Samling af Afgørelser

RETTENS DOM (Ottende Afdeling)

15. september 2016 *

»Aktindsigt — forordning (EF) nr. 1049/2001 — dokumenter udfærdiget som led i det forberedende arbejde i forbindelse med vedtagelsen af direktivet om indbyrdes tilnærmelse af medlemsstaternes love og administrative bestemmelser om fremstilling, præsentation og salg af tobak og relaterede produkter — afslag på aktindsigt — undtagelse vedrørende beskyttelsen af retslige procedurer og juridisk rådgivning — undtagelse vedrørende beskyttelsen af beslutningsprocessen — tungtvejende offentlig interesse«

I sag T-796/14,

Philip Morris Ltd, Richmond (Det Forenede Kongerige), ved advokaterne K. Nordlander og M. Abenhaïm,

sagsøger,

mod

Europa-Kommissionen ved J. Baquero Cruz og F. Clorstuche-Duvieusart, som befuldmægtigede,

sagsøgt,

angående et søgsmål anlagt i henhold til artikel 263 TEUF om annullation af Kommissionens afgørelse Ares (2014) 3142109 af 24. september 2014, for så vidt som den giver sagsøgeren afslag på fuld aktindsigt i de begærede dokumenter, bortset fra indsigt i de deri indeholdte redigerede personoplysninger,

har

RETTEN (Ottende Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, D. Gratsias, og dommerne M. Kancheva og C. Wetter (refererende dommer),

justitssekretær: fuldmægtig L. Grzegorczyk,

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

afsagt følgende

* Processprog: engelsk.

Dom

Tvistens baggrund

1 Ved e-mail af 22. januar 2014 fremsatte Philip Morris Ltd en række begæringer om aktindsigt til Kommissionens Generalsekretariat i henhold til Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1049/2001 af 30. maj 2001 om aktindsigt i Europa-Parlamentets, Rådets og Kommissionens dokumenter (EFT 2001, L 145, s. 43).

2 Disse begæringer vedrørte alle den lovgivningsmæssige procedure, der førte til vedtagelsen af Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2014/40/EU af 3. april 2014 om indbyrdes tilnærmelse af medlemsstaternes love og administrative bestemmelser om fremstilling, præsentation og salg af tobak og relaterede produkter og om ophævelse af direktiv 2001/37/EF (EFT 2014, L 127, s. 1, herefter »direktiv 2014/40«).

3 Ved e-mail af 21. februar 2014 underrettede Kommissionens Generaldirektorat for »Sundhed og Forbrugerbeskyttelse« sagsøgeren om, at det ikke var i stand til at svare inden for den frist, der er fastsat i artikel 7, stk. 1, i forordning nr. 1049/2001, på grund af omfanget af de begærede dokumenter og foreslog at nå frem til en løsning i henhold til artikel 6, stk. 3, i forordning nr. 1049/2001.

4 Ved skrivelse af 10. marts 2014 accepterede sagsøgeren forslaget fra Generaldirektoratet for »Sundhed og Forbrugerbeskyttelse« om at opdele de begærede dokumenter i forskellige partier. Sagsøgeren afviste imidlertid dette forslag, såfremt det måtte betyde, at selskabet følgelig ikke ville have modtaget svar vedrørende alle de dokumenter, der var omfattet af dets begæringer, inden den 25. april 2014.

5 Ved skrivelse af 21. marts 2014 anførte chefen for kontoret D4 »Stoffer af menneskelig oprindelse og bekæmpelse af tobaksrygning« under Generaldirektoratet for »Sundhed og Forbrugerbeskyttelse«, at den af sagsøgeren forslåede frist ikke var rimelig, og præciserede, at en institution havde mulighed for at afveje interessen i at få aktindsigt i dokumenter mod den hermed forbundne arbejdsbyrde med det formål at sikre hensynet til en god forvaltning i disse særlige tilfælde. I skrivelsen var det ligeledes anført, at Generaldirektoratet ville vende tilbage til dette spørgsmål så hurtigt som muligt for at fastsætte de efterfølgende trin og de gældende frister.

6 Ved skrivelse af 2. april 2014 besvarede direktøren for Generaldirektoratet for »Sundhed og Forbrugerbeskyttelse« visse begæringer om aktindsigt og underrettede sagsøgeren om, at Generaldirektoratet ville behandle begæringerne vedrørende de øvrige dokumenter, der var identificeret i forskellige partier.

7 Ved skrivelse af 23. april 2014 gjorde sagsøgeren Kommissionen opmærksom på, at i mangel af en rimelig løsning var Kommissionen bundet af fristerne i artikel 7, stk. 1, i forordning nr. 1049/2001, og selskabet præciserede, at det forbeholdte sig ret til at anlægge et søgsmål i tilfælde af, at dets begæringer stadig var under behandling den 1. maj 2014. Sagsøgeren anmodede ligeledes om at få foretaget en mindre ændring af prioriteringen af partierne, hvilket blev accepteret af Kommissionen for en stor del af partierne.

8 I sit første svar af 15. maj 2014 gav Generaldirektoratet for »Sundhed og Forbrugerbeskyttelse« for så vidt angår de dokumenter, der var omfattet af parti nr. 1 (i alt 39 dokumenter), af parti nr. 3 (i alt 24 dokumenter) og af parti nr. 5 (i alt 5 dokumenter), fuld aktindsigt i størstedelen af de nævnte dokumenter (hvori personoplysninger var slettet). Generaldirektoratet anførte, at undersøgelsen af de dokumenter, der var omfattet af parti nr. 2 og 4, samt af en del af de dokumenter, der var omfattet af parti 3, fortsat var i gang. For så vidt angår 13 dokumenter, der var omfattet af parti nr. 1 eller af parti nr. 3, gav Kommissionen delvis aktindsigt. Afslaget på at give fuld aktindsigt var baseret på beskyttelsen af beslutningsprocessen (fastsat i artikel 4, stk. 3, andet afsnit, i forordning nr. 1049/2001), af juridisk

rådgivning (fastsat i artikel 4, stk. 2, andet led, i forordning nr. 1049/2001), af internationale forbindelser [fastsat i artikel 4, stk. 1, litra a), tredje led, i forordning nr. 1049/2001], af en fysisk eller juridisk persons forretningsmæssige interesser (fastsat i artikel 4, stk. 2, første led, i forordning nr. 1049/2001) samt beskyttelsen af privatlivets fred og den enkeltes integritet [fastsat i artikel 4, stk. 1, litra b), i forordning nr. 1049/2001].

9 Ved skrivelse af 6. juni 2014 genfremsatte sagsøgeren over for Kommissionen begæringen om fuld aktindsigt i de 13 dokumenter, hvori Kommissionen alene havde givet delvis aktindsigt.

10 Den 1. juni 2014 forlængede Kommissionens Generalsekretariat svarfristen med 15 arbejdsdage i henhold til artikel 8, stk. 2, i forordning nr. 1049/2001.

11 Den 23. juli 2014 blev et andet foreløbigt svar fremsendt til sagsøgeren.

12 Den 24. september 2014 vedtog Kommissionen afgørelse Ares(2014) 3142109 som svar på den genfremsatte begæring (herefter »den anfægtede afgørelse«), hvorved den afslog at give fuld aktindsigt i seks af de tretten dokumenter, der var omfattet af den genfremsatte begæring.

