undertakings concerned in connection with any trilateral agreements, in particular as regards pricing, indemnification and responsibility for costs, and, consequently, in connection with their



potential future commercial relations. Those explanations were not relied on in the contested decision and cannot be inferred from the explanations set out in that decision.

185 Nor can that conclusion be called into question by the Commission's assertion, at the hearing, that paragraph 2.1.1 of the contested decision contains the initial elements of a statement of reasons with regard to the provisions on donations and resales. It is true that that paragraph states that 'the redacted parts of the contracts [which the applicants] request contain information that, if disclosed, could damage the competitive positions of the companies concerned as business actors on the global market for the production and commercialisation of these pharmaceutical products'. Nevertheless, that sentence is so general that it could refer to almost all the provisions of the agreements at issue and does not indicate the specific concerns of the undertakings concerned, or even of the Member States, relating to the assessment of possible donations or resales in the event of wider disclosure of the provisions in question.

186 It follows that the Commission has not provided sufficient explanations as to how access to the provisions on donations and resales could specifically and actually undermine the commercial interests of the undertakings concerned.

187 In the light of the foregoing, the applicants therefore rightly submit that the Commission infringed the first indent of Article 4(2) of Regulation No 1049/2001 by refusing to grant access to the provisions on donations and resales.

188 It follows that the seventh part of the second plea must be upheld.

### **7. Conclusion on the second plea**

189 For the reasons set out in paragraphs 151 to 171 and in paragraphs 182 to 187 above, the fifth and seventh parts of the second plea must be upheld and the contested decision annulled as regards the provisions on indemnification, and on donations and resales, and the second plea must be rejected as to the remainder.

### ***C. The third plea in law, alleging an inconsistent application of Regulation No 1049/2001 leading to an infringement of that regulation, and infringement of the principle of good administration, in that the Commission did not redact, to the same extent, provisions or information of the same nature***

190 By their third plea, the applicants complain that the Commission redacted, in an inconsistent manner, certain provisions and information of the same, or even identical, nature, in some of the agreements at issue but not in others. Furthermore, the Commission has explained neither the reason for such discrepancies nor how disclosure of the redacted information would have undermined the commercial interests of the undertakings concerned. The applicants submit that the inconsistencies in the redactions show that the Commission simply followed the opinion of the undertaking concerned and the applicants argue, in the reply, that those inconsistencies constitute a breach of the principle of good administration.

191 In that context, the applicants highlight, first, the provisions on intellectual property rights and the provisions on down payments or advance payments.

192 The applicants put forward similar complaints in the context of the first plea concerning the definitions and in the context of the third to fifth parts of the second plea, concerning the provisions on intellectual property, down payments and advance payments and the provisions on liability and indemnification.

193 The Commission disputes those arguments.

194 In this connection, the Court notes that Article 41(2)(c) of the Charter provides that the right to good administration includes the obligation of the administration to give reasons for its decisions.

195 Furthermore, as regards documents originating from third parties, Article 4(4) of Regulation No 1049/2001 states that the EU institution is to consult the third party with a view to assessing whether an exception in Article 4(1) or (2) is applicable, unless it is clear that the document is or is not

to be disclosed. If the institution concerned considers that it is clear that access to a document originating from a third party must be refused on the basis of the exceptions laid down in paragraphs 1 or 2 of that article, the institution is to refuse the applicant access without even having to consult the third party from which the document originates, whether or not that third party has previously refused a request for access to the same documents made on the basis of that regulation.

196 As regards the discretion enjoyed by the EU institutions when dealing with requests for access to documents originating from third parties, it should be stated that the provisions of Regulation No 1049/2001 establishing, subject to the exceptions which it lists, a right of access to all documents held by an institution must be implemented effectively by the institution to which the request for access is addressed (judgment of 14 February 2012, *Germany v Commission*, T-59/09, EU:T:2012:75, paragraph 48).

197 Therefore, in the case of documents originating from a third party, although it is true that it is mandatory to consult that party before the document which originates from it is disclosed, it is for the Commission to assess the risks that may result from disclosure. In particular, the Commission cannot take the view that that third party's opposition automatically means that disclosure may not take place due to a risk that the commercial interests might be undermined, but must independently examine all the relevant circumstances and take a decision within its margin of discretion.

198 Thus, under Article 8 of Regulation No 1049/2001, ultimate responsibility for the proper application of that regulation lies with the EU institution which is also responsible for defending, before the Courts of the European Union or the European Ombudsman, the validity of the decision refusing access to documents originating from a third party. If, in the case of documents originating from third parties, the institution were required to accept automatically the reasons given by the third party concerned, that institution would be forced to defend, vis-à-vis the person making the request for access and, in some cases, before those review bodies, positions which it does not itself consider to be defensible (see, to that effect and by analogy, judgment of 14 February 2012, *Germany v Commission*, T-59/09, EU:T:2012:75, paragraph 47).

199 In the present case, the contested decision states that, in accordance with Article 4(4) of Regulation No 1049/2001, the Commission conducted further consultations, described as 'extensive', with the undertakings concerned concerning the possibility of a wider disclosure of the agreements at issue following the confirmatory application. That decision explains that it followed from those consultations that parts of the agreements at issue still required protection because they were commercially sensitive and their disclosure could undermine the legitimate commercial interests of the undertakings concerned. The contested decision states that wider partial access was granted to the agreements at issue after the institution had taken into consideration the replies of the undertakings concerned and the Commission's assessment. The contested decision also states that the extent of the redactions varied, inter alia, depending on the particular situation of each undertaking concerned, its characteristics, its relations with other commercial operators, its market and business strategies, the use that its competitors could make of the information disclosed and the stage of implementation of the agreement in question.

200 It follows that the applicants were well-placed in a position to understand the reasons for the differences in the redactions of the agreements at issue and in what respect, according to the Commission, full disclosure of the various redacted parts of those documents risked having a different impact on the commercial interests of the undertakings concerned. The contested decision is, therefore, not vitiated by a failure to state reasons in that regard.

201 Furthermore, it is apparent from the contested decision and from reading the agreements at issue that, although it is true that those documents all share the same substantive purpose, namely the purchase of COVID-19 vaccines, and contain provisions on the mutual obligations of the contracting parties to that end, the legal subject matter of each of the agreements at issue differs, since the undertaking concerned and the particular vaccine differ. Thus, each agreement at issue is an independent document.

202 As it is, the applicants have, in essence, merely taken the view that it is implausible that a particular piece of information is sensitive for one undertaking but not for another. Nevertheless, they have not provided any relevant material capable of refuting the explanations, provided by the Commission in the

contested decision, that in refusing access to the redacted information, the Commission relied on an analysis of the information relating to the specific content of each agreement in question and on an analysis of the individual situation of each undertaking concerned.

203 In the light of the foregoing considerations, the third plea must be rejected as unfounded.

***D. The fourth plea in law, alleging infringement of Article 4(2) of Regulation No 1049/2001, in that the Commission failed to take into account the overriding public interest in disclosure of the requested information***

204 By their fourth plea, as adapted, the applicants dispute, in essence, the merits and adequacy of the reasons put forward by the Commission in the contested decision regarding the absence of an overriding public interest in the full disclosure of the agreements at issue, within the meaning of the final limb of Article 4(2) of Regulation No 1049/2001.

205 According to the applicants, there is an overriding public interest in full disclosure of the agreements at issue in order to establish public trust in the role played by the Commission in the joint procurement of COVID-19 vaccines, and the use of public funds in that regard, and in order to establish public trust in the vaccines themselves, so as to combat vaccine hesitancy and disinformation.

206 Similarly, the applicants submit that there is a link between the phenomenon of vaccine hesitancy and the public's mistrust of the institutions and the failure to disclose certain information contained in the agreements at issue, namely the structure of the costs of producing the various vaccines, prices, production locations, intellectual property agreements, provisions on liability and indemnification and provisions on access to the vaccine.

207 The applicants dispute that they put forward only arguments of a general nature to justify the disclosure of the redacted information. They complain that the Commission failed to weigh the commercial interests of the undertakings concerned against the overriding public interest in health as it is promoted by transparency. The Commission simply rejected the applicants' arguments without clearly stating the reasons why there was no overriding public interest in disclosing the information at issue.

208 Lastly, in their statement of modification, the applicants set out the reasons why disclosure of certain specific redacted information in the agreements at issue is necessary. First, they maintain that disclosure of the definitions is a prerequisite for understanding the agreements at issue and, consequently, for transparency and trust, and therefore the disclosure is of overriding public interest. Second, disclosure of the location of the vaccine production sites is necessary for the organisation of vaccination campaigns in the Member States and for the public to be able to assess whether any delivery delays are to be expected and to ascertain whether capacity is sufficient to deliver vaccines in a timely manner. Third, disclosure of the provisions on donations and resales is necessary in order to know how the European Union and the Member States contribute to combating COVID-19 worldwide. Fourth, disclosure of the prices per dose and the delivery schedules is necessary in order to restore public trust in the joint procurement of vaccines and to explain the different vaccine choices of the Member States and the difficulties encountered with deliveries, in particular by AstraZeneca. Fifth, disclosure of the provisions on down payments and advance payments is important for the public to have trust in the vaccines and in the Commission's investments of public funds and so that the public can analyse them and draw conclusions on the joint procurement of vaccines and possible profits made by the undertakings concerned. Sixth, disclosure of the provisions on liability and indemnification is essential in order to increase trust in vaccines, to combat disinformation and to know who is liable and who will be indemnified in the event of side effects from vaccination.

209 The Commission disputes those arguments.

210 In this connection, as a preliminary point, the Court recalls that the first plea, the first part of the second plea and the fifth and seventh parts of the second plea must be upheld in so far as the Commission did not provide sufficient explanations as to how access to the definitions of the expressions 'wilful misconduct' in Document 1 and 'best reasonable efforts' in Documents 4 and 7 and to the provisions on donations and resales could specifically and actually undermine the commercial

interests of the undertakings concerned, and in so far as the grounds for refusing the wider disclosure of the provisions on indemnification do not demonstrate the existence of a foreseeable and not purely hypothetical risk of the commercial interests of the undertakings concerned being undermined, in breach of the first indent of Article 4(2) of Regulation No 1049/2001. It follows that the examination of the fourth plea does not concern those aspects of the contested decision.

- 211 In accordance with the final limb of Article 4(2) of Regulation No 1049/2001, the institutions are to refuse access to a document where disclosure would undermine, inter alia, the protection of the commercial interests of a natural or legal person ‘unless there is an overriding public interest in disclosure’. It follows that the EU institutions cannot refuse access to a document where its disclosure is justified by an overriding public interest, even if such disclosure could undermine the protection of the commercial interests of a natural or legal person.
- 212 In that respect, it is necessary to weigh, on the one hand, the particular interest to be protected by non-disclosure of the document concerned against, on the other hand, inter alia, the public interest in the document being made accessible, having regard to the advantages resulting from increased openness, as described in recital 2 of Regulation No 1049/2001, in so far as it enables citizens to participate more closely in the decision-making process and guarantees that the administration enjoys greater legitimacy and is more effective and more accountable to the citizen in a democratic system (see judgment of 21 October 2010, *Agapiou Joséphidès v Commission and EACEA*, T-439/08, not published, EU:T:2010:442, paragraph 136 and the case-law cited; judgment of 5 February 2018, *PTC Therapeutics International v EMA*, T-718/15, EU:T:2018:66, paragraph 107).
- 213 It is for the party requesting access to refer to specific circumstances to establish an overriding public interest which justifies the disclosure of the documents concerned (see judgments of 14 November 2013, *LPN and Finland v Commission*, C-514/11 P and C-605/11 P, EU:C:2013:738, paragraph 94 and the case-law cited, and of 16 July 2015, *ClientEarth v Commission*, C-612/13 P, EU:C:2015:486, paragraph 90 and the case-law cited). Indeed, it is for the party alleging an overriding public interest, within the meaning of the last sentence of Article 4(2) of Regulation No 1049/2001, to prove that interest (judgment of 25 September 2014, *Spirlea v Commission*, T-306/12, EU:T:2014:816, paragraph 97).
- 214 The overriding public interest which may justify the disclosure of a document need not necessarily be distinct from the principles which underlie Regulation No 1049/2001. However, general considerations cannot be used to justify access to the requested documents; access requires that the principle of transparency should, in the given situation, raise an issue of particularly pressing concern which prevails over the reasons justifying the refusal to disclose the documents in question (see, to that effect, judgments of 14 November 2013, *LPN and Finland v Commission*, C-514/11 P and C-605/11 P, EU:C:2013:738, paragraphs 92 and 93 and the case-law cited, and of 16 July 2015, *ClientEarth v Commission*, C-612/13 P, EU:C:2015:486, paragraphs 92 and 93).
- 215 In the present case, in the confirmatory application, the six MEPs invoked an overriding public interest which, in their view, justified the disclosure of the agreements at issue, in essence, comprising five parts, namely (i) transparency for the purposes of establishing public trust in the Commission’s actions concerning the acquisition of COVID-19 vaccines and in view of the use of public funds in that regard; (ii) transparency for the purposes of public trust in the vaccines themselves and to counter vaccine hesitancy; (iii) various statements by the Parliament calling for greater transparency; (iv) the global dimension of the pandemic; and (v) the Charter and the six MEPs’ dual role as EU citizens and Members of the Parliament.
- 216 In the contested decision, by which the Commission granted wider partial access to Documents 1 to 8 and 11, which had previously been disclosed, as well as partial access to Documents 9, 10, 12 and 13, which until then had not been disclosed publicly in a redacted form, the Commission indicated that it agreed with the importance of public confidence in its actions with regard to the purchase of vaccines and recognised the high level of transparency required. It stated that it had regularly communicated information on the progress of negotiations with the undertakings concerned and the various steps taken, including with the Parliament, in order to ensure transparency. It stated that it had consulted the undertakings concerned with a view to granting the widest possible access to the agreements at issue.

However, it pointed out that, on the date of the contested decision, the health crisis was ongoing and that the right of access to documents was not a general and absolute right. Next, it noted the general nature of the arguments set out in the confirmatory application concerning possible vaccine hesitancy, the various statements of the Parliament, the Charter and the global dimension of the pandemic, and stated that general considerations, including on the protection of human health, were not sufficient to substantiate an overriding public interest, in the absence of specific reasons justifying the extent to which the disclosure would serve that public interest. It indicated that it had not been able to identify any public interest capable of overriding the public and private interest protected by the first indent of Article 4(2) of Regulation No 1049/2001. It rejected the relevance of considerations based on the fact that three concluded advance purchase agreements had been leaked in the media. Lastly, it considered that the fact that the agreements at issue related to an administrative procedure and not to any legislative act further supported the conclusion that there was no overriding public interest in disclosure of the redacted passages.

217 It follows from those considerations that the Commission provided brief explanations enabling the applicants to understand the reasons which had led it to rule out the existence of an overriding public interest in the full disclosure of the agreements at issue, within the meaning of the last sentence of Article 4(2) of Regulation No 1049/2001.

218 Accordingly, the complaint alleging that the statement of reasons in the contested decision is inadequate must be rejected.

219 As regards the merits of the statement of reasons in the contested decision, the Commission's assessment is not vitiated by any error of law having regard to the first indent of Article 4(2) of Regulation No 1049/2001.

220 In the present case, the fact that the undertakings concerned participated in the performance of tasks in the public interest, in particular the development of COVID-19 vaccines, through down payments or advance payments, from public funds, made under the agreements at issue negotiated by the Commission on behalf of the Member States, is, in principle, capable of revealing the existence of a genuine public interest in access to information relating to those vaccines and agreements (see, to that effect, judgment of 7 September 2023, *Breyer v REA*, C-135/22 P, EU:C:2023:640, paragraph 77).

221 Furthermore, the transparency of the process followed by the Commission during the negotiations with the COVID-19 vaccine manufacturers and when the agreements at issue were concluded on behalf of the Member States is likely to contribute to increasing the trust of EU citizens in the vaccination strategy promoted by that institution and, consequently, inter alia, to combating the dissemination of false information concerning the conditions surrounding the negotiation and conclusion of those agreements (see, to that effect, judgments of 7 September 2022, *Saure v Commission*, T-448/21, EU:T:2022:525, paragraph 45, and of 7 September 2022, *Saure v Commission*, T-651/21, not published, EU:T:2022:526, paragraph 46).

222 In that context, it should be noted that the Commission did not deny the existence of a public interest in receiving information relating to the purchase of the vaccines and the agreements at issue, but it took the view, in the contested decision, that that interest was satisfied by the various steps taken to ensure transparency, including the publication of up-to-date information on the progress of the negotiations and the communication of information to the Parliament orally and in writing. It should also be noted that the redacted information does not contain any scientific information as to the effectiveness and the safety of the vaccines that might address possible concerns, on the part of the public, as regards the use of vaccines.

223 However, considerations as general as those relied on by the applicants, namely the need to establish public trust in the Commission's actions concerning the purchase of COVID-19 vaccines and the need to establish trust in the vaccines themselves in order to counter vaccine hesitancy, cannot provide an appropriate basis for establishing that the interest in transparency was, in the present case, of particularly pressing concern and capable, therefore, of prevailing over the reasons justifying the refusal to disclose the redacted parts of the agreements at issue.

- 224 That conclusion is not called into question by the applicants' more detailed arguments set out in their statement of modification.
- 225 First, the applicants have not in any way substantiated in what respect disclosure of information on the location of the production sites of the undertakings concerned, to themselves and, ultimately, to the public, was necessary for the organisation of vaccination campaigns in the Member States, since those campaigns are implemented by the competent national authorities. Similarly, they have not explained how disclosure of that information would allow the public to reach an informed opinion as to the risk of possible delays in delivery and as to the production capacity of those sites.
- 226 Second, in so far as the applicants claim that disclosure of the prices per dose and the delivery schedules would make it possible to bolster public trust in the purchase of vaccines and to explain the Member States' different vaccine choices and the delivery difficulties encountered, the applicants have clearly not substantiated their claims. In particular, they have not explained in what respect public trust in the joint procurement of COVID-19 vaccines would be strengthened by the disclosure of sensitive financial elements of the agreements at issue, which are liable to be used against the undertakings concerned in their negotiations with purchasers from third countries, and even against the Commission and the Member States in subsequent purchase agreements. The applicants have also failed to explain how, on their own, the prices per dose are capable of indicating the reasons underlying the Member States' decisions as to the vaccines used in their COVID-19 vaccination campaigns. Those decisions are apt to be influenced by various considerations, besides the Member State's choice as to whether or not to participate in the agreement in question and the price, such as the vaccine's characteristics, its availability and the delivery period. Furthermore, as the Commission submits, disclosure of the delivery schedules would not in any way explain the causes of any difficulties encountered with deliveries.
- 227 Third, in so far as the applicants claim that disclosure of the provisions on down payments and advance payments would strengthen public trust in the vaccines and in the investment of public funds by enabling the public to analyse and to draw conclusions regarding the Commission's negotiations and investments, and on the possible profits of the undertakings concerned, it must be noted that the sensitive financial elements of the agreements at issue have no connection with the effectiveness or the safety of the COVID-19 vaccines. Furthermore, even if wider disclosure of the provisions redacted in Documents 2 to 4, 12 and 13 were in fact to make it possible to draw conclusions regarding to the negotiation of those agreements, the use of public funds and the profits of the undertakings concerned, as stated in paragraph 226 above, the applicants have not explained in what respect public trust would be strengthened by the disclosure of the redacted information when that information would be liable to have a negative effect on ongoing or subsequent negotiations.
- 228 Fourth, since the mechanism whereby the Member States indemnify the undertakings concerned does not in any way affect the regime of legal liability of those undertakings under Directive 85/374 and since that information was already in the public domain at the time when the initial request for access was made, the applicants have failed to explain how disclosure of the provisions on the contractual liability of the undertakings concerned in the event of breach, termination or suspension of the agreements at issue, in particular in connection with delivery delays or shortfalls in deliveries, would serve to increase trust in vaccines and combat disinformation.
- 229 Lastly, and as the Commission stated in the contested decision, its administrative activity does not require such extensive access to documents as that required by the legislative activity of an EU institution (see, by analogy, judgments of 29 June 2010, *Commission v Technische Glaswerke Ilmenau*, C-139/07 P, EU:C:2010:376, paragraph 60, and of 27 February 2014, *Commission v EnBW*, C-365/12 P, EU:C:2014:112, paragraph 91).
- 230 In the present case, the agreements at issue form part of an administrative activity.
- 231 In those circumstances, the Commission did not err in law when, on the date the contested decision was adopted, it relied on the exception relating to the protection of the commercial interests of the undertakings concerned, bearing in mind, however, that, as is apparent from Article 4(7) of Regulation No 1049/2001, that exception does not apply for an unlimited period, but only for as long as that protection is justified on the basis of the content of the document at issue (see, to that effect, judgment

of 26 January 2010, *Internationaler Hilfsfonds v Commission*, C-362/08 P, EU:C:2010:40, paragraphs 56 and 57).

