ARREST VAN HET GERECHT (Achtste kamer)

15 september 2016*

„Toegang tot documenten — Verordening (EG) nr. 1049/2001 — Documenten die zijn opgesteld in het kader van de werkzaamheden ter voorbereiding van de richtlijn betreffende de onderlinge aanpassing van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen van de lidstaten inzake de productie, de presentatie en de verkoop van tabaks- en aanverwante producten — Weigering van toegang — Uitzondering voor de bescherming van gerechtelijke procedures en juridisch advies — Uitzondering voor de bescherming van het besluitvormingsproces — Hoger openbaar belang”

In zaak T-796/14,

Philip Morris Ltd, gevestigd te Richmond (Verenigd Koninkrijk), vertegenwoordigd door K. Nordlander en M. Abenhaïm, advocaten,

verzoekster,

tegen

Europese Commissie, vertegenwoordigd door J. Baquero Cruz en F. Clotuche-Duvieusart als gemachtigden,

verweerster,

betreffende een verzoek op grond van artikel 263 VWEU tot nietigverklaring van het besluit Ares(2014) 3142109 van de Commissie van 24 september 2014, voor zover bij dat besluit wordt geweigerd verzoekster volledige toegang te verlenen tot de gevraagde documenten, met uitzondering van de daarin vervatte gewijzigde persoonsgegevens,

wijst

HET GERECHT (Achtste kamer),

samengesteld als volgt: D. Gratsias, president, M. Kancheva en C. Wetter (rapporteur), rechters,

griffier: L. Grzegorczyk, administrateur,

gezien de stukken en na de terechtzitting op 21 januari 2016,

het navolgende

* Procestaal: Engels.

Arrest

Voorgeschiedenis van het geding

1 Bij e-mail van 22 januari 2014 heeft verzoekster, Philip Morris Ltd., bij het secretariaat-generaal van de Europese Commissie een aantal verzoeken ingediend waarin zij vraagt om toegang tot documenten op basis van verordening (EG) nr. 1049/2001 van het Europees Parlement en de Raad van 30 mei 2001 inzake de toegang van het publiek tot documenten van het Europees Parlement, de Raad en de Commissie (PB 2001, L 145, blz. 43).

2 Deze verzoeken hadden alle betrekking op de wetgevingsprocedure die heeft geleid tot de vaststelling van richtlijn 2014/40/EU van het Europees Parlement en de Raad van 3 april 2014 betreffende de onderlinge aanpassing van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen van de lidstaten inzake de productie, de presentatie en de verkoop van tabaks- en aanverwante producten en tot intrekking van richtlijn 2001/37/EG (PB 2014, L 127, blz. 1; hierna: „tabaksrichtlijn").

3 Bij e-mail van 21 februari 2014 heeft het directoraat-generaal (DG) „Gezondheid en consumentenbescherming" van de Commissie verzoekster laten weten vanwege het grote aantal gevraagde documenten niet binnen de in artikel 7, lid 1, van verordening nr. 1049/2001 voorgeschreven termijn te kunnen antwoorden. De Commissie heeft voorgesteld om overeenkomstig artikel 6, lid 3, van verordening nr. 1049/2001 een oplossing te vinden.

4 Bij brief van 10 maart 2014 heeft verzoekster het voorstel van het DG „Gezondheid en consumentenbescherming" om de gevraagde documenten op te splitsen in verschillende bundels aanvaard. Zij heeft dit voorstel evenwel geweigerd voor zover dat erop zou neerkomen dat zij niet uiterlijk op 25 april 2014 een antwoord zou ontvangen voor alle documenten waarom zij heeft verzocht.

5 Bij brief van 21 maart 2014 heeft het hoofd van afdeling D4 „Stoffen van menselijke oorsprong en strijd tegen tabaksgebruik" van het DG „Gezondheid en consumentenbescherming" aangegeven dat de door verzoekster voorgestelde termijn onredelijk is en instellingen in bijzondere gevallen de mogelijkheid hebben om het belang van toegang van het publiek tot documenten af te wegen tegen de daaruit voortvloeiende werklast, om dusdoende recht te doen aan het belang van behoorlijk bestuur. Het hoofd heeft voorts opgemerkt dat hij zo spoedig mogelijk op deze kwestie zou terugkomen om de vervolgstappen en toepasselijke termijnen te bepalen.

6 Bij brief van 2 april 2014 heeft de directeur van het DG „Gezondheid en consumentenbescherming" op een aantal verzoeken om toegang beslist en verzoekster laten weten dat hij de verzoeken om de overige aangewezen documenten bundelsgewijs zou behandelen.

7 Bij brief van 23 april 2014 heeft verzoekster de Commissie erop gewezen dat laatstgenoemde bij gebreke van een billijke oplossing gebonden was aan de termijnen van artikel 7, lid 1, van verordening nr. 1049/2001, waarbij verzoekster aangaf zich het recht voor te behouden om juridische stappen te zetten ingeval uiterlijk op 1 mei 2014 nog niet op haar verzoeken zou zijn beslist. Voorts heeft zij verzocht om een beperkte wijziging in de prioritering de bundels, welk verzoek de Commissie grotendeels heeft gehonoreerd.