13 Dette afslag blev begrundet med henvisning til behovet for beskyttelsen af:

— privatlivets fred og den enkeltes integritet [artikel 4, stk. 1, litra b), i forordning nr. 1049/2001] for så vidt angår dokument nr. 1 og 3-7

— juridisk rådgivning (artikel 4, stk. 2, andet led, i forordning nr. 1049/2001) for så vidt angår dokument nr. 1

— retslige procedurer (artikel 4, stk. 2, andet led, i forordning nr. 1049/2001) for så vidt angår dokument nr. 3-7

— beslutningsprocessen (artikel 4, stk. 3, første afsnit, i forordning nr. 1049/2001) for så vidt angår dokument nr. 1 og 3-7

— subsidiært beslutningsprocessen (artikel 4, stk. 3, andet afsnit, i forordning nr. 1049/2001) for så vidt angår dokument nr. 1 og 3-7.

14 Kommissionen fandt desuden, at der heller ikke forelå en mere tungtvejende offentlig interesse som omhandlet i artikel 4, stk. 2, in fine, i forordning nr. 1049/2001 og i artikel 4, stk. 3, første og andet afsnit, in fine, i samme forordning, der kunne begrunde, at dokumenterne ikke desto mindre udbredes.

15 Endelig gav Kommissionen i henhold til artikel 4, stk. 6, i forordning nr. 1049/2001 fuld aktindsigt i dokument nr. 2 og 8-13 og en udvidet delvis aktindsigt i dokument nr. 1 og 3. Kommissionen fandt, at det ikke var muligt at give en yderligere delvis aktindsigt i de resterende dokumenter (dokument nr. 1 og 3-7), idet de overstregede dele i de nævnte dokumenter var omfattet af de påberåbte undtagelser, således som det allerede var forklaret.

Retsforhandlinger og parternes påstande

16 Ved stævning indleveret til Rettens Justitskontor den 4. december 2014 anlagde sagsøgeren nærværende sag.

17 Den 16. marts 2015 indgav Kommissionen svarskrift.

18 I overensstemmelse med artikel 47, stk. 1, i Rettens procesreglement af 2. maj 1991 har Retten (Ottende Afdeling) bestemt, at der ikke er behov for yderligere skriftveksling.

19 Efter forslag fra den refererende dommer har Retten (Ottende Afdeling) besluttet at indlede den mundtlige forhandling.

20 Ved kendelse af 11. november 2015 pålagde Retten Kommissionen at fremlægge en kopi af de begærede dokumenter i henhold til artikel 91, litra c), i Rettens procesreglement og anførte, at i overensstemmelse med dette procesreglements artikel 104 ville disse dokumenter ikke blive tilstillet sagsøgeren. Kommissionen efterkom denne kendelse inden for den fastsatte frist.

21 Ved afgørelse truffet den 16. december 2015 af formanden for Rettens Ottende Afdeling er sag T-796/14, T-800/14 og T-18/15 i henhold til procesreglementets artikel 68, stk. 1, blevet forenet med henblik på den mundtlige forhandling.

22 Parterne afgav mundtlige indlæg og besvarede Rettens spørgsmål under retsmødet den 21. januar 2016.

23 Sagsøgeren har nedlagt følgende påstande:

— Sagen antages til realitetsbehandling.

— Den anfægtede afgørelse annulleres, for så vidt som den giver sagsøgeren afslag på fuld aktindsigt i dokument nr. 1 og 3-7, der er anført i stævningen, bortset fra oplysningerne om beskyttelsen af privatlivets fred og den enkeltes integritet.

— Kommissionen tilpligtes at betale sagens omkostninger.

24 Kommissionen har nedlagt følgende påstande:

— Frifindelse.

— Sagsøgeren tilpligtes at betale sagens omkostninger.

Retlige bemærkninger

25 Til støtte for sit søgsmål har sagsøgeren fremført tre anbringender, der henholdsvis vedrører for det første en begrundelsesmangel, for det andet en tilsidesættelse af artikel 4, stk. 2, andet led, i forordning nr. 1049/2001 og for det tredje en tilsidesættelse af denne forordnings artikel 4, stk. 3.

Det første anbringende om, at den anfægtede afgørelse er behæftet med en begrundelsesmangel

26 Sagsøgeren har kritiseret Kommissionen for ikke at have givet en begrundelse for sit afslag på delvis aktindsigt. Kommissionen har således for det første fremført generelle argumenter som begrundelse for sit afslag uden at angive grundene eller de relevante faktiske omstændigheder for hvert afslag. Hvad angår spørgsmålet, om der forelå en tungtvejende offentlig interesse, har Kommissionen dernæst foretaget den samme vurdering for alle de forskellige grunde og dokumenter frem for at foretage en afvejning af kravene afhængig af grundene. Den anfægtede afgørelse bør derfor annulleres. Det angives derefter ikke i den anfægtede afgørelse ved anvendelsen af undtagelsen i artikel 4, stk. 2, andet led, i forordning nr. 1049/2001, om begrundelsen for hver overstregning vedrørte »juridisk rådgivning« eller en »retslig procedure«. Endelig er princippet om processuel ligestilling ikke relevant i forbindelse med aktindsigt i dokumenter, der vedrører en lovgivningsmæssig procedure.

27 Kommissionen har bestridt, at disse argumenter er begrundede.

28 Det bemærkes indledningsvis, at ifølge fast retspraksis udgør begrundelseskravet en væsentlig formforskrift, som skal adskilles fra spørgsmålet om, hvorvidt begrundelsen er materielt rigtig, hvilket henhører under realiteten for så vidt angår den anfægtede retsakts lovlighed (dom af 22.3.2001, Frankrig mod Kommissionen, sag C-17/99, EU:C:2001:178, præmis 35, og af 26.10.2011, Dufour mod ECB, T-436/09, EU:T:2011:634, præmis 52).

29 Ifølge fast retspraksis skal den begrundelse, som kræves i henhold til artikel 296 TEUF, tilpasses karakteren af den pågældende retsakt og klart og utvetydigt angive de betragtninger, som den institution, der har udstedt den retsakten, har lagt til grund, således at de berørte parter kan få kendskab til grundlaget for den trufne foranstaltning, og således at den kompetente ret kan udøve sin prøvelsesret. Det kræves ikke, at begrundelsen angiver alle de relevante faktiske og retlige forhold, da spørgsmålet, om en retsakts begrundelse opfylder kravene efter nævnte artikel, ikke blot skal vurderes i forhold til ordlyden, men ligeledes til den sammenhæng, hvori den indgår, samt under hensyn til alle de retsregler, som gælder på det pågældende område (dom af 2.4.1998, Kommissionen mod Sytraval og Brink's France, C-367/95 P, EU:C:1998:154, præmis 63, af 6.3.2003, Interporc mod Kommissionen, C-41/00 P, EU:C:2003:125, præmis 55, af 1.2.2007, Sison mod Rådet, C-266/05 P, EU:C:2007:75, præmis 80, og af 19.11.2014, Ntouvas mod ECDC, T-223/12, ikke trykt i Sml., EU:T:2014:975, præmis 20).

30 Hvad angår en begæring om aktindsigt skal enhver afgørelse, som en institution træffer vedrørende de undtagelser, som er opregnet i artikel 4 i forordning nr. 1049/2001, begrundes. Hvis en institution beslutter at afslå en begæring om aktindsigt i et dokument, skal den for det første give en forklaring på, hvorledes aktindsigt i dokumentet konkret og faktisk kunne være til skade for den interesse, som er beskyttet ved en undtagelse i artikel 4 i forordning nr. 1049/2001, som institutionen påberåber sig, og for det andet skal den i de tilfælde, som er omhandlet i denne artikels stk. 2 og 3, give en forklaring hvad angår spørgsmålet, om der ikke desto mindre findes en mere tungtvejende offentlig interesse, som kan begrunde en udbredelse af det pågældende dokument (dom af 1.7.2008, Sverige og Turco mod Rådet, C-39/05 P og C-52/05 P, EU:C:2008:374, præmis 48 og 49, af 11.3.2009, Borax Europe mod Kommissionen, T-121/05, ikke trykt i Sml., EU:T:2009:64, præmis 37, og af 12.9.2013, Besselink mod Rådet, T-331/11, ikke trykt i Sml., EU:T:2013:419, præmis 96).