232 It follows that the fourth plea must be rejected as unfounded.

***E. The fifth plea in law, alleging infringement of Article 42 and Article 52(3) of the Charter and of Article 10(1) ECHR***

233 By their fifth plea, the applicants submit that the Commission is required to take into account both the right to freedom of expression, guaranteed by Article 11(1) of the Charter, and the right of access to documents, protected by Article 42 of the Charter. They complain that the Commission failed to examine whether and to what extent the only partial access granted to the agreements at issue constituted an interference with the exercise of their right to freedom of expression, provided for in Article 11(1) of the Charter, and which includes the freedom to receive information, contrary to Article 52(3) of the Charter and Article 10(1) ECHR. In their reply, they add that, by failing to respect the limits to the exception relating to the protection of commercial interests, the Commission also infringed Article 42 of the Charter.

234 The Commission disputes those arguments.

235 First, according to the Commission, the claim relating to Article 42 of the Charter, raised in the reply, is new and inadmissible in the absence of any argument put forward to support it, and, in any event, it is unfounded. Second, the right of access to documents enshrined in Article 42 of the Charter is not unconditional, but is exercised, in accordance with Article 52(2) of the Charter, under the conditions and within the limits defined by the Treaties. Therefore, by refusing to grant access to certain parts of the agreements at issue under the exceptions provided for in Article 4 of Regulation No 1049/2001, the Commission did not infringe the applicants' freedom of expression.

236 The applicants' fifth plea must be understood as alleging, in essence, that the Commission infringed both Article 11(1) and Article 42 of the Charter in so far as, as follows from the examination of the other pleas relied on in support of the present action, the Commission did not sufficiently examine whether and to what extent the partial refusal of access to the agreements at issue was liable to constitute an interference with their right of access to documents and with their freedom of expression and information.

237 In addition, it must be noted that the applicants have not put forward specific arguments to demonstrate how, in practice, the partial refusal of access infringes their fundamental right and freedom, but they essentially make the finding of such an infringement dependent on the pleas examined above being upheld.

238 In those circumstances, for the same reasons as those set out in paragraphs 39 to 46, 151 to 171 and 182 to 188 above, it must be held that there has been an infringement of Article 11(1) and Article 42 of the Charter as regards the redaction of the definitions of the expressions 'wilful misconduct' and 'best reasonable efforts' in Documents 4 and 7 and as regards the redaction of the provisions on donations and resales and as regards the provisions on indemnification in the agreements at issue.

239 By contrast, since the applicants have not put forward any argument independent of those put forward in the first to fourth pleas examined above in order to challenge the refusal to grant access to information other than that referred to in paragraph 238 above, the fifth plea must be rejected as regards such information.

240 In the light of the foregoing considerations, the fifth plea must be upheld in part.

***F. The sixth plea in law, alleging infringement of Articles 7 and 8 of Regulation No 1049/2001, in so far as, by the contested decision, the Commission redacted certain information that it had previously disclosed***

241 By their sixth plea, the applicants submit that the Commission infringed Articles 7 and 8 of Regulation No 1049/2001 by redacting, in Documents 7 and 11, certain information that it had nevertheless

disclosed in response to the initial request. In their view, the Commission is not entitled to disclose less information in response to the confirmatory application.

242 The Commission disputes those arguments.

243 In that regard, without there being any need to decide on the question of whether, in response to a confirmatory application, the Commission may withdraw access to certain information that it had disclosed in its initial position, suffice it to note that, in the present case, the Commission did not intend to withdraw access to the information in Documents 7 and 11 that it had disclosed in its initial position.

244 First, it is true that the Commission redacted certain information in Documents 7 and 11 that it had nevertheless disclosed in response to the initial request. However, the contested decision makes no mention at all of such a withdrawal of information. Second, before the General Court, the Commission expressly relied on the fact that the applicants did not have an interest in raising such a plea on the ground that they '[had] already obtained legally access ... to the parts of the documents disclosed at [the] initial stage'. Lastly, the Commission has not asked the applicants to undertake to delete the information communicated to them.

245 In those circumstances, it must be held that the applicants retained access to certain information in Documents 7 and 11 obtained in response to their initial request.

246 Consequently, the sixth plea must be rejected as ineffective.

247 In the light of all of the foregoing considerations, the contested decision must be annulled in so far as it refuses wider access, first, to the definitions of the expressions 'wilful misconduct' in Document 1 and 'best reasonable efforts' in Documents 4 and 7, second, to the provisions on donations and resales and, third, to the provisions on indemnification.

248 In that context, it should be noted that it is not for the Court to substitute itself for the Commission and to indicate the parts of the documents to which total or partial access should have been granted, the institution being required, when giving effect to this judgment and in accordance with Article 266 TFEU, to take into account the reasoning set out in it (see, to that effect, judgment of 6 July 2006, *Franchet and Byk v Commission*, T-391/03 and T-70/04, EU:T:2006:190, paragraph 133).

#### IV. Costs

249 Under Article 134(1) of the Rules of Procedure, the unsuccessful party is to be ordered to pay the costs if they have been applied for in the successful party's pleadings. Since the Commission has been largely unsuccessful, it must be ordered to pay the costs, in accordance with the form of order sought by the applicants.

On those grounds,

THE GENERAL COURT (Fifth Chamber)

hereby:

- 1. Annuls Decision C(2022) 1038 final of the European Commission of 15 February 2022 in so far as the Commission refused wider access, first, to the definitions of the expressions 'wilful misconduct' in the advance purchase agreement concluded between it and AstraZeneca and 'best reasonable efforts' in the advance purchase agreement concluded between the Commission and Pfizer-BioNTech and in the purchase agreement concluded between the Commission and Pfizer-BioNTech, second, to the provisions on donations and resales and, third, to the provisions on indemnification in the advance purchase agreements and purchase agreements concluded between it and the relevant pharmaceutical companies for the purchase of COVID-19 vaccines on the basis of the first indent of Article 4(2) of Regulation (EC) No 1049/2001 of the European Parliament and of the Council of 30 May**



**2001 regarding public access to European Parliament, Council and Commission documents;**

- 2. Dismisses the action as to the remainder;**
- 3. Orders the Commission to pay the costs, including the costs relating to the initial version of the application initiating proceedings.**

Svenningsen

Mac Eochaidh

Martín y Pérez de Nanclares

Delivered in open court in Luxembourg on 17 July 2024.

V. Di Bucci

S. Papasavvas

Registrar

President

## Table of contents

## I. Background to the dispute

## II. Forms of order sought

## III. Law

A. The first plea in law and the first part of the second plea in law, alleging misapplication of the exception relating to the protection of commercial interests to information not covered by that exception, a failure to state reasons in that regard and an inconsistent application of that exception

## 1. Preliminary observations

2. The statement of reasons in the contested decision as regards the partial redaction of the definitions

B. The second plea in law, alleging failure to justify the application of the exception relating to the protection of commercial interests and infringement of Regulation No 1049/2001 in that the Commission did not keep to a strict interpretation and application of the abovementioned exception

## 1. The refusal of access to the location of the production sites

## 2. The partial refusal of access to the provisions on intellectual property rights

(a) The statement of reasons in the contested decision

(b) The merits of the statement of reasons in the contested decision

## 3. The partial refusal of access to the provisions on down payments or advance payments

(a) The statement of reasons in the contested decision

(b) The merits of the statement of reasons in the contested decision

## 4. The partial refusal of access to the provisions on liability and indemnification

(a) The statement of reasons in the contested decision

(b) The merits of the statement of reasons in the contested decision

(1) The provisions on contractual liability

(2) The provisions on indemnification

## 5. The partial refusal of access to the delivery schedules

## 6. The partial refusal of access to the provisions on donations and resales

## 7. Conclusion on the second plea

C. The third plea in law, alleging an inconsistent application of Regulation No 1049/2001 leading to an infringement of that regulation, and infringement of the principle of good administration, in that the Commission did not redact, to the same extent, provisions or information of the same nature

D. The fourth plea in law, alleging infringement of Article 4(2) of Regulation No 1049/2001, in that the Commission failed to take into account the overriding public interest in disclosure of the requested information

E. The fifth plea in law, alleging infringement of Article 42 and Article 52(3) of the Charter and of Article 10(1) ECHR

F. The sixth plea in law, alleging infringement of Articles 7 and 8 of Regulation No 1049/2001, in so far as, by the contested decision, the Commission redacted certain information that it had previously disclosed

#### IV. Costs

---

\* Language of the case: English.

## ARRÊT DU TRIBUNAL (cinquième chambre)

17 juillet 2024 (\*)

Accès aux documents – Règlement (CE) no 1049/2001 – Documents concernant l’achat de vaccins par la Commission dans le cadre de la pandémie de COVID-19 – Refus partiel d’accès – Exception relative à la protection des données à caractère personnel – Exception relative à la protection des intérêts commerciaux d’un tiers – Obligation de motivation – Existence d’un risque prévisible et non purement hypothétique d’atteinte à l’intérêt invoqué – Principe de proportionnalité »

Dans l’affaire T-761/21,

**Fabien Courtois**, demeurant à Rueil-Malmaison (France), et les autres parties requérantes dont les noms figurent en annexe (1), représentés par M<sup>es</sup> A. Durand et T. Saint-Martin, avocats,

parties requérantes,

contre

**Commission européenne**, représentée par M<sup>me</sup> C. Ehrbar, MM. G. Gattinara et A. Spina, en qualité d’agents,

partie défenderesse,

LE TRIBUNAL (cinquième chambre),

composé de MM. J. Svaningsen, président, C. Mac Eochaidh (rapporteur) et J. Martín y Pérez de Nanclares, juges,

greffier : M<sup>me</sup> H. Eriksson, administratrice

vu la phase écrite de la procédure, notamment :

- la requête déposée au greffe du Tribunal le 6 décembre 2021,
- la demande de non-lieu à statuer présentée par la Commission et déposée au greffe du Tribunal le 1<sup>er</sup> mars 2022,
- le mémoire en adaptation déposé au greffe du Tribunal le 6 avril 2022,
- les observations de la Commission sur le mémoire en adaptation déposées au greffe du Tribunal le 29 avril 2022,
- l’ordonnance du 7 juillet 2022 par laquelle le Tribunal a décidé de joindre l’examen de la demande de non-lieu à statuer au fond,
- la réplique et la duplique déposées au greffe du Tribunal, respectivement, le 8 octobre et le 5 décembre 2022,
- l’ordonnance du 2 mars 2023 par laquelle le Tribunal a, au titre d’une mesure d’instruction, ordonné à la Commission de produire intégralement certains documents,

à la suite de l’audience du 18 octobre 2023, au cours de laquelle les requérants ont renoncé à un de leurs moyens, tiré de l’incompétence de l’auteur de l’acte,

rend le présent

**Arrêt**

1 Par leur recours fondé sur l'article 263 TFUE, les requérants, M. Fabien Courtois et les autres personnes physiques dont les noms figurent en annexe, demandent l'annulation de la décision C(2022) 1359 final de la Commission européenne, du 28 février 2022, prise en application de l'article 4 du règlement (CE) n° 1049/2001 du Parlement européen et du Conseil, du 30 mai 2001, relatif à l'accès du public aux documents du Parlement européen, du Conseil et de la Commission (JO 2001, L 145, p. 43), et leur accordant un accès partiel à certains documents concernant l'achat de vaccins par cette institution dans le cadre de la pandémie de COVID-19, ainsi que la version française de ladite décision, communiquée le 31 mars 2022.

**I. Antécédents du litige**

2 Le 14 avril 2020, le Conseil de l'Union européenne a adopté le règlement (UE) 2020/521 portant activation de l'aide d'urgence en vertu du règlement (UE) 2016/369 et modification des dispositions dudit règlement pour tenir compte de la propagation de la COVID-19 (JO 2020, L 117, p. 3). Par ce règlement, le Conseil a activé l'aide d'urgence établie par le règlement (UE) 2016/369 du Conseil, du 15 mars 2016, relatif à la fourniture d'une aide d'urgence au sein de l'Union (JO 2016, L 70, p. 1), en tant que l'une des mesures devant permettre à l'Union européenne dans son ensemble de faire face à la crise liée à la pandémie de COVID-19, dans un esprit de solidarité compte tenu des contraintes liées à la propagation rapide du virus et dès lors que l'ampleur et le caractère transnational de cette propagation et de ses effets rendaient nécessaire une réponse globale.

3 Le 17 juin 2020, la Commission a publié la communication intitulée « Stratégie de l'Union européenne concernant les vaccins contre la COVID-19 » [COM(2020) 245 final]. Cette stratégie qui visait à accélérer la mise au point, la fabrication et le déploiement de vaccins contre la COVID-19 reposait sur deux piliers. Le premier était d'assurer une production suffisante de vaccins dans l'Union et, ce faisant, un approvisionnement suffisant des États membres au moyen de contrats d'achat anticipé conclus avec des producteurs de vaccins par l'intermédiaire de l'instrument d'aide d'urgence, tel qu'il a été activé par le règlement 2020/521. Le second était d'adapter le cadre réglementaire de l'Union à l'urgence alors actuelle et de mettre à profit la souplesse réglementaire alors existante pour accélérer la mise au point, l'autorisation et la disponibilité de vaccins, dans le respect des normes de qualité, d'innocuité et d'efficacité applicables aux vaccins.

4 Dans cette perspective, la Commission a précisé que les États membres seraient associés à la procédure dès le départ et que tous les États membres participants seraient représentés au sein d'un comité de pilotage (ci-après le « comité de pilotage »), qui assisterait la Commission sur tous les aspects des contrats d'achat anticipé avant leur signature. Elle a également précisé qu'une équipe conjointe de négociation, composée d'elle-même et d'un petit nombre d'experts des États membres, serait chargée de négocier les contrats d'achat anticipé (ci-après l'« équipe conjointe de négociation »), ces derniers devant être conclus au nom de l'ensemble des États membres participants. La Commission a également affirmé qu'elle serait responsable de la procédure de passation de marché au nom des États membres et des contrats d'achat anticipé conclus.

5 Selon la Commission, le cadre proposé devait s'analyser comme une « police d'assurance », consistant à transférer une partie du risque qui pesait sur l'industrie pharmaceutique vers les autorités publiques, en échange de quoi les États membres étaient assurés de bénéficier d'un accès équitable et abordable à un vaccin, s'il venait à être trouvé.

6 Par courrier du 24 mai 2021 adressé à la présidente de la Commission ainsi que par courrier électronique du même jour adressé au secrétariat général de la Commission, enregistré le 15 juin 2021 sous la référence GESTDEM 2021/3395, deux avocats ont demandé, « au nom et pour le compte des 86 000 premiers pétitionnaires de la plateforme "https://dejavu/legal/" » (ci-après la « pétition ») qu'ils représentaient et parmi lesquels figuraient les requérants, l'accès, en vertu du règlement n° 1049/2001, à un certain nombre de documents concernant l'achat, par la Commission et pour le compte des États

membres de l'Union, de vaccins dans le cadre de la pandémie de COVID-19 (ci-après la « demande initiale »). Le courrier contenait également une demande d'information.

7 En particulier, la demande initiale portait sur les accords d'achat signés par la Commission avec les fabricants de vaccins, sur l'identité des représentants de l'Union ayant pris part aux négociations avec ces fabricants et sur les déclarations d'intérêts directs ou indirects entre ces représentants et lesdits fabricants et était rédigée comme visant les documents suivants :

« 1. L'intégralité des contrats signés par la Commission européenne en application du [règlement 2020/521] et notamment les contrats avec :

Pfizer-Biontech ;

Moderna ;

Johnson & Johnson ;

Astrazeneca.

Étant précisé que :

- (a) par contrat, il faut entendre tout[e] lettre d'intention, bon de commande simple, *memorandum of understanding*, contrat, accord, avenant, promesse unilatérale ou synallagmatique ;
- (b) chaque document communiqué NE pourra PAS faire l'objet d'une altération, restriction de lecture, caviardage de son contenu ou dissimulation d'une quelconque des informations qu'ils contiennent, ou encore d'une communication partielle ou tronquée.

2. La liste, les décisions de désignation et l'identité complète des représentants de l'Union européenne dans le cadre des négociations des contrats (Prénom, NOM, rôle professionnel ou institutionnel).

3. Les déclarations d'intérêts directs ou indirects entre les représentants de l'Union européenne visés au 2°) ci-dessus et les producteurs, investisseurs, financiers des vaccins et autres médicaments. »

8 Par courrier du 30 juillet 2021, la directrice générale de la direction générale (DG) de la santé et de la sécurité alimentaire de la Commission (ci-après la « DG Santé ») a répondu à la demande initiale et a indiqué qu'elle avait identifié 46 documents correspondants à ladite demande, à savoir quatre contrats d'achat anticipé et trois contrats d'achat conclus par la Commission avec AstraZeneca, Pfizer-BioNTech, Janssen et Moderna, 17 documents dénommés « Projets de protocole d'accord » (draft term sheet) et 22 déclarations d'absence de conflit d'intérêts. Elle a indiqué qu'un accès partiel avait été accordé aux contrats d'achat anticipé et aux contrats d'achat susmentionnés, dont les versions partiellement expurgées avaient été rendues publiques sur l'une de ses pages Internet. Les passages ont été occultés sur le fondement des exceptions relatives à la protection de la vie privée et de l'intégrité de l'individu, à la protection des intérêts commerciaux des entreprises et à la protection du processus décisionnel des institutions, prévues à l'article 4, paragraphe 1, sous b), à l'article 4, paragraphe 2, premier tiret, et à l'article 4, paragraphe 3, du règlement n° 1049/2001. Ces passages contiendraient des informations commerciales sensibles relatives, notamment, aux entreprises, à leurs sous-traitants et aux sociétés liées, y compris des informations scientifiques sur les vaccins, le prix, le calendrier de déploiement des vaccins, la capacité de production, le savoir-faire et l'implication d'experts et de partenaires, les stratégies commerciales et d'autres informations ayant une valeur commerciale. Un accès partiel avait également été accordé aux déclarations d'absence de conflit d'intérêts, dont seulement un exemplaire a été transmis aux requérants, ces documents ne différant qu'en ce qui concernait le nom du signataire, la signature et la date de signature. Les informations ont été occultées sur le fondement de l'exception relative à la protection de la vie privée et de l'intégrité de l'individu, prévue à l'article 4, paragraphe 1, sous b), du règlement n° 1049/2001. En revanche, la Commission a indiqué que l'accès aux 17 « projets de protocole d'accord » devait être refusé totalement sur le fondement des exceptions relatives à la protection des intérêts commerciaux des entreprises et à la protection du processus décisionnel des institutions, prévues à l'article 4, paragraphe 2, premier tiret, et

à l'article 4, paragraphe 3, du règlement n° 1049/2001, et, pour six desdits « projets de protocole d'accord », également sur le fondement de l'exception relative à la protection des procédures juridictionnelles, prévue à l'article 4, paragraphe 2, deuxième tiret, dudit règlement.