8 In zijn initiële antwoord van 15 mei 2014 heeft het DG „Gezondheid en consumentenbescherming" volledige toegang verleend tot het merendeel van de documenten (geschoond van persoonsgegevens) in bundel nr. 1 (in totaal 39 documenten), bundel nr. 3 (in totaal 24 documenten) en bundel nr. 5 (in totaal 5 documenten). Het DG heeft aangegeven dat de beoordeling van de documenten in bundels nr. 2 en nr. 4 en van een deel van de documenten in bundel nr. 3 nog gaande was. Voor 13 documenten in bundel nr. 1 en nr. 3 heeft de Commissie gedeeltelijke toegang verleend. De weigering

om volledige toegang te verlenen was gestoeld op de bescherming van het besluitvormingsproces (als bedoeld in artikel 4, lid 3, tweede alinea, van verordening nr. 1049/2001), van juridisch advies (als bedoeld in artikel 4, lid 2, tweede streepje, van verordening nr. 1049/2001), van de internationale betrekkingen [als bedoeld in artikel 4, lid 1, onder a), derde streepje, van verordening nr. 1049/2001], van de commerciële belangen van een natuurlijke of rechtspersoon (als bedoeld in artikel 4, lid 2, eerste streepje, van verordening nr. 1049/2001) en op de bescherming van de persoonlijke levenssfeer en de integriteit van het individu [als bedoeld in artikel 4, lid 1, onder b), van verordening nr. 1049/2001].

9 Bij brief van 6 juni 2014 heeft verzoekster bij de Commissie een confirmatief verzoek ingediend om volledige toegang te krijgen tot de 13 documenten waarvoor de Commissie enkel gedeeltelijke toegang had verleend.

10 Op 1 juni 2014 heeft het secretariaat-generaal van de Commissie de beslistermijn op grond van artikel 8, lid 2, van verordening nr. 1049/2001 met vijftien werkdagen verlengd.

11 Op 23 juli 2014 is verzoekster een tweede uitstelbrief toegestuurd.

12 Op 24 september 2014 heeft de Commissie in antwoord op het confirmatieve verzoek het besluit Ares(2014) 3142109 (hierna: „het bestreden besluit") vastgesteld, waarbij zij volledige toegang tot 6 van de 13 in het confirmatieve verzoek genoemde documenten heeft geweigerd.

13 Deze weigering is gemotiveerd met de stelling dat het noodzakelijk is te zorgen voor bescherming van:

— de persoonlijke levenssfeer en de integriteit van het individu [artikel 4, lid 1, onder b), van verordening nr. 1049/2001] wat betreft de documenten nrs. 1 en 3-7;

— juridisch advies (artikel 4, lid 2, tweede streepje, van verordening nr. 1049/2001) wat betreft document nr. 1;

— gerechtelijke procedures (artikel 4, lid 2, tweede streepje, van verordening nr. 1049/2001) wat betreft de documenten nrs. 3-7;

— het besluitvormingsproces (artikel 4, lid 3, eerste alinea, van verordening nr. 1049/2001) wat betreft de documenten nr. 1 en nrs. 3-7;

— subsidiair, het besluitvormingsproces (artikel 4, lid 3, tweede alinea, van verordening nr. 1049/2001) wat betreft de documenten nrs. 1 en 3-7.

14 Verder heeft de Commissie geoordeeld dat er evenmin een hoger openbaar belang in de zin van artikel 4, lid 2, slot, van verordening nr. 1049/2001 en artikel 4, lid 3, eerste en tweede alinea, slot, van die verordening, bestond dat desondanks de openbaarmaking van documenten gebood.

15 Ten slotte heeft de Commissie met toepassing van artikel 4, lid 6, van verordening nr. 1049/2001 volledige toegang verleend tot de documenten nrs. 2 en 8-13, en een ruimere gedeeltelijke toegang tot de documenten nrs. 1 en 3. De Commissie heeft geoordeeld dat geen verdergaande gedeeltelijke toegang kon worden verleend tot de resterende documenten (document nr. 1 en documenten nrs. 3-7) vanwege het feit dat de onleesbaar gemaakte passages van die documenten onder de aangevoerde uitzonderingen vielen, zoals reeds was toegelicht.

Procedure en conclusies van partijen

16 Bij verzoekschrift, neergelegd ter griffie van het Gerecht op 4 december 2014, heeft verzoekster het onderhavige beroep ingesteld.

17 Op 16 maart 2015 heeft de Commissie haar verweerschrift ingediend.

18 Overeenkomstig artikel 47, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering van het Gerecht van 2 mei 1991 heeft het Gerecht (Achtste kamer) beslist dat een tweede uitwisseling van memories niet nodig was.