31 Det tilkommer således den institution, som har givet afslag på aktindsigt i et dokument, at give en begrundelse, der gør det muligt at forstå eller undersøge, dels om det dokument, der er begæret aktindsigt i, virkelig er omfattet af anvendelsesområdet for den påberåbte undtagelse, dels om behovet for beskyttelse i forhold til denne undtagelse er reel (dom af 26.4.2005, Sison mod Rådet, T-110/03, T-150/03 og T-405/03, EU:T:2005:143, præmis 61, og af 12.9.2013, Besselink mod Rådet, T-331/11, ikke trykt i Sml., EU:T:2013:419, præmis 99).

32 I den foreliggende sag fremgår det af begrundelsen for den anfægtede afgørelse, at Kommissionen har begrundet sit afslag på fuld aktindsigt, i det omfang den har betydning for denne sag, med henvisning til undtagelsen i artikel 4, stk. 2, andet led (beskyttelsen af retslige procedurer og juridisk rådgivning), og undtagelsen i artikel 4, stk. 3, andet afsnit (beskyttelsen af beslutningsprocessen), i forordning nr. 1049/2001.

33 Det fremgår ligeledes deraf, at de omtvistede dokumenter, hvori der kun er givet delvis aktindsigt, sammenholdt med den oprindelige afgørelse, vedrører følgende dokumenter:

— dokument nr. 1: »Sagsnotat – Kontor C6's møde med LS og SG« af 6. maj 2011, der indeholder et referat af mødet mellem repræsentanterne for Generaldirektoratet for »Sundhed og Forbrugerbeskyttelse« og Kommissionens Juridiske Tjeneste

— dokument nr. 3: referat af mødet med styringsgruppen for konsekvensanalysen vedrørende revision af tobaksvaredirektivet, afholdt den 19. juli

— dokument nr. 4: e-mail fra en tjenestemand i Generaldirektoratet for »Erhvervspolitik« af 13. marts 2012 vedrørende visse spørgsmål, der blev drøftet internt i forbindelse med udarbejdelsen af tobaksvaredirektivet

— dokument nr. 5: e-mail fra en tjenestemand i Generaldirektoratet for »det Indre Marked og Tjenesteydelser« af 11. maj 2011 fremsendt til diverse generaldirektorater vedrørende det fjerde møde for styringsgruppen for konsekvensanalysen

— dokument nr. 6: e-mail fra en tjenestemand i Generaldirektoratet for »det Indre Marked og Tjenesteydelser« af 20. marts 2012 fremsendt til diverse generaldirektorater

— dokument nr. 7: e-mail fra en tjenestemand i Generaldirektoratet for »det Indre Marked og Tjenesteydelser« af 20. juli 2012, der er fremsendt til andre tjenestemænd i samme generaldirektorat, og som indeholder et referat af et møde afholdt den 19. juli 2012 mellem forskellige tjenestegrene i Kommissionen.

34 Kommissionen fandt for det første, at udbredelsen af dokument nr. 1, der indeholdt en udtalelse fra den juridiske tjeneste, ville være til skade for den juridiske rådgivning, som er beskyttet ved undtagelsen i artikel 4, stk. 2, andet led, i forordning nr. 1049/2001, der har til formål at beskytte en institutions interesse i at indhente juridiske udtalelser, som er åbne, objektive og fuldstændige. Udbredelsen ville gøre interne udtalelser om meget følsomme spørgsmål, der var blevet gjort til genstand for en tvist, offentligt tilgængelige. Hvad angår dokument nr. 3-7, der er udfærdiget til internt brug som led i indledende drøftelser og konsultationer vedrørende vedtagelsen af lovgivningsforslag, og som indeholder bemærkninger fra forskellige tjenestegrene i Kommissionen vedrørende emballering og mærkning af tobaksvarer og reglerne for salg af tobaksvarer, fandt Kommissionen, at deres udbredelse ville være til skade for de retslige procedurer, der ligeledes er beskyttet ved undtagelsen i artikel 4, stk. 2, andet led, i forordning nr. 1049/2001.

35 Såvel i forbindelse med beskyttelsen af juridisk rådgivning som i forbindelse med beskyttelsen af retslige procedurer fandt Kommissionen, at en fuldstændig udbredelse af de begærede dokumenter kunne have en negativ indvirkning på den mulighed, som Kommissionen havde for at forsvare gyldigheden af direktiv 2014/40. Kommissionen har anført, at denne risiko for, at den beskyttede interesse skades, ikke er hypotetisk, men reel og håndgribelig og har i denne henseende nævnt:

— søgsmålet anlagt af Polen ved Den Europæiske Unions Domstol mod Europa-Parlamentet og Rådet for Den Europæiske Union (som efterfølgende gav anledning til dom af 4.5.2016, Polen mod Parlamentet og Rådet (C-358/14, EU:C:2016:323)

— den omstændighed, at vedtagelsen af direktiv 2014/40 var blevet stærkt anfægtet af tobaksindustrien og dermed, at de præjudicielle spørgsmål om gyldigheden af dette direktiv og medlemsstaternes foranstaltninger var ventede i den nærmeste fremtid, som det var tilfældet ved det første tobaksvaredirektiv

— den omstændighed, at sagsøgeren selv i mellemtiden havde meddelt, at selskabet ville anlægge sag ved High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division (Administrative Court) (ret i første instans (England og Wales) (forvaltningsretlige sager) Det Forenede Kongerige) til prøvelse af direktiv 2014/40, hvilket indebærer, at Den Europæiske Unions Domstol efter al sandsynlighed burde kende sagen gennem en præjudiciel forelæggelse

— diverse verserende tvister ved Verdenshandelsorganisationen (WTO) (denne sidstnævnte begrundelse var alene blevet fremsat i forbindelse med undtagelsen vedrørende retslige procedurer for dokument nr. 3-7).

36 Kommissionen fandt desuden, at udbredelsen af dokument nr. 1 og nr. 3-7 ligeledes var til skade for beskyttelsen af beslutningsprocessen, der er fastsat i artikel 4, stk. 3, første afsnit, i forordning nr. 1049/2001. Da tobaksvaredirektivet er genstand for et søgsmål ved Den Europæiske Unions Domstol, udelukker Kommissionen ikke, at den lovgivningsmæssige beslutningsproces vedrørende denne sag skulle genoptages, hvis direktiv 2014/40 annulleres, og at en sådan lovgivningsprocedure eventuelt i høj grad påvirkes af den fuldstændige udbredelse af de dokumenter, der indeholder betragtninger herom. Kommissionen fandt i denne henseende i den anfægtede afgørelse, at udbredelsen af de overstregede dele i de pågældende dokumenter var til skade for beslutningsprocessen i henhold til artikel 4, stk. 3, første afsnit, i forordning nr. 1049/2001, og at så længe den retslige procedure var i gang, kunne beslutningsprocessen ikke betragtes som endelig afsluttet. Subsidiært fandt Kommissionen, at dokumenterne ligeledes var omfattet af undtagelsen i artikel 4, stk. 3, andet afsnit, i forordning nr. 1049/2001.