- 9 Le 13 août 2021, les requérants ont présenté, en vertu de l'article 7, paragraphe 2, du règlement n° 1049/2001, une demande confirmative tendant à ce que la Commission révisé sa position en ce qui concerne l'ensemble des documents auxquels l'accès avait été refusé soit partiellement, soit totalement (ci-après la « demande confirmative »).
- 10 Le 24 septembre 2021, la Commission a signalé aux requérants qu'elle n'était toujours pas en mesure de répondre à la demande confirmative. À cette date, l'absence de réponse donnée à la demande confirmative a fait naître une décision implicite de rejet relative à ladite demande (ci-après la « décision implicite de rejet »), conformément à l'article 8, paragraphe 3, du règlement n° 1049/2001.
- 11 Le 28 février 2022 et après consultation des entreprises pharmaceutiques concernées conformément à l'article 4, paragraphe 4, du règlement n° 1049/2001 (ci-après les « entreprises concernées »), la Commission a adopté la décision C(2022) 1359 final, prise en application de l'article 4 du règlement n° 1049/2001 (ci-après la « décision explicite »), laquelle a été notifiée en anglais aux requérants le 1<sup>er</sup> mars 2022. La Commission a indiqué que la décision explicite avait été notifiée en anglais par souci de célérité et qu'une traduction en français de cette décision serait prochainement communiquée aux requérants.
- 12 Dans la décision explicite, la Commission a relevé que, lors de l'évaluation de la demande confirmative, le secrétariat général avait procédé à un nouvel examen de la réponse apportée à la demande initiale par la DG Santé, que, à la suite de ce nouvel examen, la liste des documents correspondant à la demande d'accès aux documents avait été modifiée et que le nombre des documents recensés était de 66.
- 13 Concrètement, cette modification s'est traduite par la suppression de l'ensemble des 17 documents préalablement identifiés par la DG Santé comme étant des « projets de protocole d'accord », auquel l'accès avait été refusé totalement en réponse à la demande initiale (voir point 8 ci-dessus), et par l'ajout de nouveaux documents, auxquels un accès partiel a été accordé, incluant des contrats d'achat anticipé, des contrats d'achat et 31 courriers relevant de correspondances entre la Commission et les États membres. En outre, un accès partiel plus large a été accordé aux quatre contrats d'achat anticipé et aux trois contrats d'achat qui avaient déjà fait l'objet d'un accès partiel à la suite de la demande initiale.
- 14 Ainsi, par la décision explicite, un accès partiel a été accordé aux contrats d'achat anticipé et aux contrats d'achat suivants (ci-après les « contrats en cause ») :
- le contrat d'achat anticipé conclu entre la Commission et AstraZeneca [référence Ares(2020)4849918, document 1] ;
  - le contrat d'achat anticipé conclu entre la Commission et Sanofi-GSK [référence Ares(2020)5034184, document 2] ;
  - le contrat d'achat anticipé conclu entre la Commission et Janssen Pharmaceutica [référence Ares(2020)5806059, document 3] ;
  - le contrat d'achat anticipé conclu entre la Commission et BioNTech-Pfizer [référence Ares(2021)256798, document 4] ;
  - le contrat d'achat conclu entre la Commission et BioNTech-Pfizer [référence Ares(2021)1601544, document 5] ;
  - le second contrat d'achat conclu entre la Commission et BioNTech-Pfizer, parties 1 et 2 [référence Ares(2021)3404228, document 6] ;

- le contrat d’achat anticipé conclu entre la Commission et CureVac [référence Ares(2021)256728, document 7] ;
- le contrat d’achat anticipé conclu entre la Commission et Moderna [référence Ares(2021)256592, document 8] ;
- le contrat d’achat conclu entre la Commission et Moderna [référence Ares(2021)1601566, document 9] ;
- l’avenant I au contrat d’achat conclu entre la Commission et Moderna [référence Ares(2021)7098313, document 10] ;
- l’avenant II au contrat d’achat conclu entre la Commission et Moderna [référence Ares(2021)5602046, document 11] ;
- le contrat d’achat anticipé conclu entre la Commission et Novavax [référence Ares(2021)6475411, document 12] ;
- le contrat d’achat anticipé conclu entre la Commission et Valneva [référence Ares(2021)7403909, document 13].

15 En outre, un accès partiel a été accordé aux documents suivants :

- le procès-verbal de la première réunion du comité de pilotage dans le cadre de l’approche commune de l’Union pour l’achat de vaccins contre la COVID-19 du 18 juin 2020 [référence Ares(2020)6521773, document 14] ;
- la lettre du ministre fédéral autrichien adressée au membre de la Commission chargé de la santé concernant le projet d’accord révisé pour les vaccins contre la COVID-19 et le membre nommé au comité de pilotage [référence Ares(2020)3225023, document 15] ;
- la lettre du ministre tchèque de la Santé concernant l’accord pour l’achat de vaccins [référence Ares(2020)3225220, document 16] ;
- la lettre de l’Irlande concernant l’accord et le membre nommé au comité de pilotage pour les contrats d’achat anticipé de vaccins contre la COVID-19 [référence Ares(2020)3225086, document 17] ;
- la réponse de la République de Croatie à la lettre adressée par le membre de la Commission chargé de la santé au ministre de la Santé [référence Ares(2020)3247430, document 18] ;
- le courrier électronique de la République de Croatie daté du 15 septembre 2020 concernant un remplacement [référence Ares(2020)3247430, document 19] ;
- la lettre du Royaume de Danemark en réponse à la lettre adressée au membre de la Commission chargé de la santé par le ministre de la Santé [référence Ares(2020)3225169, document 20] ;
- la lettre de réponse du ministre fédéral allemand adressée au membre de la Commission chargé de la santé concernant le projet d’accord sur les vaccins [référence Ares(2020)3225035, document 21] ;
- la réponse de la République italienne au projet d’accord sur les vaccins contre la COVID-19 [référence Ares(2020)3225266, document 22] ;
- la lettre adressée au membre de la Commission chargé de la santé par le ministre luxembourgeois de la Santé [référence Ares(2020)3225162, document 23] ;
- la lettre du ministre bulgare de la Santé adressée à l’attention du membre de la Commission chargé de la santé [référence Ares(2020)3225058, document 24] ;

- le courrier électronique de la République de Chypre concernant le membre nommé au comité de pilotage [référence Ares(2020)3247154, document 25] ;
- le courrier électronique de la République de Chypre daté du 1<sup>er</sup> septembre 2020 concernant les nouveaux candidats nommés [référence Ares(2020)4551254, document 26] ;
- le courrier électronique de la République de Chypre daté du 4 septembre 2020 concernant la nomination d'un membre suppléant [référence Ares(2020)3247154, document 27] ;
- la réponse de la République française à la lettre du membre de la Commission chargé de la santé adressée à l'attention du ministre des Solidarités et de la Santé [référence Ares(2020)3225074, document 28] ;
- la lettre du ministre letton de la Santé adressée au membre de la Commission chargé de la santé [référence Ares(2020)3225332, document 29] ;
- la réponse du ministre lituanien de la Santé à la lettre concernant l'achat de vaccins contre la COVID-19 [référence Ares(2020)3196684, document 30] ;
- la réponse de la République de Slovénie à la lettre concernant l'achat de vaccins contre la COVID-19 [référence Ares(2020)3224440, document 31] ;
- la réponse de la représentation permanente de la République d'Estonie concernant le projet d'accord révisé pour la COVID-19 [référence Ares(2020)3224457, document 32] ;
- la réponse de la République hellénique à la lettre adressée par le membre de la Commission chargé de la santé au ministre de la Santé [référence Ares(2020)3247097, document 33] ;
- la réponse de la représentation permanente du Royaume d'Espagne à la lettre du 16 juin 2020 concernant le projet d'accord révisé sur les vaccins contre la COVID-19 [référence Ares(2020)3224489, document 34] ;
- la réponse du ministre portugais de la Santé à la lettre adressée par le membre de la Commission chargé de la santé relative au consentement au projet d'accord pour l'achat de vaccins [référence Ares(2020)3225012, document 35] ;
- la réponse du ministre finlandais des Affaires sociales et de la Santé concernant les vaccins contre la COVID 19 [référence Ares(2020)3150427, document 36] ;
- la lettre de réponse de la Hongrie concernant la coopération en matière d'achat de vaccins contre la COVID-19 [référence Ares(2020)3177860, document 37] ;
- la réponse de la République de Malte à la lettre adressée par le membre de la Commission chargé de la santé concernant le projet d'accord révisé pour les vaccins contre la COVID 19 [référence Ares(2020)3225207, document 38] ;
- la réponse de la Roumanie au projet d'accord sur les vaccins contre la COVID-19 [référence Ares(2020)3225251, document 39] ;
- la réponse de la République slovaque à la lettre adressée par le membre de la Commission chargé de la santé au ministre de la Santé [référence Ares(2020)3247222, document 40] ;
- la réponse du Royaume de Suède à la lettre adressée par le membre de la Commission chargé de la santé au ministre de la Santé [référence Ares(2020)3247528, document 41] ;
- la réponse du Royaume des Pays-Bas au courrier intitulé « Accord traduit sur les vaccins contre la COVID-19 » [référence Ares(2020)3726636, document 42] ;
- la lettre de la ministre belge de la Santé [référence Ares(2020)3225236, document 43] ;



- la lettre d'intention de la République de Pologne en vue d'adhérer à l'accord sur l'initiative relative aux vaccins contre la COVID-19 [référence Ares(2020)3225179, document 44] ;
  - les déclarations d'absence de conflit d'intérêts, signées par chaque membre désigné de l'équipe conjointe de négociation [référence Ares(2021)4288779, documents 45 à 66, dont un exemplaire avait déjà été communiqué en réponse à la demande initiale].
- 16 Dans la décision explicite, la Commission a indiqué que l'exception relative à la protection de la vie privée et de l'intégrité de l'individu s'appliquait à l'intégralité des contrats en cause et des autres documents énumérés aux points 14 et 15 ci-dessus et que, s'agissant des contrats en cause, l'exception relative à la protection des intérêts commerciaux des entreprises s'appliquait également.
- 17 Le 31 mars 2022, la version française de la décision explicite a été communiquée aux requérants.

## II. Conclusions des parties

- 18 Les requérants concluent à ce qu'il plaise au Tribunal :
- annuler la décision implicite de rejet ;
  - annuler la décision explicite ;
  - annuler la version française de la décision explicite, du 31 mars 2022 ;
  - condamner la Commission aux dépens.
- 19 La Commission conclut à ce qu'il plaise au Tribunal :
- constater qu'il n'y a plus lieu de statuer sur le recours contre la décision implicite de rejet ;
  - rejeter le recours tel qu'adapté contre la décision explicite comme non fondé ;
  - rejeter le recours contre la version française de la décision explicite, du 31 mars 2022, comme irrecevable ;
  - condamner les requérants aux dépens.

## III. En droit

### A. *Sur la qualité pour agir des requérants*

- 20 Dans ses observations sur le mémoire en adaptation ainsi que dans la duplique, la Commission a émis certaines réserves quant à la qualité pour agir de l'ensemble des requérants. À cet égard, elle a fait valoir qu'il était difficile de déterminer avec certitude si l'ensemble des requérants figuraient bien parmi les 86 000 premiers signataires de la pétition, au nom et pour le compte desquels la demande initiale avait été présentée.
- 21 Par une mesure d'organisation de la procédure notifiée le 7 juillet 2022, le Tribunal a demandé aux requérants de produire la preuve que, à tout le moins l'un d'entre eux faisait partie du groupe des 86 000 pétitionnaires, au nom et pour le compte desquels la demande initiale avait été présentée, et que l'ensemble des requérants disposaient bien de la qualité pour agir.
- 22 En réponse à cette mesure d'organisation de la procédure, les requérants ont produit le relevé des signatures électroniques des pétitionnaires, indiquant pour chacun d'entre eux la date à laquelle il avait été procédé à la confirmation de la signature de la pétition.
- 23 En l'espèce, au moins un des requérants, à savoir M. Courtois, a dûment procédé à la confirmation de la signature de la pétition à une date antérieure à l'introduction de la demande initiale, cette

confirmation étant intervenue le 24 février 2021. Partant, M. Courtois a qualité pour agir dans le cadre du présent recours.

24 Or, selon une jurisprudence bien établie, qui est fondée sur des raisons d'économie procédurale, s'agissant d'un seul et même recours, dès lors qu'une des parties requérantes dispose de la qualité pour agir, il n'y a pas lieu d'examiner la qualité pour agir des autres parties requérantes (voir, en ce sens, arrêt du 23 septembre 2015, ClientEarth et International Chemical Secretariat/ECHA, T-245/11, EU:T:2015:675, point 97 et jurisprudence citée).

25 Il s'ensuit qu'il n'y a pas lieu de rechercher si chacun des autres requérants, dont les noms figurent sur le relevé des signatures des pétitionnaires, dispose de la qualité pour agir.

### **B. Sur l'objet du litige**

26 La décision implicite de rejet, initialement visée par la demande d'annulation dans le cadre du recours introduit par les requérants, a été remplacée par la décision explicite après le dépôt de la requête. Ce remplacement a conduit les requérants à adapter leurs conclusions initiales ainsi que les moyens à l'appui de ces conclusions, en application de l'article 86 du règlement de procédure du Tribunal.

27 À la suite de l'adaptation de leurs conclusions, les requérants ont demandé l'annulation de la version française de la décision explicite qui leur a été communiquée le 31 mars 2022.

28 La Commission ne s'est pas opposée à l'adaptation des conclusions et des moyens des requérants, mais soutient que la version française de la décision explicite n'est qu'une simple traduction confirmative de l'acte attaqué, ce dernier étant la décision explicite adoptée le 28 février 2022 en anglais et notifiée le 1<sup>er</sup> mars 2022.

29 Lors de l'audience, la Commission a précisé que la communication ultérieure de la version française de la décision explicite, comme cela était requis par l'article 41, paragraphe 4, de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, l'article 24, quatrième alinéa, TFUE et l'article 2 du règlement n° 1 du Conseil, du 6 octobre 1958, portant fixation du régime linguistique de la Communauté économique européenne (JO 1958, 17, p. 385), tel que modifié par le règlement (UE) n° 517/2013 du Conseil, du 13 mai 2013 (JO 2013, L 158, p. 1), aurait pu faire courir à nouveau le délai pour attaquer l'acte. Pour leur part, les requérants ont affirmé, en substance, avoir conclu à l'annulation de la décision explicite dans ses deux versions linguistiques afin d'éviter de tomber dans un « piège procédural ». Ils ont souligné qu'ils cherchaient à obtenir une décision du Tribunal sur le fond de leur recours, et non sur la question de la langue de la décision explicite, et qu'ils n'avaient pas cherché à faire courir à nouveau le délai pour le dépôt de leur mémoire en adaptation.

30 À cet égard, dès lors qu'une décision implicite de refus d'accès partiel a été retirée par l'effet d'une décision explicite prise ultérieurement, il n'y a plus lieu de statuer sur le recours en tant qu'il est dirigé contre ladite décision implicite (arrêt du 2 juillet 2015, Typke/Commission, T-214/13, EU:T:2015:448, point 36 ; voir également, en ce sens, arrêt du 2 octobre 2014, Strack/Commission, C-127/13 P, EU:C:2014:2250, points 88 et 89). Par conséquent, il n'y a plus lieu de statuer sur le présent recours en ce qui concerne le chef de conclusions, mentionné dans la requête et dans la réplique, tendant à l'annulation de la décision implicite de rejet.

31 Par ailleurs, les parties n'ont invoqué aucune divergence entre la version française et la version anglaise de la décision explicite. Le Tribunal n'a pas non plus constaté l'existence d'une telle divergence, exception faite du troisième point introductif dans chacune de ces versions linguistiques, expliquant l'envoi de la traduction française. Il n'existe donc qu'une seule décision explicite, adoptée dans deux versions linguistiques.

32 Dans ces conditions, il y a lieu de considérer que, en réalité, les deuxième et troisième chefs de conclusions des requérants visent le même objectif, à savoir l'annulation de la décision explicite (ci-après la « décision attaquée »). Lesdits chefs de conclusions seront donc examinés ensemble.

### **C. Sur le fond**

33 Afin de traiter les moyens soulevés par les requérants, le Tribunal, par ordonnance du 2 mars 2023, a ordonné à la Commission de produire intégralement, d'une part, les contrats en cause auxquels, par la décision attaquée, elle a partiellement refusé l'accès et, d'autre part, les 17 documents identifiés par la DG Santé comme étant des « projets de protocole d'accord » auxquels l'accès avait été refusé totalement en réponse à la demande initiale et qui, dans la décision attaquée, ont été retirés de la liste des documents recensés comme répondant à la demande d'accès aux documents, tout en précisant que, conformément à l'article 104 du règlement de procédure, ces documents ne seraient pas communiqués aux requérants. La Commission a déféré à ces demandes dans les délais impartis. La production de ces documents a permis au Tribunal d'examiner en connaissance de cause les moyens du recours.

34 À l'appui de leur recours, tel qu'adapté, les requérants soulèvent, en substance, quatre moyens, tirés, premièrement, du caractère incomplet de la liste des documents recensés comme entrant dans le champ de la demande d'accès aux documents, deuxièmement, de l'inapplicabilité des deux exceptions invoquées par la Commission pour justifier le refus partiel d'accès aux documents demandés, troisièmement, de l'existence d'un intérêt public supérieur justifiant l'accès intégral aux documents demandés et, quatrièmement, de la violation du principe de proportionnalité.

***1. Sur le premier moyen, tiré du caractère incomplet de la liste des documents recensés comme entrant dans le champ de la demande d'accès aux documents***

35 L'argumentation développée par les requérants dans le cadre du premier moyen s'articule autour de deux branches.

36 Par la première branche, les requérants reprochent à la Commission d'avoir, dans la décision attaquée, retiré de la liste des documents recensés comme répondant à la demande d'accès aux documents les 17 documents identifiés comme étant des « projets de protocole d'accord » qui avaient été mentionnés par la DG Santé en réponse à la demande initiale.

37 Par la seconde branche, les requérants font valoir que, en ne communiquant que des modèles d'actes ou des versions expurgées d'informations essentielles des documents demandés, la Commission n'a pas respecté le principe d'accès du public aux documents, a mal interprété les exceptions opposables à la demande d'accès aux documents et n'a pas fourni d'explications quant à la question de savoir de quelle manière l'accès à ces documents pouvait porter atteinte aux intérêts prétendument protégés.