19 Op voorstel van de rechter-rapporteur heeft het Gerecht (Achtste kamer) besloten tot de mondelinge behandeling over te gaan.

20 Bij beschikking van 11 november 2015 heeft het Gerecht de Commissie op grond van artikel 91, onder c), van het Reglement voor de procesvoering van het Gerecht opgedragen de gevraagde documenten over te leggen, en daarbij aangegeven dat die documenten overeenkomstig artikel 104 van dat Reglement niet zouden worden meegedeeld aan verzoekster. De Commissie heeft binnen de gestelde termijn aan deze beschikking voldaan.

21 Bij beslissing van de president van de Achtste kamer van het Gerecht van 16 december 2015 zijn de zaken T-796/14, T-800/14 en T-18/15 op grond van artikel 68, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering, gevoegd voor de mondelinge behandeling.

22 Ter terechtzitting van 21 januari 2016 hebben partijen pleidooi gehouden en antwoord gegeven op de vragen van het Gerecht.

23 Verzoekster concludeert tot:

— ontvankelijkverklaring van het beroep;

— nietigverklaring van het bestreden besluit voor zover daarbij wordt geweigerd om volledige toegang te verlenen tot de document nrs. 1 en 3-7 zoals opgesomd in het verzoekschrift, met uitzondering van gegevens die raken aan de bescherming van de persoonlijke levenssfeer en de integriteit van het individu;

— verwijzing van de Commissie in de kosten.

24 De Commissie concludeert tot:

— verwerping van het beroep;

— verwijzing van verzoekster in de kosten.

In rechte

25 Ter ondersteuning van haar beroep voert verzoekster drie middelen aan, waarvan het eerste is ontleend aan een ontoereikende motivering, het tweede aan schending van artikel 4, lid 2, tweede streepje, van verordening nr. 1049/2001, en het derde aan schending van artikel 4, lid 3, van deze verordening.

Eerste middel: ontoereikende motivering van het bestreden besluit

26 Verzoekster stelt dat de Commissie haar weigering om gedeeltelijke toegang te verlenen onvoldoende heeft gemotiveerd. Om te beginnen heeft de Commissie voor haar weigering namelijk algemene argumenten aangevoerd, zonder per geval te verduidelijken op welke relevante overwegingen en feitelijke omstandigheden de weigering berust. Wat vervolgens de vraag betreft of er een hoger openbaar belang bestaat, heeft de Commissie in plaats van per weigeringsgrond een belangenafweging te verrichten, voor alle verschillende gronden en stukken een en dezelfde beoordeling verricht. Om die reden moet het bestreden besluit nietig worden verklaard. Verder is in het bestreden besluit bij de toepassing van de in artikel 4, lid 2, tweede streepje, van verordening nr. 1049/2001 neergelegde uitzondering niet per weglating toegelicht of de aangevoerde rechtvaardiging zag op „juridisch advies" of „gerechtelijke procedures". Ten slotte kan het beginsel van processuele gelijkheid in het kader van toegang tot op een wetgevingsprocedure betrekking hebbende documenten geen rol spelen.

27 De Commissie bestrijdt deze argumenten.

28 Reeds bij aanvang dient te worden opgemerkt dat de motiveringsplicht volgens vaste rechtspraak een wezenlijk vormvoorschrift is dat moet worden onderscheiden van de vraag naar de gegrondheid van de motivering, die de inhoudelijke wettigheid van de litigieuze handeling betreft (arresten van 22 maart 2001, Frankrijk/Commissie, C-17/99, EU:C:2001:178, punt 35, en van 26 oktober 2011, Dufour/ECB, T-436/09, EU:T:2011:634, punt 52).

29 Volgens vaste rechtspraak moet de door artikel 296 VWEU vereiste motivering beantwoorden aan de aard van de betrokken handeling en moet de redenering van de instelling die de handeling heeft vastgesteld, er duidelijk en ondubbelzinnig in tot uiting komen, zodat de belanghebbenden de rechtvaardigingsgronden van de genomen maatregel kunnen kennen en de bevoegde rechterlijke instantie haar toezicht kan uitoefenen. Het is niet noodzakelijk dat alle relevante gegevens feitelijk of rechtens in de motivering worden gespecificeerd, aangezien bij de vraag of de motivering van een handeling aan de vereisten van genoemd artikel voldoet, niet alleen acht moet worden geslagen op de bewoordingen ervan, doch ook op de context en op het geheel van rechtsregels die de betrokken materie beheersen (arresten van 2 april 1998, Commissie/Sytraval en Brink's France, C-367/95 P, EU:C:1998:154, punt 63; van 6 maart 2003, Interporc/Commissie, C-41/00 P, EU:C:2003:125, punt 55; van 1 februari 2007, Sison/Raad, C-266/05 P, EU:C:2007:75, punt 80, en van 19 november 2014, Ntouvas/ECDC, T-223/12, niet gepubliceerd, EU:T:2014:975, punt 20).