37 For det andet afviste Kommissionen, at der forelå en mere tungtvejende offentlig interesse, som kan begrunde udbredelsen. Kommissionen anerkendte betydningen af gennemsigtighed for at muliggøre borgernes deltagelse i den demokratiske proces og formodningen for åbenhed for så vidt angår dokumenterne vedrørende en lovgivningsprocedure, men fandt imidlertid, at beskyttelsen af dens interne betragtninger, princippet om processuel ligestilling og dens beslutningsproces var af større betydning. Kommissionen fandt desuden, at den af sagsøgeren påberåbte interesse var privat og ikke offentlig.

38 Det bemærkes, at det fremgår af disse begrundelser i den anfægtede afgørelse, at Kommissionen i overensstemmelse med den retspraksis, der er nævnt i præmis 29 og 30 ovenfor, fremlagde en tilstrækkelig klar og forståelig begrundelse for, hvorfor den mente, dels at aktindsigt i de begærede dokumenter konkret og faktisk ville være til skade for den interesse, der beskyttes ved undtagelserne i artikel 4 i forordning nr. 1049/2001, dels at der ikke desto mindre ikke forelå en mere tungtvejende offentlig interesse, som kunne begrunde en udbredelse heraf.

39 Det skal desuden tilføjes, at begrundelsen for den anfægtede afgørelse, således som det fremgår af sagsøgerens skriftlige indlæg, gjorde det muligt for selskabet at forstå grundene til afslaget på aktindsigt og at forberede dets sag. Denne begrundelse var desuden tilstrækkelig til at gøre det muligt for Retten at udøve sin prøvelsesret.

40 Henset til ovenstående betragtninger skal det konkluderes, at den anfægtede afgørelse er tilstrækkeligt begrundet. Spørgsmålet om, hvorvidt de undtagelser, der er påberåbt for så vidt angår de begærede dokumenter, er begrundet, skal vurderes i forbindelse med andet og tredje anbringende.

41 Det første anbringende skal følgelig forkastes som ubegrundet.

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

42 Med det andet anbringende har sagsøgeren for det første kritiseret Kommissionen for ikke at have godtgjort, hvordan en udbredelse i hvert enkelt tilfælde konkret og faktisk ville være til skade for beskyttelsen af juridisk rådgivning eller retslige procedurer. Sagsøgeren har for det andet gjort gældende, at undtagelsen vedrørende retslige procedurer ikke finder anvendelse.

43 Hvad angår begrundelserne for den juridiske rådgivning er sagsøgeren af den opfattelse, at institutionerne – generelt – skulle offentliggøre udtalelserne fra deres juridiske tjenester om lovgivningsproceduren, og at Kommissionen ikke har givet nogen forklaring på, hvorfor en fuld offentliggørelse af de pågældende dokumenter konkret og faktisk ville være til skade for beskyttelsen af juridisk rådgivning i det foreliggende tilfælde. Abstrakte henvisninger til den juridiske tjenestes evne til at forsvare gyldigheden af direktiv 2014/40 er imidlertid hverken relevant for undtagelsen vedrørende beskyttelsen af juridisk rådgivning eller for undtagelsen vedrørende beskyttelsen af »retslige procedurer«. Endelig har Kommissionen ikke foretaget en detaljeret og specifik vurdering af, om en mere tungtvejende offentlig interesse kunne begrunde udbredelse af de begærede dokumenter.

44 Hvad angår undtagelsen vedrørende retslige procedurer har sagsøgeren anført, at denne ikke finder anvendelse. De pågældende dokumenter er blevet udfærdiget udelukkende som led i indledende konsultationer og drøftelser vedrørende vedtagelsen af det pågældende lovgivningsforslag, og ingen af disse dokumenter er blevet oprettet i forbindelse med en verserende retslig procedure, hverken afsluttet eller fremtidig.

45 Hvad angår Kommissionens henvisning til proceduren i WTO har sagsøgeren gjort gældende, at pligten til at fortolke undtagelser restriktivt nødvendigvis udelukker denne procedure, da WTO's tvistbilæggelsesmekanisme ikke udgør en »retsinstans«. Proceduren i WTO er desuden baseret på et helt andet juridisk grundlag, og de begærede dokumenter er ikke relevante for en procedure i WTO.

46 Kommissionen har bestridt, at disse argumenter er begrundede.

47 Kommissionen er af den opfattelse, at hvad angår beskyttelsen af juridisk rådgivning har den givet en tilstrækkelig begrundelse for, hvorfor dokument nr. 1 var berettiget til beskyttelse.

48 Hvad angår undtagelsen vedrørende retslige procedurer har Kommissionen gjort gældende, at denne undtagelse kun kan fortolkes således, at den – før og efter indledningen af den retslige procedure – ikke blot dækker de dokumenter, der indgår i sagsakterne, og de dokumenter, der er udfærdiget alene med henblik på en konkret retslig procedure, men også andre interne dokumenter, der er nært »beslægtet« eller »relevante« for de fremtidige eller verserende retslige procedurer, da udbredelsen af disse dokumenter tilsidesætter princippet om processuel ligestilling og skader den uforstyrrede og korrekte gennemførelse af den retslige procedure.

49 Det bemærkes, at forordning nr. 1049/2001 i henhold til første betragtning hertil er en del af viljen udtrykt i artikel 1, stk. 2, TEU til at markere en ny fase i processen hen imod »en stadig snævrere union mellem de europæiske folk«, hvor beslutningerne træffes så åbent som muligt og så tæt på borgerne som muligt. Således som det anføres i anden betragtning til denne forordning, er offentlighedens ret til aktindsigt i institutionernes dokumenter knyttet til disses demokratiske karakter (dom af 1.7.2008, Sverige og Turco mod Rådet, C-39/05 P og C-52/05 P, EU:C:2008:374, præmis 34, af 21.9.2010, Sverige m.fl. mod API og Kommissionen, C-514/07 P, C-528/07 P og C-532/07 P, EU:C:2010:541, præmis 68, og af 21.7.2011, Sverige mod MyTravel og Kommissionen, C-506/08 P, EU:C:2011:496, præmis 72).

50 Med henblik herpå tilsigter forordning nr. 1049/2001, således som det anføres i fjerde betragtning til denne og i artikel 1, at give offentligheden den videst mulige ret til aktindsigt i institutionernes dokumenter (dom af 1.7.2008, Sverige og Turco mod Rådet, C-39/05 P og C-52/05 P, EU:C:2008:374, præmis 33, af 21.9.2010, Sverige m.fl. mod API og Kommissionen, C-514/07 P, C-528/07 P og C-532/07 P, EU:C:2010:541, præmis 69, og af 21.7.2011, Sverige mod MyTravel og Kommissionen, C-506/08 P, EU:C:2011:496, præmis 73).

51 Denne ret er ganske vist underlagt visse begrænsninger af hensyn til offentlige og private interesser. Nærmere bestemt fastsætter forordningen i artikel 4 i overensstemmelse med 11. betragtning til forordningen en ordning med undtagelser, der tillader institutionerne at give afslag på aktindsigt i et

dokument i tilfælde, hvor dettes udbredelse ville kunne skade en af de af denne artikel beskyttede interesser (dom af 1.2.2007, Sison mod Rådet, C-266/05 P, EU:C:2007:75, præmis 62, af 21.9.2010, Sverige m.fl. mod API og Kommissionen, C-514/07 P, C-528/07 P og C-532/07 P, EU:C:2010:541, præmis 70 og 71, og af 21.7.2011, Sverige mod MyTravel og Kommissionen, C-506/08 P, EU:C:2011:496, præmis 74, og af 17.10.2013, Rådet mod Access Info Europe, C-280/11 P, EU:C:2013:671, præmis 29).