38 La Commission conteste cette argumentation.

39 S'agissant de la première branche du premier moyen, ainsi qu'il a été exposé aux points 8, 12 et 13 ci-dessus, il ressort du dossier que, en réponse à la demande initiale, la DG Santé avait recensé 46 documents correspondant à ladite demande, dont 17 documents identifiés comme étant des « projets de protocole d'accord » auxquels l'accès a été refusé. À la suite de la demande confirmative, la liste de documents correspondant à la demande initiale a été portée à 66 documents, mais les 17 documents susmentionnés en ont été retirés, la Commission estimant qu'ils avaient été inclus par erreur. Selon elle, ils ne rentraient pas dans le champ de la demande initiale, dès lors qu'ils devaient être considérés, pour l'essentiel, comme des documents préparatoires.

40 En l'espèce, il suffit de constater que les requérants ont demandé l'accès aux seuls « contrats signés » par la Commission (voir point 7 ci-dessus), de sorte que leur demande d'accès ne peut pas être comprise comme se référant également aux documents préparatoires à la signature desdits contrats, identifiés dans la décision attaquée sous l'intitulé « Projets de protocole d'accord », lesquels renvoient à de simples ébauches ou à des documents provisoires visant à l'élaboration de stipulations contractuelles à convenir ultérieurement entre les parties.

41 Cette appréciation ne saurait être remise en cause par la précision apportée au point 1, sous a), de la demande d'accès aux documents, selon laquelle, « par contrat, il faut entendre tout[e] lettre d'intention, bon de commande simple, *memorandum of understanding*, contrat, accord, avenant, promesse unilatérale ou synallagmatique ». En effet, l'ensemble desdites notions renvoie à des documents ayant fait l'objet d'une manifestation de volonté juridique contraignante et traduisant nécessairement un engagement ferme et irrévocable. En aucune manière, l'une ou l'autre de ces notions n'est assimilable à un document préparatoire, tels que le sont de simples ébauches ou des documents provisoires visant à

l'élaboration de stipulations contractuelles devant ultérieurement faire l'objet de négociations et d'un accord définitif entre les parties.

42 Ainsi, l'interprétation de la portée de la demande d'accès aux documents retenue par la Commission dans la décision attaquée n'est entachée d'aucune erreur d'appréciation.

43 En outre, en vertu des articles 7 et 8 du règlement n° 1049/2001, la procédure d'accès aux documents des institutions se déroule en deux temps. Ainsi, la réponse à une demande initiale au sens de l'article 7, paragraphe 1, du règlement n° 1049/2001 ne constitue qu'une première prise de position, susceptible d'être réexaminée à la suite de la présentation d'une demande confirmative conformément à l'article 7, paragraphe 2, dudit règlement (voir, en ce sens, arrêts du 2 octobre 2014, *Strack/Commission*, C-127/13 P, EU:C:2014:2250, point 36 et jurisprudence citée, et du 11 décembre 2018, *Arca Capital Bohemia/Commission*, T-440/17, EU:T:2018:898, points 17 à 19).

44 Il s'ensuit que, au stade de la décision attaquée, la Commission pouvait, à juste titre, retirer de la liste des documents recensés comme répondant à la demande d'accès aux documents les 17 documents en question. En effet, aucun desdits documents ne correspond à un « contrat signé » par la Commission.

45 Il résulte de ce qui précède qu'il convient d'écarter la première branche du premier moyen.

46 Pour autant que les requérants contestent, par les allégations générales et abstraites contenues dans la seconde branche du premier moyen, le refus partiel ou total d'accès à certains documents ou parties de documents, dont des déclarations d'absence de conflit d'intérêts et des contrats en cause, lesdites allégations se recoupent avec les deuxième et troisième moyens du recours. Il est donc renvoyé aux points 47 à 214 ci-après.

## ***2. Sur le deuxième moyen, tiré de l'inapplicabilité des deux exceptions invoquées par la Commission pour justifier le refus d'accès aux documents demandés***

47 À l'appui du deuxième moyen, qui se divise en deux branches, les requérants soutiennent que les deux exceptions invoquées par la Commission pour justifier le refus d'accès aux documents demandés, à savoir l'exception relative à la protection de la vie privée et de l'intégrité de l'individu et l'exception relative à la protection des intérêts commerciaux des entreprises étaient inapplicables en l'espèce.

### ***a) Sur la première branche du deuxième moyen, tirée de l'inapplicabilité de l'exception relative à la protection de la vie privée et de l'intégrité de l'individu (article 4, paragraphe 1, sous b), du règlement n° 1049/2001)***

48 Dans le cadre de la première branche du deuxième moyen, qui concerne le refus partiel d'accès aux déclarations d'absence de conflit d'intérêts, les requérants font valoir que la Commission n'a pas démontré en quoi la divulgation de l'identité des membres de l'équipe conjointe de négociation porterait concrètement atteinte à la vie privée ou à l'intégrité de ces membres. À cet égard, les requérants soutiennent que la Commission, en agissant par simple présomption et sans mettre en balance les intérêts en présence, a inversé la charge de la preuve.

49 Les requérants soutiennent que la nécessité de transmettre les données sollicitées, qui figurent dans les déclarations d'absence de conflit d'intérêts auxquelles un accès partiel a été accordé, procède du besoin de vérifier l'absence de conflit d'intérêts des personnes ayant négocié les contrats ainsi que du droit et du besoin accru d'information et de transparence des citoyens, en particulier s'agissant des membres de l'équipe conjointe de négociation, qui étaient investis d'un mandat public ou à tout le moins d'une mission de service public.

50 La Commission conteste cette argumentation.

51 La Commission soutient que les considérations mises en avant par les requérants dans la demande confirmative ne suffisent pas à démontrer que la transmission des données à caractère personnel en cause était nécessaire en l'espèce. Elle ajoute que, à la suite de la divulgation des versions anonymisées des déclarations d'absence de conflit d'intérêts, les requérants ont été en mesure de vérifier que les

agents publics concernés remplissaient bien les obligations liées à toute procédure applicable aux marchés publics de l'Union. Elle soutient également qu'il n'a été procédé à aucune inversion de la charge de la preuve, mais que, dès lors qu'il existe, comme en l'espèce, des raisons de penser que la divulgation en cause pourrait porter atteinte aux intérêts légitimes des personnes concernées, il n'y a pas lieu de communiquer des données telles que celles demandées, en particulier s'agissant d'agents publics ne disposant pas de pouvoir décisionnel au sein de leur institution ou d'une fonction hiérarchique élevée. En outre, elle observe que les requérants ont invoqué de nouveaux arguments au stade du mémoire en adaptation visant à établir la nécessité d'une transmission des données à caractère personnel qu'elle n'a pas été mise en mesure d'examiner au moment de l'adoption de la décision attaquée.

- 52 Il importe de rappeler que, en vertu de l'article 15, paragraphe 3, TFUE, tout citoyen de l'Union et toute personne physique ou morale résidant ou ayant son siège statutaire dans un État membre a un droit d'accès aux documents des institutions, organes et organismes de l'Union sous réserve des principes et des conditions qui sont fixés conformément à la procédure législative ordinaire. Le règlement n° 1049/2001 vise, comme l'indiquent le considérant 4 et l'article 1<sup>er</sup> de celui-ci, à conférer au public un droit d'accès aux documents des institutions qui soit le plus large possible (arrêts du 28 juin 2012, *Commission/Éditions Odile Jacob*, C-404/10 P, EU:C:2012:393, point 111, et du 28 juin 2012, *Commission/Agrofert Holding*, C-477/10 P, EU:C:2012:394, point 53 ; voir également, en ce sens, arrêt du 14 novembre 2013, *LPN et Finlande/Commission*, C-514/11 P et C-605/11 P, EU:C:2013:738, point 40).
- 53 Le principe de l'accès le plus large possible du public aux documents n'en est pas moins soumis à certaines limites fondées sur des raisons d'intérêt public ou privé. En effet, le règlement n° 1049/2001, notamment en son considérant 11 et en son article 4, prévoit un régime d'exceptions imposant aux institutions et aux organismes de ne pas divulguer des documents dans le cas où ladite divulgation porterait atteinte à l'un de ces intérêts (voir, en ce sens, arrêts du 28 juin 2012, *Commission/Éditions Odile Jacob*, C-404/10 P, EU:C:2012:393, point 111 ; du 28 juin 2012, *Commission/Agrofert Holding*, C-477/10 P, EU:C:2012:394, point 53, et du 14 novembre 2013, *LPN et Finlande/Commission*, C-514/11 P et C-605/11 P, EU:C:2013:738, point 40).
- 54 Dès lors que les exceptions prévues à l'article 4 du règlement n° 1049/2001 dérogent au principe de l'accès le plus large possible du public aux documents, elles doivent être interprétées et appliquées strictement (voir, en ce sens, arrêts du 21 juillet 2011, *Suède/MyTravel et Commission*, C-506/08 P, EU:C:2011:496, point 75, et du 3 juillet 2014, *Conseil/in't Veld*, C-350/12 P, EU:C:2014:2039, point 48).
- 55 Aux termes de l'article 4, paragraphe 1, sous b), du règlement n° 1049/2001, les institutions de l'Union refusent l'accès à un document dans le cas où la divulgation porterait atteinte à la protection de la vie privée et de l'intégrité de l'individu, notamment en conformité avec la législation de l'Union relative à la protection des données à caractère personnel.
- 56 Selon la jurisprudence, il en résulte que, lorsqu'une demande vise à obtenir l'accès à des données à caractère personnel, au sens de l'article 3, paragraphe 1, du règlement (UE) 2018/1725 du Parlement européen et du Conseil, du 23 octobre 2018, relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel par les institutions, organes et organismes de l'Union et à la libre circulation de ces données, et abrogeant le règlement (CE) n° 45/2001 et la décision n° 1247/2002/CE (JO 2018, L 295, p. 39), les dispositions de ce règlement deviennent intégralement applicables (voir, par analogie, arrêt du 16 juillet 2015, *ClientEarth et PAN Europe/EFSA*, C-615/13 P, EU:C:2015:489, point 44 et jurisprudence citée).
- 57 Ainsi, des données à caractère personnel ne peuvent faire l'objet d'une transmission à un tiers sur le fondement du règlement n° 1049/2001 que lorsque cette transmission remplit les conditions prévues à l'article 9, paragraphe 1, sous a) ou b), du règlement 2018/1725 et constitue un traitement licite conformément aux exigences de l'article 5 de ce même règlement (voir, par analogie, arrêt du 2 octobre 2014, *Strack/Commission*, C-127/13 P, EU:C:2014:2250, point 104).

- 58 À cet égard, selon l'article 9, paragraphe 1, sous b), du règlement 2018/1725, des données à caractère personnel ne sont transmises à des destinataires établis dans l'Union autres que les institutions et organes de l'Union que si le destinataire établit qu'il est nécessaire que ces données soient transmises dans un but spécifique d'intérêt public et le responsable du traitement établit, s'il existe des raisons de penser que cette transmission pourrait porter atteinte aux intérêts légitimes de la personne concernée, qu'il est proportionné de transmettre les données à caractère personnel à cette fin précise, après avoir mis en balance, d'une manière vérifiable, les divers intérêts concurrents.
- 59 Partant, il ressort des termes mêmes de l'article 9, paragraphe 1, sous b), du règlement 2018/1725 qu'il subordonne la transmission de données à caractère personnel à la réunion de plusieurs conditions cumulatives.
- 60 Il incombe d'abord au demandeur d'accès de démontrer la nécessité de la transmission de données à caractère personnel dans un but spécifique d'intérêt public. Pour remplir cette condition, il faut démontrer que la transmission des données à caractère personnel est la mesure la plus appropriée parmi les autres mesures envisageables pour atteindre l'objectif poursuivi par le demandeur et qu'elle est proportionnée à cet objectif, ce qui oblige le demandeur à présenter des justifications expresses et légitimes [voir arrêt du 19 septembre 2018, Chambre de commerce et d'industrie métropolitaine Bretagne-Ouest (port de Brest)/Commission, T-39/17, non publié, EU:T:2018:560, point 42 et jurisprudence citée]. Il en résulte que la mise en œuvre de la condition de démontrer la nécessité de la transmission des données à caractère personnel dans un but spécifique d'intérêt public conduit à reconnaître l'existence d'une exception à la règle fixée par l'article 6, paragraphe 1, du règlement n° 1049/2001 selon laquelle le demandeur n'est pas obligé de justifier sa demande d'accès (arrêt du 15 juillet 2015, Dennekamp/Parlement, T-115/13, EU:T:2015:497, point 55).
- 61 Ce n'est que si cette démonstration est apportée qu'il appartient alors à l'institution concernée de vérifier s'il n'existe aucune raison de penser que la transmission en cause pourrait porter atteinte aux intérêts légitimes de la personne concernée et, en pareil cas, de mettre en balance, d'une manière vérifiable, les divers intérêts concurrents en vue d'évaluer la proportionnalité de la transmission de données à caractère personnel sollicitée (voir, en ce sens, arrêt du 16 juillet 2015, ClientEarth et PAN Europe/EFSA, C-615/13 P, EU:C:2015:489, point 47 et jurisprudence citée).
- 62 C'est à la lumière de ces considérations que doit être analysée la présente branche.
- 63 En l'espèce, la Commission a considéré que les requérants n'avaient établi aucune nécessité d'intérêt public particulière justifiant la transmission des données à caractère personnel, notamment « compte tenu de la divulgation de la version anonyme des déclarations d'absence de conflit d'intérêts ». Elle a ajouté qu'il existait des raisons de penser que la divulgation des données à caractère personnel porterait atteinte aux intérêts légitimes des personnes concernées, étant donné qu'il existerait un risque réel et non hypothétique que la divulgation porte atteinte à leur vie privée et les expose à des contacts extérieurs non sollicités, compte tenu du caractère sensible du sujet.
- 64 La Commission a donc conclu que, conformément à l'article 4, paragraphe 1, sous b), du règlement n° 1049/2001, l'accès aux données à caractère personnel ne pouvait être accordé.
- 65 Il y a lieu, dès lors, tout d'abord, de vérifier si les requérants ont démontré la nécessité du transfert des données à caractère personnel concernant les membres de l'équipe conjointe de négociation.
- 66 À cet égard, il convient d'admettre que la demande confirmative d'accès mentionnait seulement la circonstance que les « personnels, fonctionnaires, mandataires ou autres » de l'Union ayant négocié les contrats en cause seraient « investis d'une mission d'intérêt public » qu'ils ne pouvaient ignorer compte tenu de la couverture médiatique du sujet et que la transparence relèverait d'une poursuite de l'intérêt public au regard du caractère exceptionnel de la mise en œuvre de la procédure d'urgence et de la conclusion des contrats en cause. Ainsi, cette demande aurait pu faire apparaître plus explicitement que les requérants poursuivaient l'objectif de vérifier l'impartialité des membres de l'équipe conjointe de négociation.

- 67 Néanmoins, il y a lieu de relever que la demande confirmative d'accès a repris les termes de la demande initiale. En outre, dans la demande initiale, les requérants ont posé des questions à la Commission afin de savoir « [q]uelles [étaient] les personnes mandatées par la Commission [...] pour négocier avec les producteurs de vaccins » et « [q]uels [étaient] les liens d'intérêts directs ou indirects entre les producteurs de vaccins, les investisseurs ou [les] financiers liés aux parties ».
- 68 Par conséquent, lorsque les requérants ont demandé que des informations sur l'identité de ces membres et sur leurs liens éventuels avec les fabricants de vaccins leur soient transmises, la Commission était en mesure de comprendre que les demandeurs d'accès poursuivaient l'objectif rappelé au point 66 ci-dessus, à savoir vérifier l'impartialité des membres de l'équipe conjointe de négociation.
- 69 Partant, il convient de constater que les requérants ont bien avancé des arguments visant à démontrer la nécessité du transfert des données à caractère personnel. Il y a lieu, dès lors, d'écarter les arguments de la Commission tirés du fait que les requérants auraient invoqué un tel but spécifique d'intérêt public seulement pour la première fois devant le Tribunal.
- 70 Or, il ressort du considérant 2 du règlement n° 1049/2001 que la transparence permet de conférer aux institutions de l'Union une plus grande légitimité, efficacité et responsabilité à l'égard des citoyens de l'Union dans un système démocratique (voir arrêt du 22 janvier 2020, PTCTherapeutics International/EMA, C-175/18 P, EU:C:2020:23, point 53 et jurisprudence citée). Par ailleurs, selon le considérant 28 du règlement 2018/1725, un but spécifique d'intérêt public au sens de l'article 9, paragraphe 1, sous b), dudit règlement pourrait avoir trait à la transparence des institutions et des organes de l'Union.
- 71 Dans ce contexte, la transparence du processus suivi par la Commission lors des négociations avec les fabricants de vaccins contre la COVID-19 et de la conclusion des contrats en cause au nom des États membres pourrait, en effet, constituer un but spécifique d'intérêt public au sens de l'article 9, paragraphe 1, sous b), du règlement 2018/1725, en ce qu'elle est susceptible de contribuer à augmenter la confiance des citoyens de l'Union à l'égard de la stratégie vaccinale promue par cette institution et, par suite, à notamment lutter contre la diffusion de fausses informations en ce qui concerne les conditions entourant la négociation et la conclusion desdits contrats (voir, en ce sens, arrêts du 7 septembre 2022, Saure/Commission, T-448/21, non publié, EU:T:2022:525, point 45, et du 7 septembre 2022, Saure/Commission, T-651/21, non publié, EU:T:2022:526, point 46), notamment en permettant aux citoyens de l'Union de s'assurer de l'absence de tout conflit d'intérêts entre les membres de l'équipe conjointe de négociation et lesdits fabricants de vaccins.
- 72 En outre, la nature générale de la justification du transfert de données à caractère personnel n'a pas d'incidence directe sur le point de savoir si le transfert est nécessaire pour atteindre l'objectif poursuivi par le demandeur (arrêt du 15 juillet 2015, Dennekamp/Parlement, T-115/13, EU:T:2015:497, point 61).
- 73 Compte tenu de ces éléments, le Tribunal considère que les requérants ont suffisamment indiqué le but spécifique d'intérêt public qu'ils poursuivaient ainsi que la nécessité de la transmission des données à caractère personnel en cause. En effet, ce n'est qu'en possession des noms, prénoms et rôle professionnel ou institutionnel des membres de l'équipe conjointe de négociation que les requérants auraient pu vérifier que lesdits membres n'étaient pas en situation de conflit d'intérêts.
- 74 Ensuite, concernant le risque d'atteinte à la vie privée des personnes concernées, il y a lieu de relever que la Commission a soutenu que la divulgation de l'identité des membres de l'équipe conjointe de négociation était susceptible de porter atteinte à la vie privée des personnes concernées, en les exposant à des contacts extérieurs non sollicités compte tenu notamment du caractère sensible du sujet traité.
- 75 À cet égard, il convient de relever une contradiction dans l'argumentation avancée par les requérants afin de remettre en cause cette appréciation. En effet, d'une part, ils soutiennent que, en raison de leur mission d'intérêt public, la divulgation de l'identité des membres de l'équipe conjointe de négociation n'entraînerait aucun risque de contacts externes non sollicités. D'autre part, ils affirment que, en raison de la nature même de leurs fonctions, lesdits membres s'exposent à des sollicitations externes non sollicitées.