30 Wat een verzoek om toegang tot documenten betreft, moet elk besluit van een instelling uit hoofde van de in artikel 4 van verordening nr. 1049/2001 genoemde uitzonderingen worden gemotiveerd. Indien een instelling besluit om toegang tot een document waarvan haar om openbaarmaking is verzocht, te weigeren, moet zij in de eerste plaats uitleggen in welk opzicht de toegang tot dat document een concrete en daadwerkelijke ondermijning zou vormen van het belang dat wordt beschermd door een van de in artikel 4 van verordening nr. 1049/2001 neergelegde uitzonderingen waarop de instelling zich beroept, en in de tweede plaats, in de gevallen genoemd in de leden 2 en 3 van dat artikel, dat er geen hoger openbaar belang is dat de openbaarmaking van het betrokken document desondanks rechtvaardigt (arresten van 1 juli 2008, Zweden en Turco/Raad, C-39/05 P en C-52/05 P, EU:C:2008:374, punten 48 en 49; van 11 maart 2009, Borax Europe/Commissie, T-121/05, niet gepubliceerd, EU:T:2009:64, punt 37, en van 12 september 2013, Besselink/Raad, T-331/11, niet gepubliceerd, EU:T:2013:419, punt 96).

31 Het is dus aan de instelling die toegang tot een document heeft geweigerd, om deze weigering zodanig te motiveren dat duidelijk wordt en controleerbaar is of, enerzijds, het verlangde document werkelijk onder de aangevoerde uitzondering valt, en, anderzijds, de behoefte aan bescherming met betrekking tot deze uitzondering reëel is (arresten van 26 april 2005, Sison/Raad, T-110/03, T-150/03 en T-405/03, EU:T:2005:143, punt 61, en van 12 september 2013, Besselink/Raad, T-331/11, niet gepubliceerd, EU:T:2013:419, punt 99).

32 In dit geval blijkt uit de motivering van het bestreden besluit dat de Commissie de weigering om volledige toegang te verlenen, voor zover in deze zaak van belang, heeft gebaseerd op de uitzonderingen bedoeld in artikel 4, lid 2, tweede streepje (bescherming van gerechtelijke procedure en juridisch advies) en artikel 4, lid 3, eerste en tweede alinea (bescherming van het besluitvormingsproces), van verordening nr. 1049/2001.

33 Uit die motivering, gelezen in samenhang met het initiële besluit, blijkt voorts dat de litigieuze documenten waartoe slechts gedeeltelijke toegang is verleend, de volgende zijn:

— document nr. 1: „Notitie voor het dossier – Vergadering van eenheid C6 met de JD en het SG" 6 mei 2011, bestaande uit de notulen van een vergadering van vertegenwoordigers van het DG „Gezondheid en consumentenbescherming" en de juridische dienst van de Commissie;

— document nr. 3: notulen van een op 19 juli 2012 gehouden vergadering van de stuurgroep voor een impactanalyse van de herziening van de richtlijn inzake tabaksproducten;

— document nr. 4: e-mail van een ambtenaar van het DG „Ondernemingen en industrie" van 13 maart 2012 over bepaalde vragen die intern zijn besproken in de loop van het totstandkomingsproces van de richtlijn inzake tabaksproducten;

— document nr. 5: e-mail van een ambtenaar van het DG „Interne markt en diensten" van 11 mei 2011, gericht tot verschillende directoraten-generaal in verband met de vierde vergadering van de stuurgroep voor de impactanalyse;

— document nr. 6: e-mail van een ambtenaar van het DG „Interne markt en diensten" van 20 maart 2012, gericht tot verschillende directoraten-generaal;

— document nr. 7: e-mail van een ambtenaar van het DG „Interne markt en diensten" van 20 juli 2012, gericht tot verschillende ambtenaren van datzelfde DG met de notulen van een op 19 juli 2012 gehouden vergadering van verschillende diensten van de Commissie.

34 De Commissie heeft, als eerste stap, geoordeeld dat de openbaarmaking van document nr. 1, bestaande in een advies van de juridische dienst, zou leiden tot ondermijning van juridische adviezen zoals deze door de uitzondering ingevolge artikel 4, lid 2, tweede streepje, van verordening nr. 1049/2001 worden beschermd. Deze uitzondering strekt tot bescherming van het belang van een instelling bij het vragen van juridische adviezen en het ontvangen van eerlijke, objectieve en volledige adviezen. Door openbaarmaking zouden interne adviezen over bijzonder gevoelige kwesties die het voorwerp zijn geworden van een rechtszaak, in het publieke domein terechtkomen. Wat betreft de documenten nrs. 3-7, die zijn opgesteld voor intern gebruik in het kader van voorafgaande beraadslagingen en besprekingen over de vaststelling van wetsvoorstellen, en die van diverse diensten van de Commissie afkomstige opmerkingen bevatten over de verpakking, etikettering en verkoop van tabaksproducten, heeft de Commissie zich op het standpunt gesteld dat openbaarmaking ervan gerechtelijke procedures zou ondermijnen die eveneens door de uitzondering ingevolge artikel 4, lid 2, tweede streepje, van verordening nr. 1049/2001 worden beschermd.