52 Ikke desto mindre skal disse undtagelser, idet de afviger fra princippet om offentlighedens videst mulige aktindsigt, fortolkes og anvendes snævert (dom af 1.2.2007, Sison mod Rådet, C-266/05 P, EU:C:2007:75, præmis 63, af 1.7.2008, Sverige og Turco mod Rådet, C-39/05 P og C-52/05 P, EU:C:2008:374, præmis 36, af 21.9.2010, Sverige m.fl. mod API og Kommissionen, C-514/07 P, C-528/07 P og C-532/07 P, EU:C:2010:541, præmis 73, og af 21.7.2011, Sverige mod MyTravel og Kommissionen, C-506/08 P, EU:C:2011:496, præmis 75).

53 Imidlertid er den omstændighed alene, at et dokument vedrører en interesse, der er beskyttet ved en undtagelse fra retten til aktindsigt, som er fastsat i artikel 4 i forordning nr. 1049/2001, ikke tilstrækkelig til at begrunde anvendelsen heraf (dom af 3.7.2014, Rådet mod in 't Veld, C-350/12 P, EU:C:2014:2039, præmis 51, og af 13.4.2005, Verein für Konsumenteninformation mod Kommissionen, T-2/03, EU:T:2005:125, præmis 69).

54 Når en berørt institution beslutter at afslå en begæring om aktindsigt i et dokument, skal den således i princippet dels give en forklaring på, hvorledes aktindsigt i dokumentet konkret og faktisk kunne være til skade for den interesse, der er beskyttet ved en undtagelse i artikel 4 i forordning nr. 1049/2001, og som institutionen har påberåbt sig. Endvidere skal risikoen for en sådan skade være rimeligt forudsigelig og ikke rent hypotetisk (dom af 21.7.2011, Sverige mod MyTravel og Kommissionen, C-506/08 P, EU:C:2011:496, præmis 76 og den deri nævnte retspraksis).

55 Når endvidere en institution anvender en af undtagelserne i artikel 4 i forordning nr. 1049/2001, påhviler det den dels at afveje den særlige interesse, som skal beskyttes ved et afslag på aktindsigt i det pågældende dokument, bl.a. over for den almene interesse i, at dokumentet gøres offentligt tilgængeligt i betragtning af de fordele, som er forbundet med en større åbenhed, således som anført i anden betragtning til forordning nr. 1049/2001, nemlig at give borgerne en bedre mulighed for at deltage i beslutningsprocessen og at sikre forvaltningen større legitimitet, effektivitet og ansvarlighed over for borgerne i et demokratisk system (dom af 1.7.2008, Sverige og Turco mod Rådet, C-39/05 P og C-52/05 P, EU:C:2008:374, præmis 45, af 17.10.2013, Rådet mod Access Info Europe, C-280/11 P, EU:C:2013:671, præmis 32 og af 3.7.2014, Rådet mod in 't Veld, C-350/12 P, EU:C:2014:2039, præmis 53).

56 Desuden har Domstolen ligeledes fastslået, at disse betragtninger naturligvis navnlig har relevans, når Rådet optræder som lovgivende myndighed, således som det fremgår af sjette betragtning til forordning nr. 1049/2001, hvorefter adgangen til dokumenter bør udvides netop i dette tilfælde. Åbenhed i denne forbindelse bidrager til en styrkelse af demokratiet, idet den gør det muligt for borgerne at kontrollere alle de oplysninger, som udgør grundlaget for en lovgivningsakt. Borgernes mulighed for at kende grundlaget for lovgivningsforanstaltninger er således en betingelse for den effektive udøvelse af deres demokratiske rettigheder (dom af 1.7.2008, Sverige og Turco mod Rådet, C-39/05 P og C-52/05 P, EU:C:2008:374, præmis 46, og af 17.10.2013, Rådet mod Access Info Europe, C-280/11 P, EU:C:2013:671, præmis 33). Selv om denne retspraksis vedrører en begæring om aktindsigt i Rådets dokumenter, er den ligeledes relevant for Kommissionens dokumenter, der er udfærdiget inden for rammerne af en lovgivningsprocedure.

Beskyttelsen af juridisk rådgivning

57 Sagsøgeren har i det væsentlige kritiseret de vage begrundelser, som Kommissionen har givet, og som ifølge sagsøgeren er begrundelser, der allerede er blevet afvist af retspraksis.

58 Det fremgår af retspraksis, at med hensyn til den undtagelse vedrørende juridisk rådgivning, som er fastsat i artikel 4, stk. 2, andet led, i forordning nr. 1049/2001, skal den undersøgelse, som den pågældende institution skal foretage, når det anmodes om aktindsigt, nødvendigvis foregå i tre etaper svarende til de tre kriterier, som er fastsat i denne bestemmelse (dom af 1.7.2008, Sverige og Turco mod Rådet, C-39/05 P og C-52/05 P, EU:C:2008:374, præmis 37 og af 3.7.2014, Rådet mod in 't Veld, C-350/12 P, EU:C:2014:2039, præmis 95).

59 Således skal institutionen for det første sikre sig, at det dokument, som der begæres aktindsigt i, virkelig indeholder juridisk rådgivning. For det andet skal den undersøge, om en udbredelse af dele af det pågældende dokument, som er fastslået at indeholde juridisk rådgivning, ville være til skade for den beskyttelse, som disse sidstnævnte skal ydes, på en sådan måde, at udbredelsen ville skade en institutions interesse i at anmode om juridisk rådgivning og at modtage åben, objektiv og fuldstændig juridisk rådgivning. Risikoen for en tilsidesættelse af denne interesse skal, for at kunne påberåbes, være rimelig forudsigelig og ikke rent hypotetisk. Endelig skal institutionen for det tredje, hvis den finder, at udbredelsen af et dokument ville være til skade for beskyttelsen af juridisk rådgivning i den forstand, hvori dette udtryk er angivet i det foregående, efterprøve, om der består en mere tungtvejende offentlig interesse, som kan begrunde en udbredelse af dokumentet, på trods af at dette ville være til skade for dets mulighed for at modtage åben, objektiv og fuldstændig juridisk rådgivning (jf. i denne retning dom af 1.7.2008, Sverige og Turco mod Rådet, C-39/05 P og C-52/05 P, EU:C:2008:374, præmis 38-44 og af 3.7.2014, Rådet mod in 't Veld, C-350/12 P, EU:C:2014:2039, præmis 96).

60 Domstolen har ligeledes fastslået, at såfremt en udbredelse af udtalelser fra en institutions juridiske tjeneste, som afgives i forbindelse med lovgivningsprocedurer, kan være til skade for beskyttelsen af uafhængigheden af denne juridiske tjeneste, må en sådan risiko afvejes over for de mere tungtvejende interesser, som ligger til grund for forordning nr. 1049/2001. Det må anses for en mere tungtvejende offentlig interesse, at udbredelsen af dokumenter, som indeholder en udtalelse fra en institutions juridiske tjeneste vedrørende juridiske spørgsmål, der er opstået i forbindelse med drøftelsen af lovgivningsinitiativer, kan øge lovgivningsprocedurens gennemskuelighed og åbenhed og styrke de europæiske borgeres demokratiske ret til at kontrollere de oplysninger, som har dannet grundlag for en lovgivningsakt, således som det er angivet i forordningens anden og sjette betragtning (dom af 1.7.2008, Sverige og Turco mod Rådet, C-39/05 P og C-52/05 P, EU:C:2008:374, præmis 67).

61 Det fremgår af de ovennævnte betragtninger, at der ifølge forordning nr. 1049/2001 principielt må antages at bestå en forpligtelse til at give aktindsigt i de udtalelser, som en institutions juridiske tjeneste afgiver i forbindelse med en lovgivningsprocedure (dom af 1.7.2008, Sverige og Turco mod Rådet, C-39/05 P og C-52/05 P, EU:C:2008:374, præmis 68).