- 76 En tout état de cause, force est de constater que la Commission ne s'est pas fondée sur la nature de la mission exercée par les membres de l'équipe conjointe de négociation pour considérer qu'ils seraient exposés à des contacts extérieurs non sollicités, mais sur leur implication dans le sujet traité, à savoir la conclusion de contrats pour la production et l'achat de vaccins contre la COVID-19.
- 77 Or, les requérants ne contestent pas le contexte particulier dans lequel les membres de l'équipe conjointe de négociation ont dû travailler, à savoir une époque caractérisée par une forte demande pour les vaccins contre la COVID-19 et, dans le même temps, par une défiance d'une partie des citoyens de l'Union à l'égard de la stratégie vaccinale promue par la Commission. Dans ces conditions, l'exposition des membres de l'équipe conjointe de négociation à des contacts extérieurs non sollicités à la suite de la divulgation de leur identité n'était pas simplement hypothétique.
- 78 La circonstance avancée par les requérants selon laquelle ils ne demandaient pas que soient divulguées des informations relatives à l'adresse des membres de l'équipe conjointe de négociation ou des informations relevant de l'article 10 du règlement 2018/1725 ne saurait remettre en cause cette conclusion, dès lors que la divulgation de l'identité d'une personne ouvre la possibilité de faire des recherches sur celle-ci et donc de trouver de telles informations.
- 79 Les requérants ayant démontré la nécessité du transfert des données à caractère personnel et la Commission ayant, à juste titre, considéré qu'il existait un risque d'atteinte à la vie privée des personnes concernées, il revenait à la Commission de mettre en balance les intérêts en présence.
- 80 À cet égard, il ressort de la décision attaquée que la Commission a pris en considération, d'une part, le rôle technique dans le processus de passation des marchés joué par les membres de l'équipe conjointe de négociation et, d'autre part, la circonstance que les requérants avaient eu accès à des informations grâce à la divulgation partielle du sujet débattu dans les documents contractuels et à la divulgation de la version anonyme des déclarations d'absence de conflit d'intérêts et de respect de la confidentialité.
- 81 Or, ce faisant, d'une part, la Commission n'a pas expliqué en quoi le fait que le rôle des membres de l'équipe conjointe de négociation était seulement technique devrait prévaloir sur l'objectif que les requérants s'étaient fixés, à savoir vérifier l'absence de conflit d'intérêts dans le chef desdits membres.
- 82 À cet égard, la décision attaquée ne laisse pas apparaître de manière expresse les considérations supplémentaires invoquées dans le cadre du présent recours ayant trait, en substance, à la mise en balance des divers intérêts concurrents et, notamment, relatives à l'éventuelle position des membres de l'équipe conjointe de négociation dans une hiérarchie (voir point 51 ci-dessus).
- 83 D'autre part, les requérants ont, certes, pris connaissance, notamment, du contenu de la déclaration d'absence de conflit d'intérêts signée par les membres de l'équipe conjointe de négociation.
- 84 Toutefois, en l'absence de divulgation de l'identité des membres de l'équipe conjointe de négociation, le but spécifique d'intérêt public poursuivi par les requérants, qui consiste à permettre aux citoyens de l'Union de s'assurer de l'absence de tout conflit d'intérêts entre les membres de cette équipe et les fabricants de vaccins, ne peut pas être atteint. En effet, le simple fait que tous les membres de l'équipe conjointe de négociation aient signé une déclaration d'absence de conflit d'intérêts ne permet pas au citoyen de s'assurer, lui-même, que ces membres ont assuré leur mission en totale indépendance.
- 85 Il résulte de l'ensemble de ce qui précède que, contrairement à ce que la Commission a considéré dans la décision attaquée, les requérants ont démontré la nécessité d'obtenir l'accès au nom et au prénom des membres de l'équipe conjointe de négociation afin d'atteindre un but spécifique d'intérêt public et, dès lors, que la première des conditions requises par l'article 9, paragraphe 1, sous b), du règlement 2018/1725 pour autoriser la transmission de ces informations est remplie en l'espèce. De plus, la Commission n'a pas suffisamment pris en compte les différentes circonstances de la présente espèce afin de mettre correctement en balance les intérêts en présence.
- 86 En revanche, la divulgation de la date à laquelle ces déclarations d'absence de conflit d'intérêts ont été signées ainsi que de la signature manuscrite des membres de l'équipe conjointe n'apparaît pas nécessaire aux fins de vérifier leur impartialité.



87 Les arguments de la Commission n'infirmant pas cette conclusion.

88 Premièrement, à la différence de la présente affaire, la partie requérante dans l'affaire ayant donné lieu à l'arrêt du 6 avril 2022, Saure/Commission (T-506/21, non publié, EU:T:2022:225), n'avait pas justifié sa demande d'accès par la nécessité de s'assurer de l'absence de tout conflit d'intérêts entre les membres de l'équipe conjointe de négociation, dont certains faisaient partie du comité de pilotage, et les fabricants de vaccins. Partant, les arguments que la Commission tire de cet arrêt doivent être écartés.

89 Deuxièmement, la Commission ne saurait utilement reprocher aux requérants de n'avoir fait état d'aucun élément concret permettant de douter de l'indépendance des membres de l'équipe conjointe de négociation.

90 Certes, la Commission observe à juste titre que, dans l'arrêt du 16 juillet 2015, ClientEarth et PAN Europe/EFSA (C-615/13 P, EU:C:2015:489), c'est seulement après avoir constaté que les allégations des parties requérantes étaient étayées par des éléments concrets faisant état des liens entretenus par un certain nombre d'experts choisis par l'Autorité européenne de sécurité des aliments (EFSA) avec les milieux industriels, liens qui étaient précisément à l'origine des accusations de partialité portées contre cette autorité et ses experts, que la Cour a annulé la décision de l'EFSA portant refus d'accès au nom des experts ayant soumis des observations individuelles dans le cadre de l'élaboration d'un projet d'orientation.

91 Toutefois, dans l'affaire ayant donné lieu à cet arrêt, les parties requérantes avaient été informées du nom des experts concernés et elles avaient obtenu l'accès à leurs déclarations d'intérêts (voir, en ce sens, arrêt du 16 juillet 2015, ClientEarth et PAN Europe/EFSA, C-615/13 P, EU:C:2015:489, point 58). Or, en l'occurrence, les requérants ignorent l'identité des experts désignés par les États membres représentés au sein de l'équipe conjointe de négociation, de sorte qu'ils n'étaient pas en mesure d'apporter des indices permettant de douter de leur impartialité.

92 Il résulte de ce qui précède qu'il y a lieu d'accueillir la première branche du deuxième moyen.

***b) Sur la seconde branche du deuxième moyen, tirée de l'inapplicabilité de l'exception relative à la protection des intérêts commerciaux des entreprises (article 4, paragraphe 2, premier tiret, du règlement n° 1049/2001)***

93 Par la seconde branche du deuxième moyen qui concerne les contrats en cause, les requérants font valoir que l'exception relative à la protection des intérêts commerciaux d'une entreprise ne s'oppose pas à la divulgation de certaines informations occultées au titre de cette exception, s'agissant en particulier d'éléments juridiques et scientifiques constitués des stipulations relatives aux propriétés des vaccins, des stipulations relatives aux modalités de contrôle qualité des produits, des stipulations relatives à la responsabilité et à l'indemnisation et des stipulations relatives aux sous-traitants.

94 Les requérants reprochent ainsi à la Commission de s'être prévalu à tort, dans la décision attaquée, de différents arguments, à savoir le caractère sensible de l'information, la crainte d'effets négatifs liés à la divulgation des données, la crainte d'actions judiciaires, le risque de fournir un avantage concurrentiel à certains fabricants de vaccins ou encore l'atteinte portée à la réputation des fabricants de vaccins qui ont conclu les contrats en cause avec la Commission auprès des consommateurs et des partenaires commerciaux, pour s'opposer à la divulgation des stipulations mentionnées au point 93 ci-dessus et, notamment, à celles relatives à l'indemnisation.

95 La Commission considère que ces allégations ne remettent pas en cause la motivation figurant dans la décision attaquée.

96 Aux termes de l'article 4, paragraphe 2, premier tiret, du règlement n° 1049/2001, les institutions de l'Union refusent l'accès à un document dans le cas où sa divulgation porterait atteinte à la protection des intérêts commerciaux d'une personne physique ou morale déterminée, y compris en ce qui concerne la propriété intellectuelle, à moins qu'un intérêt public supérieur ne justifie la divulgation du document visé.

- 97 Dans ce cadre, il convient de rappeler qu'il ressort du libellé même de l'article 4, paragraphe 2, du règlement n° 1049/2001 qu'une simple atteinte aux intérêts visés est susceptible de justifier l'application, le cas échéant, de l'une des exceptions qui y sont énumérées, sans que cette ingérence doive atteindre un seuil de gravité particulier (arrêt du 22 janvier 2020, PTCTherapeutics International/EMA, C-175/18 P, EU:C:2020:23, point 90).
- 98 Il ressort de la jurisprudence, en plus de celle déjà rappelée aux points 52 à 54 ci-dessus, que le régime des exceptions prévu à l'article 4 du règlement n° 1049/2001, et notamment au paragraphe 2 de celui-ci, est fondé sur une mise en balance des intérêts qui s'opposent dans une situation donnée, à savoir, d'une part, les intérêts qui seraient favorisés par la divulgation des documents concernés et, d'autre part, ceux qui seraient menacés par cette divulgation. La décision prise sur une demande d'accès à des documents dépend de la question de savoir quel est l'intérêt qui doit prévaloir dans le cas d'espèce (arrêts du 14 novembre 2013, LPN et Finlande/Commission, C-514/11 P et C-605/11 P, EU:C:2013:738, point 42, et du 23 septembre 2015, ClientEarth et International Chemical Secretariat/ECHA, T-245/11, EU:T:2015:675, point 168).
- 99 S'agissant du concept d'intérêts commerciaux, il y a lieu de relever que le règlement n° 1049/2001 ne définit pas cette notion, sauf en ce qu'il précise que ces intérêts peuvent couvrir la propriété intellectuelle d'une personne physique ou morale déterminée. De plus, il convient de rappeler que, pour justifier le refus d'accès à un document dont la divulgation a été demandée, il ne suffit pas, en principe, que ce document relève d'une activité commerciale, mais il incombe à l'institution concernée de fournir des explications quant aux questions de savoir de quelle manière l'accès à ce document pourrait porter concrètement et effectivement atteinte aux intérêts commerciaux et de démontrer que ce risque d'atteinte est raisonnablement prévisible et non purement hypothétique (voir, en ce sens, arrêts du 3 juillet 2014, Conseil/in't Veld, C-350/12 P, EU:C:2014:2039, point 52 et jurisprudence citée, et du 27 février 2018, CEE Bankwatch Network/Commission, T-307/16, EU:T:2018:97, points 103 à 105 et jurisprudence citée).
- 100 Par ailleurs, il y a lieu de noter que toute information relative à une société et à ses relations d'affaires ne saurait être considérée comme relevant de la protection qui doit être garantie aux intérêts commerciaux conformément à l'article 4, paragraphe 2, premier tiret, du règlement n° 1049/2001, sauf à tenir en échec l'application du principe général consistant à conférer au public le plus large accès possible aux documents détenus par les institutions (voir arrêt du 9 septembre 2014, MasterCard.a./Commission, T-516/11, non publié, EU:T:2014:759, point 81 et jurisprudence citée). Toutefois, cette protection peut couvrir des informations commerciales sensibles, telles que des informations relatives aux stratégies commerciales d'entreprises, aux montants de leurs ventes, à leurs parts de marché ou à leurs relations commerciales (voir, en ce sens, arrêts du 28 juin 2012, Commission/Agrofert Holding, C-477/10 P, EU:C:2012:394, points 54 à 56, et du 9 septembre 2014, MasterCard e.a./Commission, T-516/11, non publié, EU:T:2014:759, points 82 et 83).
- 101 Enfin, dans le contexte de l'application des dispositions du règlement n° 1049/2001, l'obligation pour l'institution de motiver sa décision refusant l'accès à un document a pour but, d'une part, de fournir à l'intéressé une indication suffisante pour savoir si la décision est bien fondée ou si elle est, éventuellement, entachée d'un vice permettant d'en contester la validité et, d'autre part, de permettre au juge de l'Union d'exercer son contrôle sur la légalité de la décision. La portée de cette obligation dépend de la nature de l'acte en cause et du contexte dans lequel il a été adopté (voir arrêt du 6 février 2020, Compañía de Tranvías de la Coruña/Commission, T-485/18, EU:T:2020:35, point 20 et jurisprudence citée).
- 102 C'est à la lumière de ces considérations que doit être analysée la présente branche.
- 103 Dans ce cadre, pour autant que les requérants font valoir que l'exception relative à la protection des intérêts commerciaux ne pouvait être appliquée en raison du contexte dans lequel les contrats en cause avaient été conclus, le Tribunal relève que les entreprises concernées, qui sont toutes des sociétés pharmaceutiques privées, exercent des activités commerciales dans le cadre desquelles elles sont soumises à la concurrence au sein du marché intérieur et sur les marchés internationaux et ce contexte les conduit à devoir préserver leurs intérêts sur lesdits marchés.

104 Or, il ressort de la jurisprudence que si une entreprise à capitaux publics peut détenir des intérêts commerciaux susceptibles d'être protégés au même titre que ceux d'une entreprise privée (voir, en ce sens, arrêt du 27 février 2018, CEE Bankwatch Network/Commission, T-307/16, EU:T:2018:97, point 108), il doit a fortiori en aller de même pour une entreprise privée, quand bien même celle-ci contribue à la réalisation de tâches d'intérêt public (arrêt du 5 décembre 2018, Falcon Technologies International/Commission, T-875/16, non publié, EU:T:2018:877, point 49).

105 Ainsi, la seule circonstance que les entreprises concernées aient, par le biais d'acomptes ou de paiements anticipés provenant de fonds publics, participé à la réalisation de tâches d'intérêt public, notamment la mise au point de vaccins contre la COVID-19, n'est pas de nature, en tant que telle, à considérer que leurs intérêts commerciaux ne sont pas susceptibles d'être protégés.

106 En outre, le Tribunal relève que les contrats en cause sont des contrats d'une importance certaine, susceptibles de contenir des informations confidentielles sensibles relatives aux entreprises concernées et à leurs relations d'affaires au sens de la jurisprudence citée au point 100 ci-dessus.

107 Il s'ensuit que le contexte dans lequel les contrats en cause ont été conclus ne s'oppose pas à l'application de l'exception prévue à l'article 4, paragraphe 2, premier tiret, du règlement n° 1049/2001.

*1) Sur le refus partiel d'accès aux stipulations relatives aux propriétés des vaccins et au contrôle qualité*

108 Par un premier grief, les requérants contestent, en substance, le caractère suffisant de la motivation de la décision attaquée et son bien-fondé pour justifier le refus partiel d'accès aux stipulations relatives aux propriétés des vaccins et au contrôle qualité, sur le fondement de l'exception relative à la protection des intérêts commerciaux prévue à l'article 4, paragraphe 2, premier tiret, du règlement n° 1049/2001.

109 Dans ce cadre, les requérants mettent en exergue le fait que le document 13 a été expurgé de l'annexe V s'agissant des propriétés des vaccins et que les documents 4 et 6 ont été expurgés de la stipulation I.6.13, intitulée « Tests et vérifications de qualité » (quality tests and checks), s'agissant du contrôle qualité.

110 Les requérants affirment que les stipulations relatives aux propriétés des vaccins et aux modalités de contrôle qualité ont été occultées sans qu'aucun intérêt commercial ne puisse le justifier. Par ailleurs, la Commission n'aurait pas démontré en quoi la divulgation des modalités de contrôle qualité des vaccins aurait pour effet de porter atteinte à la capacité industrielle des entreprises concernées. La divulgation desdites stipulations permettrait de fournir les gages nécessaires de qualité des vaccins et de poursuivre les objectifs de l'Union. Selon les requérants, la protection des intérêts commerciaux ou concurrentiels desdites entreprises ne saurait prévaloir sur le droit à la vie.

111 La Commission conteste cette argumentation.

*i) Sur la motivation de la décision attaquée*

112 Au point 2.2.2 de la décision attaquée, dédié aux risques relatifs à l'organisation et à la capacité industrielle des entreprises concernées, la Commission a indiqué que certains passages occultés contiendraient des éléments qui ne sont pas publics et qui sont directement liés au savoir-faire (know-how) en matière de production du vaccin. Si les détails concernant le produit et la technologie mis au point par les entreprises concernées étaient divulgués, ils pourraient être exploités par leurs concurrents et, en particulier, par ceux qui utiliseraient la même technologie pour concevoir leurs propres produits, réduisant à néant leurs efforts industriels, nuisant à leur position sur le marché et compromettant l'exécution même des contrats en cause.

113 À titre d'exemples concrets de stipulations qui se retrouveraient dans cette catégorie, la Commission a fait référence à certaines parties de la définition du « produit » (product) dans le document 7 et de la définition du « vaccin » (vaccine) ou d'un « vaccin adapté » (adapted vaccine) dans le document 5. Elle a également mis en exergue les informations figurant dans les annexes aux contrats en cause portant sur les « conditions de fabrication des vaccins » (specification of the product), dont l'annexe IV du

- document 7. Enfin, elle a signalé les stipulations en lien avec le processus de livraison lorsqu'il serait possible d'en extrapoler des détails techniques sur le processus de production. Dans ce cadre, elle a mentionné, à titre d'exemples, une stipulation sur le stockage, le transport et l'acceptation du produit dans le document 4 et une pièce jointe audit document portant sur les cahiers des charges de livraison et la chaîne du froid, ainsi que l'intégralité de la deuxième partie du document 6.
- 114 En outre, la Commission a précisé que, lors de l'évaluation de l'applicabilité de l'exception relative à la protection des intérêts commerciaux aux informations occultées, différents facteurs avaient été pris en considération, notamment la situation particulière de chaque entreprise concernée, ses caractéristiques, ses relations avec d'autres acteurs commerciaux et ses stratégies de marché et d'entreprise et l'usage que ses concurrents pourraient faire de l'information divulguée.
- 115 Il ressort de ces considérations que la Commission a fourni des explications, assorties d'exemples concrets, sans divulguer le contenu des informations occultées de sorte à priver l'exception relative à la protection des intérêts commerciaux de sa finalité essentielle, quant à la nature des stipulations occultées ayant trait au savoir-faire des entreprises concernées et aux conditions de fabrication des vaccins. Lesdites explications couvrent les stipulations sur les « propriétés » des vaccins et le « contrôle qualité » dans la mesure où ce dernier englobe les conditions de fabrication des vaccins, visées par les requérants.
- 116 De même, la Commission a fourni des explications circonstanciées quant à la manière dont leur divulgation pouvait porter concrètement et effectivement atteinte aux intérêts commerciaux desdites entreprises.
- 117 Par ailleurs, si la Commission est tenue d'exposer les motifs qui justifient l'application à l'espèce d'une des exceptions au droit d'accès prévues par le règlement n<sup>o</sup> 1049/2001, elle n'est pas dans l'obligation de fournir des renseignements allant au-delà de ce qui est nécessaire à la compréhension, par le demandeur d'accès, des raisons à l'origine de sa décision et au contrôle, par le Tribunal, de la légalité de cette dernière (arrêt du 30 janvier 2008, Terezakis/Commission, T-380/04, non publié, EU:T:2008:19, point 119).
- 118 Or, le Tribunal relève que ce n'est qu'au stade du mémoire en adaptation que les stipulations relatives aux propriétés des vaccins, notamment dans le document 13, et la stipulation intitulée « Tests et vérifications de qualité », dans les documents 4 et 6, ont été visées par les requérants.
- 119 Il s'ensuit que les motifs de la décision attaquée permettent aux requérants de comprendre les raisons qui ont conduit la Commission à occulter, dans les contrats en cause, les stipulations ayant trait à des informations commercialement sensibles et ne relevant pas du domaine public, en lien avec le savoir-faire des entreprises concernées et les conditions de fabrication des vaccins, dont les propriétés des vaccins, et au juge de l'Union d'exercer son contrôle sur la légalité desdites occultations, au sens de la jurisprudence rappelée aux points 101 et 117 ci-dessus.
- 120 Partant, le grief tiré de l'insuffisance de la motivation de la décision attaquée à cet égard doit être rejeté.
- ii) Sur le bien-fondé de la motivation de la décision attaquée*
- 121 S'agissant du bien-fondé des motifs dans la décision attaquée pour justifier l'occultation partielle des informations litigieuses, il convient de déterminer si la Commission a fourni des explications plausibles quant au point de savoir de quelle manière l'accès aux informations occultées pourrait porter concrètement et effectivement atteinte à la protection des intérêts commerciaux des entreprises concernées et si l'atteinte alléguée peut être considérée comme raisonnablement prévisible et non purement hypothétique (voir, en ce sens, arrêt du 25 novembre 2020, Bronckers/Commission, T-166/19, EU:T:2020:557, point 58).
- 122 Conformément à la jurisprudence citée aux points 97 et 99 ci-dessus, la Commission n'est pas tenue d'établir l'existence d'un risque certain d'atteinte à la protection des intérêts commerciaux des entreprises concernées.