35 Zowel in het kader van de bescherming van juridisch advies als in het kader van de bescherming van gerechtelijke procedures heeft de Commissie gesteld dat volledige openbaarmaking van de gevraagde documenten een nadelige invloed kan hebben op haar mogelijkheid om op doeltreffende wijze de

geldigheid van de tabaksrichtlijn te verdedigen. Zij heeft opgemerkt dat dit gevaar voor het beschermde belang niet hypothetisch maar reëel en concreet is. In dit verband heeft de Commissie gewezen op:

— het door Polen bij het Hof van Justitie van de Europese Unie ingestelde beroep tegen het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie [deze zaak heeft inmiddels geleid tot het arrest van 4 mei 2016, Polen/Parlement en Raad (C-358/14, EU:C:2016:323)];

— het feit dat de vaststelling van de tabaksrichtlijn op forse weerstand van de tabaksindustrie is gestuit zodat in de nabije toekomst prejudiciële vragen over de geldigheid van deze richtlijn en van uitvoeringsmaatregelen van de lidstaten te verwachten zijn, zoals ook is gebeurd bij de eerste richtlijn inzake tabaksproducten;

— het feit dat verzoekster heeft laten weten inmiddels zelf tegen de tabaksrichtlijn beroep te hebben ingesteld bij de High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division (Administrative Court) [gerechtshof (Engeland en Wales), Queen's Bench-afdeling (bestuursrechtkamer), Verenigd Koninkrijk], hetgeen naar alle waarschijnlijkheid betekent dat de zaak bij wijze van een prejudiciële verwijzing aan het Hof van Justitie van de Europese Unie zal worden voorgelegd;

— de verschillende procedures bij de Wereldhandelsorganisatie (WTO) (deze laatste grond is enkel aangevoerd in het kader van de uitzondering inzake gerechtelijke procedures wat betreft de documenten nrs. 3-7).

36 Voorts heeft de Commissie geoordeeld dat de openbaarmaking van de documenten nrs. 1 en 3-7 ook de bescherming van het besluitvormingsproces als bedoeld in artikel 4, lid 3, eerste alinea, van verordening nr. 1049/2001 zou ondermijnen. Aangezien tegen de richtlijn inzake tabaksproducten beroep is ingesteld bij het Hof van Justitie van de Europese Unie, valt volgens de Commissie niet uit te sluiten dat in geval van nietigverklaring van de tabaksrichtlijn het wetgevend besluitvormingsproces inzake dit dossier opnieuw moet worden opgestart, en dat dit eventuele wetgevingsproces ernstig zou worden aangetast door volledige openbaarmaking van documenten met overwegingen over die materie. Gelet daarop is de Commissie in het bestreden besluit tot het oordeel gekomen dat openbaarmaking van de onleesbaar gemaakte passages in de betrokken documenten het besluitvormingsproces in de zin van artikel 4, lid 3, eerste alinea, van verordening nr. 1049/2001 zou ondermijnen, en dat, zolang de gerechtelijke procedure aanhangig is, het besluitvormingsproces niet als definitief voltooid kan worden beschouwd. Subsidiair heeft de Commissie gesteld dat de documenten ook vielen onder de uitzondering ingevolge de tweede alinea van artikel 4, lid 3, van verordening nr. 1049/2001.

37 De Commissie heeft, als tweede stap, uitgesloten dat een hoger openbaar belang openbaarmaking gebood. De Commissie heeft weliswaar het belang van transparantie voor de deelname van burgers aan het democratisch proces erkend en ook dat documenten die betrekking hebben op het wetgevingsproces worden verondersteld openbaar te zijn, maar zij was niettemin van opvatting dat aan de bescherming van haar interne gedachtewisseling, van het beginsel van processuele gelijkheid en van haar besluitvormingsproces een groter belang toekomt. De Commissie heeft voorts geoordeeld dat het door verzoekster aangevoerde belang privé en niet openbaar was.

38 Opgemerkt dient te worden dat de Commissie met deze motivering van het bestreden besluit overeenkomstig de in de punten 29 en 30 hierboven aangehaalde rechtspraak voldoende duidelijk en inzichtelijk heeft gemaakt om welke redenen zij van oordeel is dat het verlenen van toegang tot de gevraagde documenten een concrete en daadwerkelijke ondermijning zou vormen van het belang dat wordt beschermd door de aangevoerde, in artikel 4 van verordening nr. 1049/2001 vervatte uitzonderingen, en dat er geen hoger openbaar belang is dat desondanks openbaarmaking ervan gebiedt.