62 Denne konstatering er dog ikke til hinder for, at der kan gives afslag på aktindsigt i en bestemt juridisk udtalelse, der er afgivet under en lovgivningsprocedure, men som er særlig følsom eller har særlig omfattende virkninger, der rækker ud over rammerne for den pågældende lovgivningsprocedure, under henvisning til hensynet til beskyttelsen af juridisk rådgivning. Den pågældende institution er i så fald forpligtet til at give en detaljeret begrundelse for afslaget (dom af 1.7.2008, Sverige og Turco mod Rådet, C-39/05 P og C-52/05 P, EU:C:2008:374, præmis 69).

63 I det foreliggende tilfælde har Retten efter fremlæggelsen af dokumenter inden for rammerne af bevisoptagelsen, der blev vedtaget ved Rettens kendelse af 11. november 2015, kunnet konstatere, at dokument nr. 1 var en udtalelse fra Kommissionens Juridiske Tjeneste.

64 Selv om det følger af dom af 1. juli 2008, Sverige og Turco mod Rådet (C-39/05 P og C-52/05 P, EU:C:2008:374), at en juridisk udtalelse i princippet bør offentliggøres, udelukker den nævnte dom ikke, at der gives afslag på aktindsigt i en juridisk udtalelse i særlige tilfælde.

65 Desuden er det ganske vist korrekt, at Domstolen har afvist argumentet om, at udbredelsen af en juridisk udtalelse kunne skade institutionens evne til senere at forsvare gyldigheden af en retsakt ved en retsinstans med den begrundelse, at et så generelt argument ikke kunne begrunde en undtagelse fra det princip om åbenhed, som er fastslået i forordning nr. 1049/2001 (jf. i denne retning dom af 1.7.2008, Sverige og Turco mod Rådet, C-39/05 P og C-52/05 P, EU:C:2008:374, præmis 65).

66 Til forskel fra den sag, der gav anledning til dom af 1. juli 2008, Sverige og Turco mod Rådet (C-39/05 P og C-52/05 P, EU:C:2008:374), må det konstateres, at på tidspunktet for vedtagelsen af den anfægtede afgørelse den 24. september 2014 verserede der i det foreliggende tilfælde imidlertid en sag, som sagsøgeren havde anlagt i slutningen af juni, til prøvelse af direktiv 2014/40, der med stor sandsynlighed ville medføre en præjudiciel forelæggelse, henset til de kontroversielle juridiske spørgsmål forbundet med direktiv 2014/40 og baggrunden for lovgivningsproceduren vedrørende vedtagelsen af direktiv 2014/40 (jf. præmis 91 nedenfor), ved Det Forenede Kongeriges retsinstanser.

67 Det er således med rette, at Kommissionen kunne drage den konklusion, at en præjudiciel forelæggelse var forudsigelig i den nærmeste fremtid. Republikken Polen havde desuden den 22. juli 2014 anlagt en sag ved Den Europæiske Unions Domstol til prøvelse af gyldigheden af en række bestemmelser i direktiv 2014/40, der ifølge Republikken Polen tilsidesatte artikel 114 TEUF, proportionalitetsprincippet samt nærhedsprincippet.

68 Kommissionens argument om at skade dens evne til at forsvare sin holdning under retslige procedurer og princippet om processuel ligestilling forekommer derfor ikke at være uden rimeligt grundlag.

69 Det følger af de offentliggjorte dele af dokument nr. 1, at den juridiske tjeneste således var af den opfattelse, at for så vidt angår visse politiske valg, hvoraf nogle var blevet overstreget, som var indeholdt i konsekvensanalysen og knyttet til tobaksprodukter, havde Den Europæiske Union ikke kompetence til at lovgive eller, at dette politiske valg ikke var proportionalt i henhold til artikel 114 TEUF.

70 Udbredelsen af de overstregede dele i dokument nr. 1 kunne imidlertid undergrave beskyttelsen af juridisk rådgivning, dvs. beskyttelsen af en institutions interesse i at anmode om juridisk rådgivning og modtage åben, objektiv og fuldstændig juridisk rådgivning, samt Kommissionens Juridiske Tjenestes holdning ved dets forsvar af gyldigheden af direktiv 2014/40 ved Den Europæiske Unions Domstol på lige fod med andre parter, i det omfang den afslører Kommissionens Juridiske Tjenestes holdning til visse følsomme og omtvistede spørgsmål, inden den havde haft mulighed for at fremføre dem ved en retslig procedure, på trods af at der ikke var blevet pålagt den anden part en lignende forpligtelse.

71 Hvad endelig angår argumentet om, at Kommissionen ikke har foretaget en detaljeret og specifik vurdering af, om en mere tungtvejende offentlig interesse kunne begrunde udbredelsen af de pågældende dokumenter, må det konstateres, at det følger af den anfægtede afgørelse, at Kommissionen har givet en begrundelse som led i dens ret til forsvar, der begrunder, at den offentlige interesse, som er knyttet til gennemsigtigheden, kan underordnes de hensyn, der ligger til grund for den undtagelse, den har gjort gældende. Kommissionen har ligeledes forklaret, at sagsøgerens interesse i at opnå den videst mulige aktindsigt i dokumenterne ikke var en offentlig interesse, men tydeligvis en privat interesse. Det kan derfor ikke antages, at Kommissionen ikke har foretaget en konkret vurdering, eller at den ikke har givet en begrundelse, der begrunder dens afgørelse.

72 Klagepunktet vedrørende tilsidesættelsen af artikel 4, stk. 2, andet led, i forordning nr. 1049/2001 om beskyttelsen af juridisk rådgivning skal dermed forkastes.

Beskyttelsen af retslige procedurer

73 Som nævnt i præmis 44 ovenfor har sagsøgeren bestridt anvendelsen af undtagelsen vedrørende retslige procedurer for så vidt angår dokument nr. 3-7. Kommissionen har desuden ikke forklaret, hvorfor en udbredelse konkret og faktisk kunne skade beskyttelsen af retslige procedurer.

74 Det bemærkes, at blandt de undtagelser i artikel 4 i forordning nr. 1049/2001, der er opregnet udtømmende, er nævnt undtagelsen vedrørende beskyttelsen af retslige procedurer.

75 Det fremgår af retspraksis, at udtrykket »retslige procedurer« skal forstås således, at beskyttelsen af offentlighedens interesser er til hinder for udleveringen af indholdet af dokumenter, der er udfærdiget alene med henblik på en konkret retslig procedure (jf. dom af 6.7.2006, Franchet og Byk mod Kommissionen, T-391/03 og T-70/04, EU:T:2006:190, præmis 88 og 89 og den deri nævnte retspraksis, og af 3.10.2012, Jurašinović mod Rådet, T-63/10, EU:T:2012:516, præmis 66 og den deri nævnte retspraksis).

76 Tilsvarende er det fastslået, at udtrykket »dokumenter, som er udfærdiget alene med henblik på en konkret retslig procedure«, omfatter indgivne indlæg eller processkrifter og interne dokumenter, der vedrører bevisoptagelsen i relation til en verserende sag, og meddelelser vedrørende sagen, som udveksles mellem det berørte generaldirektorat og den juridiske tjeneste eller et advokatkontor. Formålet med denne afgrænsning af undtagelsens anvendelsesområde er at sikre dels beskyttelsen af det interne arbejde i Kommissionen, dels hensynet til fortrolighed og overholdelsen af princippet om, at advokater har tavshedspligt (dom af 6.7.2006, Franchet og Byk mod Kommissionen, T-391/03 og T-70/04, EU:T:2006:190, præmis 90).