- 123 Il suffit que la décision attaquée comporte des éléments tangibles permettant de conclure que le risque d'atteinte aux intérêts commerciaux des entreprises concernées était, à la date de son adoption, raisonnablement prévisible et non purement hypothétique et fasse état de l'existence, à une telle date, de raisons objectives permettant de raisonnablement prévoir que de telles atteintes surviendraient en cas de divulgation des informations demandées par les requérants (voir, en ce sens, arrêt du 7 juin 2011, Toland/Parlement, T-471/08, EU:T:2011:252, points 78 et 79).
- 124 En l'espèce, ainsi qu'il est indiqué au point 112 ci-dessus, il ressort de la décision attaquée que la Commission a refusé l'accès intégral à des stipulations ayant trait au savoir-faire des entreprises concernées, afin de ne pas risquer de dévoiler des éléments commercialement sensibles qui pourraient être exploités par leurs concurrents, à une époque caractérisée par une forte demande pour les vaccins contre la COVID-19 et dans un contexte hautement concurrentiel.
- 125 Ayant consulté la version intégrale du document 13, le Tribunal constate que l'annexe V de celui-ci est intitulée « Profil de produit envisagé » (target product profile) et trace les grandes lignes des caractéristiques d'un vaccin toujours en cours de développement. En outre, il relève du domaine public que le vaccin mis au point par cette entreprise n'a obtenu son autorisation de mise sur le marché qu'après la date d'adoption de la décision attaquée. De surcroît, il ressort de la réponse à une question écrite du Tribunal posée à la Commission que les livraisons au titre de ce même contrat d'achat anticipé n'ont débuté qu'au troisième trimestre de 2022, à savoir après la date d'adoption de la décision attaquée.
- 126 Par ailleurs, le Tribunal constate, comme l'indique la Commission, que la stipulation I.6.13, intitulée « Tests et vérifications de qualité », occultée dans les documents 4, 5 et 6, ne concerne pas les obligations réglementaires de l'Union en matière de contrôle de qualité d'un médicament, mais un engagement contractuel portant sur l'organisation interne de ce fabricant en lien avec les conditions de fabrication du vaccin. En tout état de cause, il ressort de la stipulation I.6.5 de ces mêmes documents, à laquelle la Commission a accordé l'accès, que l'entreprise concernée est tenue de respecter toutes les conditions prévues dans les autorisations de mise sur le marché de ses produits.
- 127 Il s'ensuit que c'est à juste titre que la Commission a considéré, dans la décision attaquée, que la divulgation intégrale de stipulations ayant trait au savoir-faire des entreprises concernées pourrait fournir aux concurrents desdites entreprises des informations commercialement sensibles portant sur leurs produits et technologies (voir, en ce sens, arrêt du 12 octobre 2022, Saure/Commission, T-524/21, EU:T:2022:632, points 99 à 102).
- 128 Il découle de ce qui précède que les explications de la Commission dans la décision attaquée sur l'existence d'un risque raisonnablement prévisible et non hypothétique d'atteinte à la protection des intérêts commerciaux des entreprises concernées relatif à la divulgation de stipulations ayant trait au savoir-faire desdites entreprises et, notamment, de l'annexe V du document 13 et de la stipulation I.6.13 des documents 4, 5 et 6, sont fondées.
- 129 Au vu de ce qui précède, il y a lieu de rejeter le premier grief de la seconde branche du deuxième moyen.
- 2) *Sur le refus partiel d'accès aux stipulations relatives à l'indemnisation*
- 130 Par un deuxième grief, les requérants contestent, en substance, le caractère suffisant de la motivation de la décision attaquée et son bien-fondé pour justifier le refus partiel d'accès aux stipulations relatives à la responsabilité et à l'indemnisation sur le fondement de l'exception relative à la protection des intérêts commerciaux prévue à l'article 4, paragraphe 2, premier tiret, du règlement n° 1049/2001.
- 131 Premièrement, les requérants contestent les considérations invoquées dans la décision attaquée selon lesquelles la divulgation intégrale des stipulations relatives à la responsabilité et à l'indemnisation pourrait engendrer de multiples actions en justice abusives et injustifiées. Ces considérations seraient hypothétiques et spéculatives et cela serait démontré par l'utilisation, dans la décision attaquée, du conditionnel.

132 Deuxièmement, les requérants font valoir que l'hypothèse selon laquelle la divulgation intégrale des stipulations en question révélerait aux concurrents de l'entreprise concernée les « points faibles » de la couverture de sa responsabilité et fournirait auxdits concurrents un avantage concurrentiel n'a pas été démontrée et ne saurait prévaloir sur le droit à la vie et à la réparation de dommages causés par des vaccins éventuellement défectueux.

133 Troisièmement, les requérants contestent que la divulgation intégrale des stipulations en question aurait un impact sur la réputation générale des entreprises concernées. Les éléments mis en avant par la Commission seraient hypothétiques. La réputation des entreprises concernées serait atteinte par l'« imputation d'un caractère non indemnisable » aux préjudices résultant de produits défectueux et par la non-divulgation desdites stipulations. Par ailleurs, les documents demandés concerneraient davantage des éléments juridiques et scientifiques que des informations d'intérêt commercial.

134 La Commission conteste cette argumentation.

135 La Commission soutient que les stipulations en question ont la même importance économique et financière que tout autre élément de coût pour l'entreprise concernée et ont fait l'objet de négociations individuelles.

136 Premièrement, la Commission estime que la divulgation intégrale des stipulations en question augmenterait le nombre de recours en réparation contre l'entreprise concernée, car elle pourrait inciter l'introduction de recours en réparation et donnerait à la partie demanderesse davantage d'arguments sur lesquels tenter d'établir le caractère défectueux du vaccin. Elle souligne que, contrairement à ce que font valoir les requérants, l'intérêt commercial protégé ne consisterait pas à exonérer les entreprises concernées de leur responsabilité.

137 Deuxièmement, la Commission soutient que la décision attaquée explique, à suffisance de droit, les raisons pour lesquelles la divulgation intégrale des stipulations en question aurait des répercussions commerciales négatives pour les entreprises concernées, notamment en procurant un avantage concurrentiel à des concurrents et en dévoilant l'ampleur du risque financier accepté par celles-ci dans le cadre des contrats en cause.

138 Troisièmement, la Commission conteste l'argumentation des requérants selon laquelle les éléments juridiques ou scientifiques ne présenteraient pas d'intérêt commercial. Dans ce cadre, elle souligne que les conditions des engagements financiers prévues dans les contrats en cause ou les données scientifiques peuvent avoir une sensibilité commerciale.

*i) Sur la motivation de la décision attaquée*

139 En l'espèce, au point 2.2.1 de la décision attaquée, la Commission a indiqué que les informations occultées au titre de l'exception relative à la protection des intérêts commerciaux, prévue à l'article 4, paragraphe 2, premier tiret, du règlement n° 1049/2001, contenaient des éléments sensibles sur le plan commercial relatives, notamment, à la responsabilité et à l'indemnisation. Elle a exposé que la divulgation intégrale de telles informations pourrait dévoiler, aux concurrents de l'entreprise concernée, le bénéfice précis résultant de la négociation pour ladite entreprise.

140 Ensuite, au point 2.2.4, tout d'abord, la Commission a abordé, en substance, la responsabilité non contractuelle des entreprises concernées à l'égard de tierces personnes, notamment pour des effets indésirables découlant de l'utilisation du vaccin, et les stipulations relatives à l'éventuelle indemnisation, à savoir le remboursement, par les États membres des entreprises concernées, dans l'hypothèse où ces dernières seraient condamnées à verser des dommages et intérêts à des personnes tierces au titre de leur responsabilité non contractuelle. Ensuite, elle a abordé divers aspects de la responsabilité contractuelle des entreprises concernées.

141 Ainsi, la Commission a précisé que la divulgation intégrale des stipulations en question risquait de porter atteinte aux intérêts commerciaux desdites entreprises à trois égards.

142 Premièrement, une connaissance précise des limites de la responsabilité de l'entreprise concernée permettrait un comportement stratégique à son égard, dans la mesure où elle pourrait être confrontée

aux conséquences économiques de multiples actions en justice, engagées de manière abusive et injustifiée, uniquement dans le but de recevoir une indemnisation liée à l'utilisation de son vaccin. Deuxièmement, la divulgation intégrale des stipulations relatives à l'indemnisation des entreprises concernées par les États membres, en particulier celles définissant les conditions exactes dans lesquelles une indemnisation par l'État membre est exclue, révélerait inévitablement aux concurrents de l'entreprise concernée, y compris ceux ne produisant pas de vaccins, les « points faibles » de la couverture de sa responsabilité et leur fournirait un avantage concurrentiel qu'ils pourraient exploiter. Troisièmement, une connaissance précise des limites de la responsabilité de l'entreprise concernée aurait également un impact sur sa réputation générale auprès des consommateurs et de ses partenaires commerciaux potentiels. Selon la Commission, ces motifs expliqueraient les raisons pour lesquelles certains passages relatifs à la dérogation à la stipulation relative à l'indemnisation, à savoir les conditions dans lesquelles une entreprise concernée donnée ne sera pas indemnisée, ne sauraient être divulgués. Dans ce cadre, elle a fait référence, à titre d'exemple, aux occultations dans la stipulation I.12 du document 4.

- 143 Ensuite, la Commission a indiqué que certaines stipulations portant sur la responsabilité contractuelle revêtaient une dimension commerciale évaluée et négociée avec l'entreprise concernée, dont la divulgation révélerait aux concurrents de cette dernière des informations concernant sa capacité et sa stratégie internes, en particulier dans la mesure où ces informations seraient de nature à permettre de connaître avec précision les coûts qu'une rupture de contrat pourrait engendrer pour cette entreprise. La Commission a illustré ses propos par des exemples de stipulations précises.
- 144 La Commission a précisé que les informations occultées étaient sensibles sur le plan commercial. D'une part, la divulgation de ces informations permettrait de connaître avec précision les coûts qu'une violation du contrat pourrait engendrer pour les entreprises concernées. D'autre part, la divulgation de ces informations pourrait se révéler préjudiciable aux entreprises concernées, car elles donneraient aux concurrents de cette dernière une idée très réaliste des bénéfices réels obtenus en vertu du contrat en cause, alors que, au moment de l'adoption de la décision attaquée, ces mêmes entreprises négociaient des contrats pour la livraison de vaccins contre la COVID-19 avec des acheteurs de pays tiers, la concurrence à cet égard s'exerçant sur un marché mondial. La Commission a encore précisé que ce conflit potentiel avec les intérêts commerciaux des entreprises concernées serait d'autant plus préjudiciable que l'exécution de certains contrats était sur le point de démarrer, comme cela était le cas, au moment de l'adoption de la décision attaquée, notamment, des documents 5 et 6.
- 145 Enfin, la Commission a souligné que, dans ce contexte, le marché mondial sur lequel les entreprises concernées menaient leurs activités devait être pris en considération dans l'évaluation des effets de la divulgation des stipulations en question au titre du règlement n° 1049/2001. Elle a indiqué que, lors de l'évaluation de l'applicabilité de l'exception relative à la protection des intérêts commerciaux, différents facteurs avaient été pris en considération, notamment la situation particulière de chaque fabricant de vaccins sur le marché, ses caractéristiques, ses relations avec d'autres acteurs commerciaux, ses stratégies de marché et d'entreprise et l'usage que ses concurrents pourraient faire des informations divulguées. Elle en a conclu que la divulgation intégrale des contrats conclus avec les entreprises concernées constituerait une atteinte aux intérêts commerciaux de ces dernières, essentiellement en compromettant leur compétitivité sur les marchés mondiaux.
- 146 Il ressort de ces considérations que la Commission a fourni des explications quant au caractère commercialement sensible des informations contenues dans les stipulations relatives à la responsabilité et à l'indemnisation. De même, la Commission a expliqué, à suffisance de droit, comment, selon elle, la divulgation intégrale desdites stipulations pourrait porter concrètement et effectivement atteinte aux intérêts commerciaux des entreprises concernées, que ce soit entre elles ou entre elles et des tiers avec lesquels elles seraient en concurrence.
- 147 Il s'ensuit que les motifs de la décision attaquée permettent aux requérants de comprendre les raisons spécifiques qui ont conduit la Commission à occulter, partiellement, dans les contrats en cause, les stipulations relatives à la responsabilité des entreprises concernées, tant contractuelle que non contractuelle, ainsi que les stipulations relatives à l'éventuelle indemnisation par les États membres d'éventuelles obligations encourues par les entreprises concernées en cas de mise en cause de leur

responsabilité non contractuelle et au juge de l'Union d'exercer son contrôle sur la légalité desdites occultations, au sens de la jurisprudence rappelée aux points 101 et 117 ci-dessus.

148 Partant, le grief tiré de l'insuffisance de la motivation de la décision attaquée à cet égard doit être rejeté.

*ii) Sur le bien-fondé de la motivation de la décision attaquée*

149 S'agissant du bien-fondé des motifs avancés par la Commission pour justifier l'occultation partielle des stipulations relatives à la responsabilité et à l'indemnisation, il convient de déterminer si, conformément à la jurisprudence rappelée aux points 97, 99, 121 et 123 ci-dessus, elle a fourni des explications plausibles quant au fait que l'accès aux informations occultées pourrait porter concrètement et effectivement atteinte à la protection des intérêts commerciaux des entreprises concernées et quant au fait que l'atteinte alléguée pourrait être considérée comme raisonnablement prévisible et non purement hypothétique.

*– Sur les stipulations relatives à la responsabilité contractuelle*

150 En l'espèce, ainsi qu'il est indiqué aux points 143 à 145 ci-dessus, il ressort de la décision attaquée que la Commission a refusé l'accès intégral aux stipulations relatives à la responsabilité contractuelle des entreprises concernées afin de ne pas risquer de dévoiler des informations prétendument commercialement sensibles relatives aux risques identifiés concernant la mise en œuvre des contrats en cause et aux seuils financiers acceptés à l'égard desdits risques par lesdites entreprises, à une époque caractérisée par une forte demande pour les vaccins contre la COVID-19 et durant laquelle des négociations avec des acheteurs de pays tiers étaient en cours ou, à tout le moins, envisageables.

151 Ayant consulté les versions intégrales des contrats en cause, le Tribunal constate que les stipulations relatives à la responsabilité des entreprises concernées en cas de violation, de résiliation ou de suspension desdits contrats, notamment en lien avec des retards de livraison ou des livraisons manquantes, sont différentes. Par ailleurs, les requérants ne contestent ni le contexte de forte demande pour des vaccins contre la COVID-19, ni la circonstance que des négociations avec des acheteurs de pays tiers étaient en cours ou, à tout le moins, envisageables.

152 Il s'ensuit que c'est à juste titre que la Commission a considéré, dans la décision attaquée, que la divulgation intégrale desdites stipulations pourrait fournir aux concurrents des entreprises concernées ainsi qu'à des acheteurs tiers des informations commercialement sensibles portant sur des éléments de coûts, sur leurs capacités et leurs stratégies internes et sur les seuils financiers acceptés (voir, en ce sens, arrêt du 12 octobre 2022, Saure/Commission, T-524/21, EU:T:2022:632, points 99 à 102).

153 Il découle de ce qui précède que les explications de la Commission dans la décision attaquée sur l'existence d'un risque raisonnablement prévisible et non hypothétique d'atteinte à la protection des intérêts commerciaux des entreprises concernées en ce qui concerne la divulgation intégrale des stipulations relatives à la responsabilité contractuelle desdites entreprises sont fondées.

*– Sur les stipulations relatives à l'indemnisation*

154 À titre liminaire, il importe de relever que, selon les articles 1<sup>er</sup> et 12 de la directive 85/374/CEE du Conseil, du 25 juillet 1985, relative au rapprochement des dispositions législatives, réglementaires et administratives des États membres en matière de responsabilité du fait des produits défectueux (JO 1985, L 210, p. 29), le producteur est responsable du dommage causé par un défaut de son produit et sa responsabilité ne peut être limitée ou écartée à l'égard de la victime par une clause limitative ou exonératoire de responsabilité. Ainsi, comme cela a été reconnu par la Commission à l'audience, en l'absence de modification de la directive 85/374, ni la Commission ni les États membres n'étaient en droit de déroger aux dispositions de ladite directive.

155 Par ailleurs, aucune disposition de la directive 85/374 n'interdit qu'un tiers, en l'espèce un État membre, rembourse les dommages et intérêts qu'un producteur aurait versés en raison de la défectuosité de son produit.