39 Daaraan dient nog te worden toegevoegd dat verzoekster, zoals blijkt uit haar geschriften, in staat is geweest om aan de hand van de motivering van het bestreden besluit kennis te nemen van de redenen voor de weigering van toegang, en haar beroep heeft kunnen voorbereiden. Bovendien volstaat deze motivering ook om het Gerecht in staat te stellen zijn toezicht uit te oefenen.

40 Gelet op een en ander dient te worden geoordeeld dat het bestreden besluit toereikend is gemotiveerd. De vraag of voor de gevraagde documenten op goede gronden een beroep op de uitzonderingen is gedaan, dient te worden beoordeeld in het kader van het tweede en het derde middel.

41 Het eerste middel moet derhalve worden afgewezen.

Tweede middel: schending van artikel 4, lid 2, tweede streepje, van verordening nr. 1049/2001

42 Met haar tweede middel stelt verzoekster in de eerste plaats dat de Commissie niet per geval heeft aangetoond hoe openbaarmaking een concrete en daadwerkelijke ondermijning van de bescherming van juridisch advies of gerechtelijke procedures vormt. In de tweede plaats is verzoekster van mening dat de uitzondering inzake gerechtelijke procedures niet van toepassing is.

43 Wat betreft de onderbouwing met betrekking tot juridisch advies is verzoekster van opvatting dat als algemene regel heeft te gelden dat de instellingen de adviezen van hun juridische diensten in verband met het wetgevingsproces openbaar maken, en dat de Commissie niet heeft onderbouwd waarom een volledige openbaarmaking van de betrokken documenten in dit geval een concrete en daadwerkelijke ondermijning zou vormen van de bescherming van juridisch advies. Algemene opmerkingen over de mogelijkheid van de juridische dienst om de geldigheid van de tabaksrichtlijn te verdedigen zijn niet ter zake dienend, noch wat betreft de uitzondering ter bescherming van juridisch advies noch voor de uitzondering ter bescherming van „gerechtelijke procedures". Ten slotte heeft de Commissie niet voor elk document nauwgezet en specifiek onderzocht of een hoger openbaar belang de mededeling van de betrokken documenten kon rechtvaardigen.

44 Verzoekster is verder van mening dat de uitzondering voor gerechtelijke procedures niet van toepassing is. De betrokken documenten zijn louter in het kader van voorafgaande besprekingen en beraadslagingen met het oog op de vaststelling van het betrokken wetsvoorstel opgesteld en geen van die documenten is geredigeerd in het kader van een lopende, afgesloten of toekomstige gerechtelijke procedure.

45 Wat betreft de verwijzing van de Commissie naar de procedure bij de WTO stelt verzoekster dat de verplichting om uitzonderingen restrictief uit te leggen die procedure noodzakelijkerwijs uitsluit, aangezien het geschilbeslechtingsmechanisme van de WTO geen „rechterlijke instantie" is. Bovendien berust de procedure bij de WTO op een totaal verschillend rechtskader en de gevraagde documenten kunnen voor een zaak bij de WTO niet van belang zijn.

46 De Commissie bestrijdt deze argumenten.

47 De Commissie meent dat zij wat betreft de bescherming van juridisch advies voldoende redenen heeft gegeven voor de noodzaak om document nr. 1 te beschermen.

48 Wat betreft de uitzondering voor de bescherming van gerechtelijke procedures heeft de Commissie gesteld dat deze uitzondering slechts aldus kan worden uitgelegd dat deze, zowel vóór als na aanvang van een gerechtelijke procedure, niet enkel ziet op aan het gerechtelijk dossier toegevoegde stukken en stukken die uitsluitend voor een specifieke gerechtelijke procedure zijn opgesteld, maar ook op andere interne documenten die nauw „samenhangen met" of „relevant" zijn voor nog komende of

reeds aanhangige gerechtelijke procedures zodra openbaarmaking van die documenten afbreuk zou doen aan het beginsel van processuele gelijkheid en schade zou berokkenen aan het kalme en goede verloop van de gerechtelijke procedure.

49 In herinnering zij gebracht dat verordening nr. 1049/2001 overeenkomstig overweging 1 ervan aansluit bij de wens, geuit in artikel 1, tweede alinea, VEU, om een nieuwe etappe te markeren in het proces van totstandbrenging van een „steeds hechter verbond tussen de volkeren van Europa", waarin de besluiten in zo groot mogelijke openheid en zo dicht mogelijk bij de burger worden genomen. Zoals in overweging 2 van deze verordening wordt gememoreerd, is het recht van het publiek op toegang tot documenten van de instellingen verweven met het democratisch karakter van de instellingen (arresten van 1 juli 2008, Zweden en Turco/Raad, C-39/05 P en C-52/05 P, EU:C:2008:374, punt 34; van 21 september 2010, Zweden e.a./API en Commissie, C-514/07 P, C-528/07 P en C-532/07 P, EU:C:2010:541, punt 68, en van 21 juli 2011, Zweden/MyTravel en Commissie, C-506/08 P, EU:C:2011:496, punt 72).