77 Det er desuden anerkendt, at der er en generel formodning for så vidt angår indlæg, der er omfattet af en retslig procedure i henhold til artikel 4, stk. 2, andet led, i forordning nr. 1049/2001, så længe sagen er verserende (dom af 21.9.2010, Sverige m.fl. mod API og Kommissionen, C-514/07 P, C-528/07 P og C-532/07 P, EU:C:2010:541, præmis 94).

78 Domstolen har i denne henseende fastslået, at indlæg indleveret til Domstolen inden for rammerne af en retslig procedure har helt særlige karakteristika, idet de i kraft af deres art er en del af såvel Domstolens judicielle virksomhed som Kommissionens administrative virksomhed, og denne sidstnævnte virksomhed kræver i øvrigt ikke samme omfang af adgang til aktindsigt som en EU-institutions lovgivningsvirksomhed.

79 Disse indlæg er nemlig ifølge denne retspraksis udarbejdet udelukkende med henblik på den nævnte retslige procedure, og de udgør det væsentligste element i denne. Det er ved det indledende processkrift i sagen, at sagsøgeren afgrænser sagens genstand, og det er navnlig under den skriftlige forhandling, at parterne forsyner Domstolen med de oplysninger, som denne skal træffe sin retsafgørelse på grundlag af (dom af 21.9.2010, Sverige m.fl. mod API og Kommissionen, C-514/07 P, C-528/07 P og C-532/07 P, EU:C:2010:541, præmis 78).

80 Domstolen har ligeledes fastslået, at undtagelsen vedrørende beskyttelsen af retslige procedurer indebærer at sikre såvel respekten for princippet om processuel ligestilling som princippet om ordentlig retspleje. En parts aktindsigt kan ændre den nødvendige ligevægt mellem parterne i en tvist – hvilken ligevægt danner grundlag for princippet om processuel ligestilling – i det omfang, hvor kun den institution, som har modtaget en begæring om aktindsigt, og ikke alle sagens parter, er underlagt en forpligtelse til udbredelse (dom af 21.9.2010, Sverige m.fl. mod API og Kommissionen, C-514/07 P, C-528/07 P og C-532/07 P, EU:C:2010:541, præmis 85-87).

81 Domstolen har desuden fastslået, at formodningen mod udbredelse af indlæg er begrundet, når henses til statutten for Den Europæiske Unions Domstol og procesreglementerne for Den Europæiske Unions retsinstanser (dom af 21.9.2010, Sverige m.fl. mod API og Kommissionen, C-514/07 P, C-528/07 P og C-532/07 P, EU:C:2010:541, præmis 96-99).

82 Endelig har Domstolen fastslået, at den ovenfor nævnte generelle formodning alene fandt anvendelse i en konkret verserende sag. Selv om udbredelsen af indlæg indleveret i forbindelse med en verserende retslig procedure måtte formodes at være til skade for beskyttelsen af denne procedure som følge af den omstændighed, at indlæggene udgjorde det grundlag, hvorpå den judicielle virksomhed udøves, fandt Domstolen, at det forholdt sig anderledes, når den pågældende procedure var blevet afsluttet ved en retsafgørelse (dom af 21.9.2010, Sverige m.fl. mod API og Kommissionen, C-514/07 P, C-528/07 P og C-532/07 P, EU:C:2010:541, præmis 130).

83 Når den retslige procedure først er afsluttet, er der ikke længere grund til at formode, at udbredelsen af indlæg indleveret i forbindelse med den nævnte sag kan skade beskyttelsen af denne procedure. Domstolen har ikke udelukket, at udbredelsen af indlæg vedrørende en afsluttet retslig procedure, som er knyttet til en anden, endnu verserende sag, kan udgøre en risiko for, at sidstnævnte sag skades, i særdeleshed når parterne i denne ikke er de samme som i den afsluttede sag. En sådan risiko afhænger imidlertid af flere forhold, herunder navnlig graden af lighed mellem de i hver af de to sager fremførte argumenter. Hvis Kommissionens indlæg således blot blev gentaget delvist, kan en delvis udbredelse være tilstrækkelig til at undgå enhver risiko for at gøre skade på den verserende sag. Under disse omstændigheder vil imidlertid kun en konkret undersøgelse af de pågældende indlæg, hvori der er begæret aktindsigt, gøre det muligt for Kommissionen at fastslå, om der kan gives afslag på deres udbredelse i henhold til artikel 4, stk. 2, andet led, i forordning nr. 1049/2001 (dom af 21.9.2010, Sverige m.fl. mod API og Kommissionen, C-514/07 P, C-528/07 P og C-532/07 P, EU:C:2010:541, præmis 132-135).

84 I den foreliggende sag er det ubestridt, at dokument nr. 3-7 er udfærdiget i årene inden indledningen af en retslig procedure. Som det fremgår klart af den anfægtede afgørelse, er de nævnte dokumenter udfærdigede som led i indledende konsultationer og drøftelser vedrørende vedtagelsen af det pågældende lovgivningsforslag. De kan derfor ikke anses for at være udfærdiget alene med henblik på en konkret retslig procedure (jf. i denne retning dom af 3.10.2012, Jurašinović mod Rådet, T-63/10, EU:T:2012:516, præmis 76).

85 Kommissionen har på denne baggrund inden for rammerne af undtagelsen vedrørende beskyttelsen af retslige procedurer anmodet om en fortolkning, der ligeledes dækker de dokumenter, der ikke er udfærdiget alene med henblik på en konkret retslig procedure, i det væsentlige under henvisning til princippet om processuel ligestilling og dens ret til forsvar, der kan påvirkes af en restriktiv fortolkning af denne undtagelse. Det er Kommissionens opfattelse, at hvis en udbredelse af indlæggene i en konkret retslig procedure således kan undergrave dens processuelle stilling, gælder det samme med hensyn til et dokument, der offentliggør dens holdning til spørgsmål, der kan være genstand for en fremtidig tvist, som endnu ikke er påbegyndt, men med rimelighed kan forudsiges.

86 Det bemærkes, at i overensstemmelse med den i præmis 52 nævnte retspraksis skal undtagelserne i artikel 4 i forordning nr. 1049/2001 fortolkes og anvendes restriktivt.

87 Det bemærkes ligeledes, at den sag, der gav anledning til dom af 21. september 2010, Sverige m.fl. mod API og Kommissionen, (C-514/07 P, C-528/07 P og C-532/07 P, EU:C:2010:541) hovedsageligt vedrørte specifikke dokumenter, nemlig indlæg og spørgsmålet om, i hvilket tilfælde der anvendes en generel formodning, og i hvilket tilfælde der skal foretages en konkret undersøgelse af indlæggene.

88 Det fremgår imidlertid ikke af den ovenfor nævnte retspraksis, at andre dokumenter i givet fald er udelukket fra anvendelsesområdet for undtagelsen vedrørende beskyttelsen af retslige procedurer. Det følger således af denne retspraksis, at princippet om processuel ligestilling og princippet om en ordnet

retspleje udgør kernen i denne undtagelse (dom af 21.9.2010, Sverige m.fl. mod API og Kommissionen, C-514/07 P, C-528/07 P og C-532/07 P, EU:C:2010:541, præmis 85). Behovet for at sikre processuel ligestilling ved en retsinstans begrunder imidlertid beskyttelsen ikke blot af de dokumenter, der er udfærdiget alene med henblik på en konkret sag, såsom indlæg, men også de dokumenter, hvis udbredelse i en konkret sag kan undergrave den processuelle ligestilling, der udgør selve begrebet en retfærdig rettergang. For at denne undtagelse kan finde anvendelse, skal de begærede dokumenter på tidspunktet for vedtagelsen af den afgørelse, der giver afslag på aktindsigt i disse dokumenter, imidlertid have en relevant forbindelse til den verserende sag ved Unionens retsinstanser, for hvilke den pågældende institution påberåber sig undtagelsen, og deres udbredelse skal kunne skade princippet om processuel ligestilling og potentielt institutionens evne til at forsvare sig i den nævnte sag, selv om disse dokumenter ikke er udfærdiget i forbindelse med en verserende retslig procedure. Dokumenterne skal med andre ord udlevere den pågældende institutions holdning til de omtvistede spørgsmål, der er rejst under den retslige procedure.