- 156 En outre, le Tribunal observe que l'article 6, troisième alinéa, de l'accord du 16 juin 2020 sur l'achat de vaccins contre la COVID-19 conclu entre la Commission et les États membres a été publié sur le site Internet de la Commission le 7 septembre 2020 et entièrement divulgué en tant qu'annexe aux contrats en cause, exception faite du document 1. Cette disposition envisage un mécanisme d'indemnisation des entreprises concernées par les États membres des coûts économiques, à savoir d'éventuels dommages et intérêts, qui incomberaient normalement auxdites entreprises au titre de leur responsabilité pour leurs vaccins. De même, la communication COM(2020) 245 final, mentionnée au point 3 ci-dessus, énonce que ce mécanisme devait s'analyser comme une « police d'assurance », consistant à transférer une partie du risque économique qui pesait sur l'industrie pharmaceutique vers les autorités publiques, en échange de quoi les États membres étaient assurés de bénéficier d'un accès équitable et abordable à un vaccin, s'il venait à être trouvé.
- 157 Il découle de ce qui précède que, d'une part, le mécanisme d'indemnisation des entreprises concernées par les États membres n'affecte en rien le régime de la responsabilité juridique desdites entreprises au titre de la directive 85/374 et, d'autre part, cette information relevait déjà du domaine public au moment du dépôt de la demande initiale d'accès et de l'adoption de la décision attaquée.
- 158 Ayant consulté les versions intégrales des contrats en cause, le Tribunal constate que, si les contrats d'achat anticipé et les contrats d'achat contiennent tous une stipulation relative à l'indemnisation, à l'instar de ce qui avait été prévu par l'article 6 de l'accord du 16 juin 2020 sur l'achat de vaccins contre la COVID-19 conclu entre la Commission et les États membres, le contenu détaillé desdites stipulations n'est pas identique. Dans ce cadre, le Tribunal relève l'existence de différences en ce qui concerne, premièrement, les situations précises dans lesquelles il a été convenu que l'indemnisation par l'État membre ne serait pas applicable, la plupart desdites situations demeurant néanmoins globalement similaires dans les contrats en cause, deuxièmement, le champ d'application temporel ou matériel de l'indemnisation éventuelle et, troisièmement, les modalités de gestion de la défense d'éventuels recours en réparation et de mise en œuvre d'une éventuelle indemnisation.
- 159 Ces précisions étant faites, il reste à déterminer si c'est à juste titre que la Commission a refusé la divulgation plus large, voire intégrale, des stipulations relatives à l'indemnisation.
- 160 À cet égard, ne saurait être retenu le premier motif invoqué dans la décision attaquée, à savoir qu'une connaissance précise des limites de la responsabilité de l'entreprise concernée permettrait un comportement stratégique à son égard, dans la mesure où elle pourrait être confrontée aux conséquences économiques de multiples actions en justice, engagées de manière abusive et injustifiée, uniquement dans le but de recevoir une indemnisation liée à l'utilisation de son vaccin.
- 161 En effet, même si le fait, pour une société, de se voir exposée à des actions en réparation peut indubitablement avoir pour conséquence des coûts élevés, que ce soit en termes de ressources économiques, de temps ou de personnel, y compris dans l'hypothèse où de telles actions seraient ultérieurement rejetées comme non fondées, le droit des personnes tierces éventuellement lésées par un vaccin défectueux d'introduire des recours en responsabilité contre les entreprises concernées repose sur la législation nationale transposant la directive 85/374. Ce droit de recours est indépendant de l'existence et du contenu des stipulations relatives à l'indemnisation.
- 162 En outre, l'intérêt des entreprises concernées d'éviter de telles actions en réparation, dans l'hypothèse où elles auraient effectivement produit et mis en circulation un vaccin défectueux, ne saurait être qualifié d'intérêt commercial et, en tout état de cause, ne constitue pas un intérêt digne de protection, eu égard notamment au droit qu'a toute personne de demander réparation du dommage que lui aurait causé un produit défectueux (voir, par analogie, arrêt du 15 décembre 2011, CDC Hydrogene Peroxide/Commission, T-437/08, EU:T:2011:752, point 49 et jurisprudence citée). De même, le souhait d'éviter d'être exposé à des coûts plus importants liés à une procédure judiciaire ne constitue pas un intérêt protégé au titre de l'article 4, paragraphe 2, premier tiret, du règlement n° 1049/2001 (voir, en ce sens, arrêt du 28 juin 2019, Intercept Pharma et Intercept Pharmaceuticals/EMA, T-377/18, non publié, EU:T:2019:456, points 55 et 56).
- 163 En outre, la décision attaquée ne comporte aucun élément permettant de conclure que la divulgation plus large du mécanisme d'indemnisation des entreprises concernées pourrait être à l'origine de recours

- introduits à l'encontre de ces dernières. En effet, de tels recours auront toujours pour objet la condamnation du producteur de vaccins à la réparation du dommage subi, quelle que soit l'identité de l'entité qui, finalement, supportera les dommages et intérêts versés.
- 164 Dans ces conditions, le Tribunal considère que le premier motif invoqué dans la décision attaquée pour refuser la divulgation plus large de la stipulation relative à l'indemnisation ne démontre pas, comme le requiert la jurisprudence citée au point 99 ci-dessus, l'existence d'un risque prévisible et non purement hypothétique pour les intérêts commerciaux des entreprises concernées.
- 165 Le deuxième motif invoqué dans la décision attaquée pour refuser la divulgation intégrale des stipulations relatives à l'indemnisation, en particulier celles définissant les conditions exactes dans lesquelles une indemnisation par l'État membre est exclue, est qu'une telle divulgation révélerait inévitablement aux concurrents de l'entreprise concernée, y compris ceux ne produisant pas de vaccins, les « points faibles » de la couverture de sa responsabilité et leur fournirait un avantage concurrentiel qu'ils pourraient exploiter, par exemple, dans des annonces publicitaires et des publicités comparatives.
- 166 À cet égard, il y a lieu de rappeler que la raison pour laquelle les stipulations relatives à l'indemnisation ont été intégrées aux contrats en cause, à savoir compenser les risques encourus par les entreprises concernées liés au raccourcissement du délai de mise au point des vaccins, relevait du domaine public avant l'adoption de la décision attaquée.
- 167 En outre, tous les contrats en cause contiennent une stipulation relative à l'indemnisation qui, par ailleurs, énumère, de manière globalement similaire, les situations spécifiques principales dans lesquelles l'indemnisation de l'entreprise concernée par l'État membre est exclue.
- 168 Dès lors que toutes les entreprises concernées bénéficiaient, pour un motif identifié et légitime, d'une stipulation relative à l'indemnisation, la décision attaquée ne comporte aucun élément permettant de conclure que, en cas de divulgation plus large de la stipulation relative à l'indemnisation, le risque d'atteinte aux intérêts commerciaux des entreprises concernées, notamment en procurant un avantage concurrentiel auxdites entreprises entre elles, était, à la date de son adoption, raisonnablement prévisible et non purement hypothétique.
- 169 Dans ces conditions, le Tribunal considère que le deuxième motif invoqué dans la décision attaquée pour refuser la divulgation plus large de la stipulation relative à l'indemnisation ne démontre pas, comme le requiert la jurisprudence citée au point 99 ci-dessus, l'existence d'un risque prévisible et non purement hypothétique pour les intérêts commerciaux des entreprises concernées.
- 170 S'agissant du troisième motif invoqué dans la décision attaquée pour refuser la divulgation intégrale de la stipulation relative à l'indemnisation, notamment des conditions dans lesquelles l'indemnisation par l'État membre est exclue, à savoir qu'une connaissance précise des limites de la responsabilité des entreprises concernées aurait des répercussions sur leurs réputations auprès des consommateurs et de leurs partenaires commerciaux éventuels, il convient de relever que, contrairement à ce que font valoir les requérants, une atteinte à la réputation d'une entreprise constitue assurément une atteinte à ses intérêts commerciaux dans la mesure où la réputation de tout opérateur actif sur un marché est essentielle pour la réalisation de ses activités économiques sur le marché (voir, en ce sens, arrêt du 5 décembre 2018, Falcon Technologies International/Commission, T-875/16, non publié, EU:T:2018:877, points 51 et 53).
- 171 Néanmoins, pour les mêmes motifs que ceux exposés aux points 166 à 168 ci-dessus, la décision attaquée ne comporte aucun élément permettant raisonnablement de conclure que, en cas de divulgation plus large de la stipulation relative à l'indemnisation, le risque d'atteinte aux intérêts commerciaux des entreprises concernées, notamment à leur réputation, était, à la date de son adoption, raisonnablement prévisible et non purement hypothétique.
- 172 Dans ces conditions, le Tribunal considère que le troisième motif invoqué dans la décision attaquée pour refuser la divulgation plus large de la stipulation relative à l'indemnisation ne démontre pas, comme le requiert la jurisprudence citée au point 99 ci-dessus, l'existence d'un risque prévisible et non purement hypothétique pour les intérêts commerciaux des entreprises concernées.

- 173 Au vu de ce qui précède, le deuxième grief de la seconde branche du deuxième moyen est fondé en ce qui concerne les stipulations relatives à l'indemnisation des contrats en cause.
- 174 Il s'ensuit qu'il convient d'accueillir en partie le deuxième grief de la seconde branche du deuxième moyen en ce qui concerne les stipulations relatives à l'indemnisation et de le rejeter en partie en ce qui concerne les stipulations relatives à la responsabilité contractuelle des entreprises concernées.
- 3) *Sur le refus d'accès à la liste des partenaires de réseau de fabrication et des sous-traitants des entreprises concernées*
- 175 Par un troisième grief, les requérants contestent le caractère suffisant de la motivation de la décision attaquée et son bien-fondé pour justifier le refus d'accès aux informations relatives à la liste des partenaires de réseau de fabrication et des sous-traitants des entreprises concernées, sur le fondement de l'exception relative à la protection des intérêts commerciaux prévue à l'article 4, paragraphe 2, premier tiret, du règlement n° 1049/2001.
- 176 La Commission conteste cette argumentation.
- 177 À cet égard, il convient de relever que, dans la décision attaquée, la Commission a indiqué que le choix d'avoir un site de production dans un lieu donné ou de faire appel à un sous-traitant donné pour une tâche particulière relevait de la stratégie commerciale interne des entreprises concernées et résultait d'un choix économique précis. L'identité desdits sites et leur relation économique ou industrielle avec l'entreprise concernée ne relèveraient pas du domaine public. Elle a conclu que la divulgation des annexes de tous les contrats en cause portant sur les sous-traitants révélerait aux concurrents des entreprises concernées des éléments importants de leurs capacités industrielles et pourrait porter préjudice à leurs capacités industrielles à produire le vaccin, voire, à terme, entraver pour des raisons économiques, l'exécution intégrale des contrats conclus.
- 178 Ce faisant, contrairement à ce que soutiennent les requérants, la Commission a fourni des explications suffisantes quant au caractère commercialement sensible des informations relatives à la liste des partenaires de réseau de fabrication et des sous-traitants des entreprises concernées, de sorte qu'il y a lieu de rejeter leur grief relatif au caractère insuffisant de la motivation de la décision attaquée à cet égard.
- 179 Ayant consulté les versions intégrales des contrats en cause, le Tribunal constate qu'ils exposent, avec un niveau de détail variable, l'identité et la localisation des divers sous-traitants ou partenaires des entreprises concernées ainsi que, selon le cas, l'attribution de tâches parmi les entités énumérées. En outre, dans certains cas, des modifications, telles que des ajouts ou des changements de sites ou de partenaires, ont été apportées au stade du contrat d'achat par rapport au contrat d'achat anticipé.
- 180 Partant, c'est à juste titre que la Commission a considéré, dans la décision attaquée, que les informations sur la liste des partenaires de réseau de fabrication et sur les sous-traitants des entreprises concernées occultées dans les contrats en cause relevaient de leurs relations commerciales et, in fine, de leur capacité et de leur stratégie industrielle et commerciale.
- 181 Or, ainsi qu'il a été rappelé au point 100 ci-dessus, la protection qui doit être garantie aux intérêts commerciaux conformément à l'article 4, paragraphe 2, premier tiret, du règlement n° 1049/2001 peut couvrir de telles informations.
- 182 En outre, ainsi que le relève, en substance, la Commission, il ne saurait être exclu que les relations commerciales nouées par les entreprises concernées avec leurs partenaires de réseau de fabrication et leurs sous-traitants aient créé une synergie pourvue d'une valeur commerciale et que la divulgation de données nominatives concernant lesdites relations puisse porter atteinte aux intérêts commerciaux des intéressés ou nuire à la concurrence loyale (voir, en ce sens et par analogie, arrêt du 17 novembre 2022, Antea Polska e.a., C-54/21, EU:C:2022:888, point 79).
- 183 Par ailleurs, les informations figurant dans les contrats en cause ne sauraient être considérées comme étant historiques (voir, en ce sens, arrêt du 7 juillet 2015, Axa Versicherung/Commission, T-677/13, EU:T:2015:473, point 154 et jurisprudence citée, et ordonnance du 12 juillet 2018, RATP/Commission,

T-250/18 R, non publiée, EU:T:2018:458, points 55 et 57). En effet, ces données dataient de moins de deux ans et, ainsi qu'il ressort de la réponse de la Commission à une question posée à titre de mesure d'organisation de la procédure, la plupart des contrats en cause étaient toujours en cours d'exécution au moment de l'adoption de la décision attaquée.

184 Enfin, les requérants ne contestent ni le contexte très concurrentiel dans lequel interviennent les entreprises concernées, ni le contexte de forte demande pour des vaccins contre la COVID-19.

185 Il s'ensuit que c'est à juste titre que la Commission a considéré, dans la décision attaquée, que la divulgation intégrale de la liste des partenaires de réseau de fabrication et des sous-traitants pourrait fournir aux concurrents des entreprises concernées des informations commercialement sensibles portant sur leurs capacités industrielles (voir, en ce sens, arrêts du 7 septembre 2022, Saure/Commission, T-651/21, non publié, EU:T:2022:526, points 108 et 109, et du 12 octobre 2022, Saure/Commission, T-524/21, EU:T:2022:632, points 99 à 102).

186 Il découle de ce qui précède que les explications de la Commission dans la décision attaquée sur l'existence d'un risque raisonnablement prévisible et non hypothétique d'atteinte à la protection des intérêts commerciaux desdites entreprises en ce qui concerne la divulgation intégrale de la liste des partenaires de réseau de fabrication et des sous-traitants des entreprises concernées sont fondées.

187 Au vu de ce qui précède, il y a lieu de rejeter le troisième grief de la seconde branche du deuxième moyen.

### *c) Conclusion sur le deuxième moyen*

188 Pour les motifs exposés aux points 65 à 92 et aux points 154 à 174 ci-dessus, la première branche du deuxième moyen et le deuxième grief de la seconde branche du deuxième moyen doivent être accueillis et la décision attaquée annulée en ce qui concerne le refus partiel d'accès aux déclarations d'absence de conflit d'intérêts et aux stipulations relatives à l'indemnisation, et le deuxième moyen doit être rejeté pour le surplus.

### *3. Sur le troisième moyen, tiré de l'existence d'un intérêt public supérieur justifiant l'accès intégral aux documents demandés*

189 Au soutien du troisième moyen, les requérants font valoir que leur demande d'accès aux documents est justifiée par un intérêt public supérieur pouvant justifier spécifiquement la divulgation des informations sensibles occultées. En particulier, les requérants se prévalent du principe de la bonne gouvernance de l'Union et du principe de transparence, qui présenterait une acuité particulière, les documents demandés ayant participé à des atteintes à leurs droits fondamentaux. Ils invoquent également les principes fondamentaux régissant la commande publique de l'Union et les droits à un procès équitable, à une bonne administration et à l'intégrité de la personne. Ils demandent à pouvoir évaluer et vérifier les pratiques des acteurs institutionnels chargés de la négociation et de la passation des contrats en cause, contrôler la licéité desdits contrats, veiller à la bonne utilisation des fonds publics engagés par la Commission et consentir de manière libre et éclairée à la vaccination. Ils invoquent la réticence de nombreux citoyens à se faire vacciner, la circonstance qu'ils se seraient vus contraints à se faire vacciner eu égard aux restrictions à la libre circulation pour des motifs de santé publique imposées par les États membres et leur souhait de pouvoir accéder aux contrats en cause aux fins de leur bonne information et de leur consentement à un acte médical.

190 La Commission conteste cette argumentation.

191 À cet égard, à titre liminaire, d'une part, le Tribunal relève que l'examen du troisième moyen ne concerne que les contrats en cause, à savoir les documents à l'égard desquels la Commission a conclu qu'ils relevaient de l'exception visée à l'article 4, paragraphe 2, premier tiret, du règlement n° 1049/2001.

192 En effet, les dispositions de l'article 4, paragraphe 1, sous b), du règlement n° 1049/2001 ne prévoient pas la mise en balance de l'intérêt public relatif à la vie privée et à l'intégrité de l'individu avec un intérêt public supérieur (arrêt du 15 juillet 2015, Dennekamp/Parlement, T-115/13, EU:T:2015:497,

- point 62). Partant, le troisième moyen ne concerne pas les déclarations d'absence de conflit d'intérêts traitées dans le cadre de la première branche du deuxième moyen.
- 193 D'autre part, le Tribunal rappelle que le deuxième grief de la seconde branche du deuxième moyen doit en partie être accueilli, en ce que les motifs pour refuser la divulgation plus large des stipulations relatives à l'indemnisation ne démontrent pas l'existence d'un risque prévisible et non purement hypothétique d'atteinte aux intérêts commerciaux des entreprises concernées, en violation de l'article 4, paragraphe 2, premier tiret, du règlement n° 1049/2001. Il s'ensuit que l'examen du troisième moyen ne concerne pas cet aspect de la décision attaquée.
- 194 Conformément à l'article 4, paragraphe 2, dernier membre de phrase, du règlement n° 1049/2001, les institutions refusent l'accès à un document lorsque sa divulgation porterait atteinte, notamment, à la protection des intérêts commerciaux d'une personne physique ou morale déterminée « à moins qu'un intérêt public supérieur ne justifie la divulgation du document visé ». Il en ressort que les institutions de l'Union ne peuvent refuser l'accès à un document lorsque sa divulgation est justifiée par un intérêt public supérieur, même si celle-ci pourrait porter atteinte à la protection des intérêts commerciaux d'une personne physique ou morale déterminée.
- 195 Dans ce contexte, il y a lieu de mettre en balance, d'une part, l'intérêt spécifique devant être protégé par la non-divulgation du document concerné et, d'autre part, notamment, l'intérêt général à ce que ce document soit rendu accessible, eu égard aux avantages découlant, ainsi qu'il est précisé au considérant 2 du règlement n° 1049/2001, d'une transparence accrue, à savoir une meilleure participation des citoyens au processus décisionnel ainsi qu'une plus grande légitimité, efficacité et responsabilité de l'administration des citoyens dans un système démocratique (voir arrêt du 21 octobre 2010, *Agapiou/Joséphidès/Commission et EACEA*, T-439/08, non publié, EU:T:2010:442, point 136 et jurisprudence citée ; arrêt du 5 février 2018, *PTC Therapeutics International/EMA*, T-718/15, EU:T:2018:66, point 107).
- 196 Il incombe au demandeur d'invoquer de manière concrète des circonstances fondant un intérêt public supérieur qui justifie la divulgation des documents concernés (voir arrêts du 14 novembre 2013, *LPN et Finlande/Commission*, C-514/11 P et C-605/11 P, EU:C:2013:738, point 94 et jurisprudence citée, et du 16 juillet 2015, *ClientEarth/Commission*, C-612/13 P, EU:C:2015:486, point 90 et jurisprudence citée). En effet, c'est à ceux qui soutiennent l'existence d'un intérêt public supérieur au sens du dernier membre de phrase de l'article 4, paragraphe 2, du règlement n° 1049/2001 qu'il incombe de le démontrer (arrêt du 25 septembre 2014, *Spirlea/Commission*, T-306/12, EU:T:2014:816, point 97).
- 197 Dans ce contexte, la personne qui entend s'opposer à un motif de refus de divulgation doit, d'une part, faire valoir l'existence d'un intérêt public susceptible de primer ce motif et, d'autre part, démontrer précisément que, dans le cas d'espèce, la divulgation des documents concernés contribuerait, de manière concrète, à assurer la protection de cet intérêt public à un point tel que le principe de transparence prime la protection des intérêts ayant motivé le refus de divulgation (voir, en ce sens, ordonnance du 21 mai 2019, *Pint/Commission*, C-770/18 P, non publiée, EU:C:2019:436, point 18), à savoir, en l'espèce, la protection des intérêts commerciaux des entreprises concernées.
- 198 L'intérêt public supérieur susceptible de justifier la divulgation d'un document ne doit pas nécessairement être distinct des principes qui sous-tendent le règlement n° 1049/2001. Cependant, des considérations générales ne sauraient être retenues pour justifier l'accès aux documents demandés, lequel exige que le principe de transparence présente, dans la situation donnée, une acuité particulière qui prime les raisons justifiant le refus de divulgation des documents en question (voir, en ce sens, arrêts du 14 novembre 2013, *LPN et Finlande/Commission*, C-514/11 P et C-605/11 P, EU:C:2013:738, points 92 et 93 et jurisprudence citée, et du 16 juillet 2015, *ClientEarth/Commission*, C-612/13 P, EU:C:2015:486, points 92 et 93).
- 199 Dans la demande confirmative, les requérants ont invoqué un intérêt public supérieur justifiant la divulgation des documents demandés fondé en substance sur la transparence qu'impliquait la « bonne gouvernance présidant au fonctionnement de l'Union selon l'article 15 TFUE ». Cet intérêt public