50 Verordening nr. 1049/2001 heeft blijkens overweging 4 en artikel 1 ervan dan ook tot doel het publiek een zo ruim mogelijk recht van toegang tot documenten van de instellingen te geven (arresten van 1 juli 2008, Zweden en Turco/Raad, C-39/05 P en C-52/05 P, EU:C:2008:374, punt 33; van 21 september 2010, Zweden e.a./API en Commissie, C-514/07 P, C-528/07 P en C-532/07 P, EU:C:2010:541, punt 69, en van 21 juli 2011, Zweden/MyTravel en Commissie, C-506/08 P, EU:C:2011:496, punt 73).

51 Het is juist dat aan dat recht niettemin bepaalde beperkingen worden gesteld op grond van openbare of particuliere belangen. Meer in het bijzonder, en in overeenstemming met overweging 11, is in artikel 4 van verordening nr. 1049/2001 een uitzonderingsregeling bepaald op grond waarvan de instellingen de toegang tot een document mogen weigeren wanneer de openbaarmaking ervan zou leiden tot de ondermijning van een van de in dat artikel beschermde belangen (arresten van 1 februari 2007, Sison/Raad, C-266/05 P, EU:C:2007:75, punt 62; van 21 september 2010, Zweden e.a./API en Commissie, C-514/07 P, C-528/07 P en C-532/07 P, EU:C:2010:541, punten 70 en 71; van 21 juli 2011, Zweden/MyTravel en Commissie, C-506/08 P, EU:C:2011:496, punt 74, en van 17 oktober 2013, Raad/Access Info Europe, C-280/11 P, EU:C:2013:671, punt 29).

52 Aangezien die uitzonderingen afwijken van het beginsel van de ruimst mogelijke toegang van het publiek tot documenten, moeten zij evenwel restrictief worden uitgelegd en toegepast (arresten 1 februari 2007, Sison/Raad, C-266/05 P, EU:C:2007:75, punt 63; van 1 juli 2008, Zweden en Turco/Raad, C-39/05 P en C-52/05 P, EU:C:2008:374, punt 36; van 21 september 2010, Zweden e.a./API en Commissie, C-514/07 P, C-528/07 P en C-532/07 P, EU:C:2010:541, punt 73, en van 21 juli 2011, Zweden/MyTravel en Commissie, C-506/08 P, EU:C:2011:496, punt 75).

53 De enkele omstandigheid dat een document betrekking heeft op een belang dat wordt beschermd door een in artikel 4 van verordening nr. 1049/2001 neergelegde uitzondering op het recht van toegang volstaat op zichzelf echter niet om die uitzondering toe te passen (arresten van 3 juli 2014, Raad/in 't Veld, C-350/12P, EU:C:2014:2039, punt 51, en van 13 april 2005, Verein für Konsumenteninformation/Commissie, T-2/03, EU:T:2005:125, punt 69).

54 Indien de betrokken instelling namelijk weigert toegang te verlenen tot een document waarvan haar om openbaarmaking is verzocht, dient zij in beginsel aan te geven op welke wijze de toegang tot dat document een concrete en daadwerkelijke ondermijning zou vormen van het belang dat wordt beschermd door een van de in artikel 4 van verordening nr. 1049/2001 neergelegde uitzonderingen waarop die instelling zich beroept. Voorts moet het risico van een dergelijke ondermijning redelijkerwijs voorzienbaar en niet louter hypothetisch zijn (zie arrest van 21 juli 2011, Zweden/MyTravel en Commissie, C-506/08 P, EU:C:2011:496, punt 76 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

55 Verder dient een instelling, wanneer zij een van de uitzonderingen van artikel 4 van verordening nr. 1049/2001 toepast, het specifieke belang dat moet worden beschermd door het betrokken document niet openbaar te maken, af te wegen tegen met name het algemene belang dat dit document toegankelijk wordt gemaakt, rekening houdend, zoals in overweging 2 van verordening nr. 1049/2001 is aangegeven, met de voordelen van een grotere transparantie, te weten een betere deelneming van de burgers aan het besluitvormingsproces en een grotere legitimiteit en meer doelmatigheid en verantwoordelijkheid van de administratie ten opzichte van de burgers binnen een democratisch systeem (arresten van 1 juli 2008, Zweden en Turco/Raad, C-39/05 P en C-52/05 P, EU:C:2008:374, punt 45; van 17 oktober 2013, Raad/Access Info Europe, C-280/11 P, EU:C:2013:671, punt 32, en van 3 juli 2014, Raad/in 't Veld, C-350/12P, EU:C:2014:2039, punt 53).