89 De ovenfor nævnte betragtninger finder ligeledes anvendelse i verserende sager ved nationale retsinstanser på tidspunktet for vedtagelsen af en afgørelse, der giver afslag på aktindsigt i de begærede dokumenter, forudsat at der i disse sager rejses spørgsmål om fortolkningen eller gyldigheden af en EU-retsakt således, at en præjudiciel forelæggelse forekommer særligt sandsynlig i forhold til sagens baggrund.

90 Selv om de nævnte dokumenter ikke er udfærdiget i forbindelse med en konkret retslig procedure, kan den pågældende retslige procedures integritet og den processuelle ligestilling mellem parterne i disse to tilfælde lide alvorlig skade, hvis en part opnår en privilegeret adgang til den anden parts interne oplysninger, der er tæt knyttet til de juridiske aspekter ved en verserende eller potentiel, men forestående tvist.

91 Det er i denne henseende velkendt, at lovforslaget vedrørende tobaksvarer er et af de mest omdiskuterede EU-lovforslag blandt de forslag, der er vedtaget for nylig. Ligesom det var tilfældet med det første direktiv om tobaksvarer, der var genstand for vedholdende juridiske kontroverser, måtte det således forventes, at direktiv 2014/40 ligeledes ville blive genstand for sådanne juridiske kontroverser.

92 Det viste sig således, som det allerede er anført ovenfor, at på tidspunktet for vedtagelsen af den anfægtede afgørelse verserede der således en sag, som sagsøgeren havde anlagt i slutningen af juni 2014 til prøvelse af direktiv 2014/40 ved Det Forenede Kongeriges retsinstanser. I juli 2014 havde Republikken Polen ligeledes anlagt en sag ved Den Europæiske Unions Domstol til prøvelse af gyldigheden af en række bestemmelser i direktiv 2014/40 med påstand om, at disse bestemmelser tilsidesatte artikel 114 TEUF, proportionalitetsprincippet samt nærhedsprincippet.

93 Det er således med rette, at Kommissionen kunne drage den konklusion, at henset til baggrunden for lovgivningsproceduren vedrørende vedtagelsen af direktiv 2014/40 var en præjudiciel forelæggelse højst sandsynlig i den nærmeste fremtid, og at udbredelsen af de pågældende dokumenter dermed kunne skade princippet om processuel ligestilling i den forventede præjudicielle procedure.

94 Det må derfor undersøges, om dokument nr. 3-7 er »relevante« for de to ovenfor nævnte retslige procedurer, og dermed om udbredelsen af disse dokumenter ville kunne skade princippet om processuel ligestilling, hvilket er den vigtigste begrundelse, som Kommissionen har fremført for at begrunde afslaget på fuld aktindsigt i de nævnte dokumenter.

95 Det bemærkes, at Kommissionen har givet fuld aktindsigt eller en meget udvidet delvis aktindsigt i størstedelen af de begærede dokumenter. Det skal ligeledes bemærkes, at henset til den korte karakter af de overstregede dele i visse dokumenter, var det ikke muligt for Kommissionen at forklare indholdet af disse dokumenter yderligere uden at afsløre indholdet.

96 Det må desuden konstateres efter fremlæggelsen af dokumenter inden for rammerne af bevisoptagelsen, der blev vedtaget den 11. november 2015, at de overstregede dele i dokument nr. 3-7 vedrørte spørgsmål angående emballering og mærkning samt aftalerne om salg af tobaksvarer, hvilket var spørgsmål, der kunne være forbundet med Unionens kompetence til at lovgive, det valgte retsgrundlag og den foreslåede foranstaltnings proportionalitet. Det må desuden konstateres, at der er tale om holdninger, der indtages af tjenestemændene i de forskellige generaldirektorater i Kommissionen vedrørende lovligheden af forskellige overvejede valg.

97 Princippet om processuel ligestilling kræver, at institutionen, fra hvilken den anfægtede retsakt hidrører, effektivt kan forsvare lovligheden af sin handling ved en retsinstans. Denne mulighed kan imidlertid lide alvorlig skade, hvis den pågældende institution var forpligtet til at forsvare sig ikke blot i forhold til anbringender og argumenter, der er fremført af sagsøgeren, eller som i det foreliggende tilfælde i forbindelse med en forestående præjudiciel procedure, men også i forhold til holdninger, der indtages internt vedrørende lovligheden af forskellige valg, der er overvejet i forbindelse med udarbejdelsen af den pågældende retsakt. I modsætning til, hvad der er tilfældet for så vidt angår de dokumenter, der indeholder oplysninger, der udgør den faktuelle baggrund for Kommissionens udøvelse af sin kompetence, hvis udbredelse kan blive nødvendig for at opfylde målene i præmis 30 ovenfor, kan udbredelsen af dokumenter, der indeholder denne type holdninger, navnlig forpligte den pågældende institution til at forsvare sig mod vurderinger fra dens egne ansatte, der i sidste ende ikke er blevet lagt til grund. Denne omstændighed kan skade ligevægten mellem parterne i en retslig procedure, for så vidt som sagsøgeren ikke kan være forpligtet til at udlevere interne vurderinger af denne type (jf. i denne retning dom af 21.9.2010, Sverige m.fl. mod API og Kommissionen, C-514/07 P, C-528/07 P og C-532/07 P, EU:C:2010:541, præmis 87).

98 Offentliggørelsen af sådanne dokumenter, når der verserer en retslig procedure vedrørende fortolkningen og lovligheden af den pågældende retsakt, kan dermed undergrave Kommissionens forsvar og princippet om processuel ligestilling, for så vidt som den allerede fremlægger interne holdninger af juridisk art, der hidrører fra dens tjenestegrene, vedrørende omtvistede spørgsmål, mens der ikke er pålagt den anden part en lignende forpligtelse.

99 På baggrund af ovenstående bør det andet anbringende forkastes. Da Kommissionen har baseret sig på flere undtagelser, og påberåbelsen af undtagelsen vedrørende beskyttelsen af juridisk rådgivning var begrundet for så vidt angår dokument nr. 1, og undtagelsen vedrørende beskyttelsen af retslige procedurer var begrundet for så vidt angår dokument nr. 3-7, er det ufornødent at undersøge, om det tredje anbringende om tilsidesættelsen af artikel 4, stk. 3, i forordning nr. 1049/2001 om undtagelsen vedrørende beskyttelsen af beslutningsprocessen er begrundet, idet anbringendet under alle omstændigheder kun kan forkastes.

100 Det følger heraf, at Kommissionen bør frifindes.

Sagens omkostninger

101 I henhold til procesreglementets artikel 134, stk. 1, pålægges det den tabende part at betale sagsomkostningerne, hvis der er nedlagt påstand herom. Sagsøgeren har tabt sagen og pålægges derfor at betale sagens omkostninger i overensstemmelse med Kommissionens påstand herom.

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

RETTEN (Ottende Afdeling):

1) Europa-Kommissionen frifindes.

2) Philip Morris Ltd betaler sagens omkostninger.

Gratsias Kancheva Wetter

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 15. september 2016.

Underskrifter