- prévaudrait sur les intérêts commerciaux des entreprises concernées compte tenu de l'état d'urgence sanitaire.
- 200 Dans la décision attaquée, par laquelle la Commission a accordé un accès plus large aux documents 1, 3 à 6, 8 et 9, précédemment divulgués, ainsi qu'un accès partiel aux documents 2, 7 et 10 à 13, lesquels n'avaient jusqu'alors pas été divulgués publiquement sous une forme expurgée, la Commission a indiqué reconnaître l'état d'urgence lié à la pandémie de la COVID-19, souscrire à l'importance de la confiance du public dans ses actions en ce qui concernait l'achat des vaccins et reconnaître le degré élevé de transparence exigé. Cependant, elle a estimé que les requérants n'avaient pas établi la nécessité de divulguer les informations commercialement sensibles occultées sur le fondement de l'article 4, paragraphe 2, premier tiret, du règlement n° 1049/2001. En effet, les arguments portant sur la bonne gouvernance et sur la transparence seraient de nature générale. Elle a rappelé qu'elle avait communiqué de manière régulière des informations sur l'état d'avancement des négociations avec les entreprises concernées et les diverses démarches entreprises, y compris auprès du Parlement européen, afin d'assurer la transparence. Elle a exposé avoir consulté les entreprises concernées en vue d'accorder l'accès le plus large possible aux contrats en cause. Elle a souligné toutefois que le droit d'accès aux documents n'était pas un droit général et absolu. Elle a ensuite rappelé que des considérations générales, y compris sur la protection de la santé publique, n'étaient pas suffisantes pour justifier un intérêt public supérieur, sans précisions sur les motifs concrets justifiant dans quelle mesure la divulgation servirait cet intérêt public. Elle a précisé qu'elle n'avait pas été en mesure d'identifier un quelconque intérêt public susceptible de primer l'intérêt public et privé protégé par l'article 4, paragraphe 2, premier tiret, du règlement n° 1049/2001. Enfin, elle a considéré que le fait que les contrats en cause se rapportaient à une procédure administrative et non à des actes législatifs renforçait la conclusion selon laquelle aucun intérêt public supérieur ne justifierait la divulgation des passages occultés.
- 201 En l'espèce, l'appréciation de la Commission n'est entachée d'aucune erreur de droit au regard de l'article 4, paragraphe 2, premier tiret, du règlement n° 1049/2001.
- 202 En particulier, les requérants n'ont fait état, dans leur demande confirmative, que de considérations générales relatives à la transparence et à la bonne gouvernance. Or, de telles considérations ne sauraient être de nature à établir que l'intérêt tenant à la transparence présentait, en l'espèce, une acuité particulière qui aurait pu primer les raisons justifiant le refus de divulgation des parties occultées des contrats en cause.
- 203 En tout état de cause, il convient de constater que la Commission n'a pas dénié l'existence d'un intérêt du public à recevoir des informations relatives à l'achat des vaccins et aux contrats en cause, mais a estimé, dans la décision attaquée, que cet intérêt était satisfait par les diverses démarches entreprises pour assurer la transparence, dont la publication d'informations actualisées sur l'état d'avancement des négociations et la communication d'informations au Parlement de vive voix et par écrit. Il convient de constater également que les informations occultées ne contiennent pas d'indications scientifiques relatives à l'efficacité et à la sécurité des vaccins qui porteraient sur les éventuelles préoccupations du public en ce qui concerne l'utilisation des vaccins.
- 204 Cette conclusion n'est pas remise en cause par les arguments des requérants soulevés dans le cadre de leur mémoire en adaptation.
- 205 Premièrement, contrairement à ce que soutiennent les requérants, il ressort de la décision attaquée que la Commission a examiné la question de l'existence d'un intérêt public supérieur, le point 3 de cette décision étant dédié à ladite question.
- 206 Deuxièmement, dans la mesure où les requérants ont fait valoir dans la demande confirmative qu'il existait un intérêt public supérieur justifiant la divulgation intégrale des contrats en cause, il leur incombait d'invoquer de manière concrète les circonstances justifiant une telle divulgation. L'argument des requérants selon lequel il revenait à la Commission d'examiner d'office l'existence d'un tel intérêt, même s'ils n'y avaient pas fait référence, ne saurait remettre en cause ce constat.

- 207 Certes, l'article 6, paragraphe 1, du règlement n° 1049/2001, qui prévoit les modalités pratiques des demandes d'accès aux documents en vertu de ce règlement, dispose que « [l]e demandeur n'est pas obligé de justifier sa demande ». Toutefois, lorsqu'une institution recevant une demande d'accès constate que la divulgation visée pourrait porter atteinte à la protection de l'un des intérêts énumérés à l'article 4, paragraphe 2, de ce règlement, comme l'a fait la Commission dans la réponse à la demande initiale, il appartient au demandeur qui souhaite voir l'institution en question réviser sa position en alléguant l'existence d'un intérêt public supérieur de présenter des arguments à cet effet, ainsi qu'il a été constaté aux points 196 et 197 ci-dessus.
- 208 Troisièmement, s'agissant des affirmations générales quant à leur souhait de pouvoir contrôler les pratiques des acteurs institutionnels chargés de la passation des contrats en cause et la licéité desdits contrats et de veiller à la bonne utilisation des fonds publics engagés par la Commission, les requérants n'étaient pas les motifs concrets qui justifieraient, en l'espèce, la divulgation plus large des contrats en cause. Dans ce cadre, il convient de relever qu'il n'appartient pas aux requérants d'établir dans quelle mesure le droit de l'Union en matière de passation de marchés et le droit belge, qui est le droit régissant les contrats en cause, ont été respectés. De même, il ne leur appartient pas d'assurer la protection des intérêts financiers de l'Union. En effet, le règlement (UE, Euratom) 2018/1046 du Parlement européen et du Conseil, du 18 juillet 2018, relatif aux règles financières applicables au budget général de l'Union, modifiant les règlements (UE) n° 1296/2013, (UE) n° 1301/2013, (UE) n° 1303/2013, (UE) n° 1304/2013, (UE) n° 1309/2013, (UE) n° 1316/2013, (UE) n° 223/2014, (UE) n° 283/2014 et la décision n° 541/2014/UE, et abrogeant le règlement (UE, Euratom) n° 966/2012 (JO 2018, L 193, p. 1), et le règlement 2016/369 tel que modifié par le règlement 2020/521 ainsi que les contrats en cause contiennent des dispositions habilitant la Commission, la Cour des comptes européenne et le Parquet européen à procéder à des audits et à des enquêtes, selon leurs compétences respectives. Par ailleurs, les requérants n'expliquent pas en quoi la divulgation des éléments commercialement sensibles occultés leur permettrait de se forger un avis éclairé quant à la passation conjointe des marchés pour les vaccins contre la COVID-19 ou quant à l'utilisation de fonds publics, alors que ces mêmes éléments seraient susceptibles d'être utilisés à l'encontre des entreprises concernées, voire même à l'encontre de la Commission et des États membres dans le cadre de contrats d'achat ultérieurs. Il s'ensuit que les requérants restent en défaut de démontrer précisément comment la divulgation des informations occultées contribuerait, de manière concrète, à assurer la protection des intérêts qu'ils invoquent.
- 209 Quatrièmement, en ce que les requérants soutiennent, en substance, que la divulgation plus large des contrats en cause serait nécessaire à leur bonne information et aux fins de consentir, de manière éclairée, à la vaccination contre la COVID-19, outre que ces affirmations sont de nature générale, elles reposent sur la supposition que les passages occultés des contrats en cause contiennent des indications scientifiques susceptibles de porter sur les éventuelles préoccupations du public en ce qui concerne l'utilisation des vaccins. Or, ainsi qu'il a été relevé au point 202 ci-dessus, tel n'est pas le cas et, ainsi qu'il a été relevé au point 126 ci-dessus, les entreprises concernées sont tenues de respecter toutes les conditions prévues dans les autorisations de mise sur le marché. Partant, il ne saurait être considéré que les requérants ont démontré que la divulgation des informations occultées contribuerait de manière concrète à assurer la protection de l'intérêt public qu'ils invoquent.
- 210 Cinquièmement, doit être écartée l'argumentation des requérants selon laquelle la transparence présenterait une acuité particulière, les contrats en cause ayant participé à des atteintes à leurs droits fondamentaux. En effet, lesdits contrats n'établissent ni une obligation de se faire vacciner contre la COVID-19, ni une obligation de présenter une preuve de vaccination en tant que condition pour la levée des restrictions à la libre circulation mises en place par les États membres pour des motifs de santé publique. À cet égard, les obligations en ce sens émanent uniquement du droit national des États membres (voir, en ce sens, ordonnance du 29 avril 2022, Abenante e.a./Parlement et Conseil, T-527/21, non publiée, EU:T:2022:278, points 22 et 23).
- 211 Enfin, en ce que les requérants invoquent la volonté d'exercice d'un contrôle démocratique des actions de la Commission, ainsi que la Commission l'a indiqué dans la décision attaquée, son activité administrative n'exige pas la même étendue d'accès aux documents que celle requise par l'activité législative d'une institution de l'Union (voir, par analogie, arrêts du 29 juin 2010,

Commission/Technische Glaswerke Ilmenau, C-139/07 P, EU:C:2010:376, point 60, et du 27 février 2014, Commission/EnBW, C-365/12 P, EU:C:2014:112, point 91).

212 Or, en l'espèce, les contrats en cause s'inscrivent dans le cadre d'une activité administrative.

213 Dans ces conditions, c'est sans commettre d'erreur de droit que, à la date d'adoption de la décision attaquée, la Commission s'est prévaluée de l'exception afférente à la protection des intérêts commerciaux des entreprises concernées, étant entendu toutefois que, ainsi qu'il ressort de l'article 4, paragraphe 7, du règlement n° 1049/2001, cette exception n'a pas vocation à s'appliquer pendant une période illimitée, mais seulement aussi longtemps que cette protection se justifie eu égard au contenu du document en cause (voir, en ce sens, arrêt du 26 janvier 2010, *Internationaler Hilfsfonds/Commission*, C-362/08 P, EU:C:2010:40, points 56 et 57).

214 Il s'ensuit qu'il y a lieu de rejeter le troisième moyen, tel que circonscrit aux points 191 à 193 ci-dessus, comme étant non fondé.

#### **4. Sur le quatrième moyen, tiré de la violation du principe de proportionnalité**

215 À l'appui du quatrième moyen, les requérants soutiennent que les mesures prises par la Commission violent le principe de proportionnalité.

216 La Commission conclut au rejet de ces allégations.

217 En l'espèce, pour les motifs exposés aux points 85 à 92 et 193 ci-dessus, l'examen du quatrième moyen ne concerne le refus partiel d'accès ni aux déclarations d'absence de conflit d'intérêts ni aux stipulations sur l'indemnisation des contrats en cause.

218 S'agissant du reproche fait à la Commission de ne pas avoir vérifié si la divulgation était proportionnée à l'atteinte portée aux intérêts des requérants, il convient de souligner que l'article 4, paragraphe 6, du règlement n° 1049/2001 prévoit que, si seulement une partie du document demandé est concernée par une ou plusieurs des exceptions, les autres parties du document sont divulguées et que l'examen de l'accès partiel audit document de la Commission doit être réalisé à l'aune du principe de proportionnalité (voir, en ce sens, arrêt du 6 décembre 2001, *Conseil/Hautala*, C-353/99 P, EU:C:2001:661, points 27 et 28).

219 La jurisprudence souligne en effet qu'il résulte des termes de l'article 4, paragraphe 6, du règlement n° 1049/2001 qu'une institution ou un organe est tenu d'examiner s'il convient d'accorder un accès partiel aux documents visés par une demande d'accès, en limitant un refus éventuel aux seules données couvertes par les exceptions visées. L'institution ou l'organe doit accorder un tel accès partiel si le but poursuivi par cette institution ou cet organe, lorsqu'il refuse l'accès au document, peut être atteint dans l'hypothèse où cette institution se limiterait à occulter les passages qui peuvent porter atteinte à l'intérêt public protégé (arrêt du 12 septembre 2013, *Besselink/Conseil*, T-331/11, non publié, EU:T:2013:419, point 84 ; voir, en ce sens, arrêt du 6 décembre 2001, *Conseil/Hautala*, C-353/99 P, EU:C:2001:661, point 29).

220 L'analyse détaillée des différents documents, figurant dans la décision attaquée, fait apparaître que la Commission a examiné la demande d'accès aux documents dans le strict respect du principe de proportionnalité dont l'application dans le domaine de l'accès aux documents a été décrite par la jurisprudence mentionnée aux points 218 et 219 ci-dessus.

221 Compte tenu de ce qui précède, le quatrième moyen, tel que circonscrit au point 217 ci-dessus, doit être rejeté comme étant non fondé.

222 Au vu de l'ensemble des considérations qui précèdent, il y a lieu d'annuler la décision attaquée en ce qu'elle refuse, en violation de l'article 4, paragraphe 1, sous b), du règlement n° 1049/2001, un accès plus large aux déclarations d'absence de conflit d'intérêts signées par les membres de l'équipe conjointe de négociation et en ce qu'elle refuse, en violation de l'article 4, paragraphe 2, premier tiret,



du règlement n° 1049/2001, l'accès plus étendu aux stipulations relatives à l'indemnisation et de rejeter le recours pour le surplus.

223 Dans ce cadre, il convient de rappeler qu'il n'appartient pas au Tribunal de se substituer à la Commission et d'indiquer les parties de documents auxquels un accès total ou partiel aurait dû être accordé, l'institution étant tenue, lors de l'exécution du présent arrêt et conformément à l'article 266 TFUE, de prendre en considération les motifs exposés à cet égard dans celui-ci (voir, en ce sens, arrêt du 6 juillet 2006, Franchet et Byk/Commission, T-391/03 et T-70/04, EU:T:2006:190, point 133).

#### IV. Sur les dépens

224 Aux termes de l'article 134, paragraphe 1, du règlement de procédure, toute partie qui succombe est condamnée aux dépens, s'il est conclu en ce sens. Par ailleurs, aux termes de l'article 137 du règlement de procédure, en cas de non-lieu à statuer, le Tribunal règle librement les dépens. La Commission ayant succombé pour l'essentiel, il y a lieu de la condamner aux dépens, conformément aux conclusions des requérants.

Par ces motifs,

LE TRIBUNAL (cinquième chambre)

déclare et arrête :

- 1) **Il n'y a plus lieu de statuer sur le chef de conclusions tendant à l'annulation de la décision implicite de la Commission européenne du 24 septembre 2021 rejetant la demande confirmative d'accès aux documents.**
- 2) **La décision C(2022) 1359 final de la Commission, du 28 février 2022, prise en application de l'article 4 du règlement (CE) n° 1049/2001 du Parlement européen et du Conseil, du 30 mai 2001, relatif à l'accès du public aux documents du Parlement européen, du Conseil et de la Commission, et accordant à M. Fabien Courtois et aux autres personnes physiques dont les noms figurent en annexe un accès partiel à certains documents concernant l'achat de vaccins par cette institution dans le cadre de la pandémie de COVID-19, ainsi que la version française de ladite décision communiquée à M. Courtois et aux autres requérants dont les noms figurent en annexe, le 31 mars 2022, sont annulées pour autant que la Commission a refusé un accès plus large, d'une part, aux déclarations d'absence de conflit d'intérêts signées par les membres de l'équipe conjointe de négociation pour l'achat de vaccins contre la COVID-19 sur le fondement de l'article 4, paragraphe 1, sous b), du règlement n° 1049/2001 et, d'autre part, aux stipulations relatives à l'indemnisation dans les contrats d'achat anticipé et les contrats d'achat conclus entre la Commission et les sociétés pharmaceutiques concernées pour l'achat desdits vaccins sur le fondement de l'article 4, paragraphe 2, premier tiret, de ce même règlement.**
- 3) **Le recours est rejeté pour le surplus.**
- 4) **La Commission est condamnée aux dépens, en ce compris les dépens afférents à la requête dans sa version initiale.**

Svenningsen

Mac Eochaidh

Martín y Pérez de Nanclares

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg, le 17 juillet 2024.

V. Di Bucci

S. Papasavvas

## Table des matières

## I. Antécédents du litige

## II. Conclusions des parties

## III. En droit

A. Sur la qualité pour agir des requérants

B. Sur l'objet du litige

C. Sur le fond

1. Sur le premier moyen, tiré du caractère incomplet de la liste des documents recensés comme entrant dans le champ de la demande d'accès aux documents

2. Sur le deuxième moyen, tiré de l'inapplicabilité des deux exceptions invoquées par la Commission pour justifier le refus d'accès aux documents demandés

a) Sur la première branche du deuxième moyen, tirée de l'inapplicabilité de l'exception relative à la protection de la vie privée et de l'intégrité de l'individu (article 4, paragraphe 1, sous b), du règlement no 1049/2001)

b) Sur la seconde branche du deuxième moyen, tirée de l'inapplicabilité de l'exception relative à la protection des intérêts commerciaux des entreprises (article 4, paragraphe 2, premier tiret, du règlement no 1049/2001)

1) Sur le refus partiel d'accès aux stipulations relatives aux propriétés des vaccins et au contrôle qualité

i) Sur la motivation de la décision attaquée

ii) Sur le bien-fondé de la motivation de la décision attaquée

2) Sur le refus partiel d'accès aux stipulations relatives à l'indemnisation

i) Sur la motivation de la décision attaquée

ii) Sur le bien-fondé de la motivation de la décision attaquée

– Sur les stipulations relatives à la responsabilité contractuelle

– Sur les stipulations relatives à l'indemnisation

3) Sur le refus d'accès à la liste des partenaires de réseau de fabrication et des sous-traitants des entreprises concernées

c) Conclusion sur le deuxième moyen

3. Sur le troisième moyen, tiré de l'existence d'un intérêt public supérieur justifiant l'accès intégral aux documents demandés

4. Sur le quatrième moyen, tiré de la violation du principe de proportionnalité

## IV. Sur les dépens

---

\* Langue de procédure : le français

---

1 La liste des autres parties requérantes n'est annexée qu'à la version notifiée aux parties.