56 Bovendien heeft het Hof reeds geoordeeld dat deze overwegingen uiteraard bij uitstek relevant zijn wanneer de Raad optreedt als wetgever, zoals volgt uit overweging 6 van verordening nr. 1049/2001, waar is gepreciseerd dat juist in dat geval ruimere toegang tot documenten moet worden verleend. De transparantie op dit gebied draagt bij tot de versterking van de democratie door de burgers in staat te stellen alle informatie te controleren die aan een wetgevingshandeling ten grondslag heeft gelegen. Dat de burgers kennis van de grondslagen van wetgevingshandelingen kunnen nemen, vormt immers een voorwaarde voor een doeltreffende uitoefening van hun democratische rechten (arresten van 1 juli 2008, Zweden en Turco/Raad, C-39/05 P en C-52/05 P, EU:C:2008:374, punt 46, van 17 oktober 2013, Raad/Access Info Europe, C-280/11 P, EU:C:2013:671, punt 33). Hoewel deze rechtspraak betrekking heeft op een verzoek om toegang tot documenten van de Raad, is zij eveneens van belang voor documenten van de Commissie die zijn opgesteld in het kader van een wetgevingsprocedure.

Bescherming van juridisch advies

57 Verzoekster komt in essentie op tegen de vage redenen die door de Commissie zijn aangevoerd, die volgens haar in de rechtspraak hoe dan ook al zijn verworpen.

58 Wat de in artikel 4, lid 2, tweede streepje, van verordening nr. 1049/2001 neergelegde uitzondering voor juridisch advies betreft, volgt uit de rechtspraak dat het onderzoek dat door de betrokken instelling moet worden verricht wanneer haar om openbaarmaking van een document wordt verzocht, noodzakelijkerwijs moet verlopen in drie fasen, overeenkomend met de drie criteria in deze bepaling (arresten van 1 juli 2008, Zweden en Turco/Raad, C-39/05 P en C-52/05 P, EU:C:2008:374, punt 37, en van 3 juli 2014, Raad/in 't Veld, C-350/12P, EU:C:2014:2039, punt 95).

59 Eerst moet de instelling nagaan of het gevraagde document inderdaad een juridisch advies betreft. Vervolgens moet zij onderzoeken of de openbaarmaking van de delen van het document in kwestie waarvan is vastgesteld dat deze juridische adviezen betreffen, de bescherming van die adviezen zou ondermijnen, in die zin dat deze openbaarmaking het belang van een instelling bij het vragen van juridische adviezen en het ontvangen van eerlijke, objectieve en volledige adviezen zou ondermijnen. Het risico dat dit belang wordt ondermijnd moet, wil er een beroep op kunnen worden gedaan, redelijkerwijs voorzienbaar en niet louter hypothetisch zijn. Ten slotte dient de instelling, indien zij van mening is dat de openbaarmaking van een document de bescherming van juridische adviezen zoals zojuist gedefinieerd, zou ondermijnen, te verifiëren dat er geen hoger openbaar belang is dat openbaarmaking rechtvaardigt, ondanks dat daardoor haar mogelijkheid om juridische adviezen te vragen en eerlijke, objectieve en volledige adviezen te ontvangen zou worden ondermijnd (zie in deze zin arresten van 1 juli 2008, Zweden en Turco/Raad, C-39/05 P en C-52/05 P, EU:C:2008:374, punten 38-44, en van 3 juli 2014, Raad/in 't Veld, C-350/12P, EU:C:2014:2039, punt 96).

60 Het Hof heeft eveneens geoordeeld dat, voor zover openbaarmaking van adviezen van de juridische dienst van een instelling die zijn uitgebracht in het kader van wetgevingsprocedures, het belang bij bescherming van de onafhankelijkheid van die juridische dienst zou kunnen ondermijnen, dit risico moet worden afgewogen tegen de aan verordening nr. 1049/2001 ten grondslag liggende hogere

openbare belangen. Een dergelijk hoger openbaar belang wordt gevormd door het feit dat door openbaarmaking van de documenten waarin het advies van de juridische dienst van een instelling vervat ligt over tijdens de discussies over wetgevingsinitiatieven opkomende juridische vraagstukken, de transparantie en openheid van het wetgevingsproces worden verhoogd en het democratisch recht van de Europese burgers om de informatie die ten grondslag heeft gelegen aan een wetgevingshandeling te controleren, wordt versterkt, zoals dit recht in het bijzonder wordt genoemd in overwegingen 2 en 6 van deze verordening (arrest van 1 juli 2008, Zweden en Turco/Raad, C-39/05 P en C-52/05 P, EU:C:2008:374, punt 67).

61 Blijkens genoemde overwegingen legt verordening nr. 1049/2001 in beginsel een verplichting vast tot openbaarmaking van de adviezen van de juridische dienst van een instelling inzake een wetgevingsproces (arrest van 1 juli 2008, Zweden en Turco/Raad, C-39/05 P en C-52/05 P, EU:C:2008:374, punt 68).

62 Deze constatering neemt echter niet weg dat de openbaarmaking van een specifiek juridisch advies, dat is gegeven in de context van een wetgevingsproces maar een bijzonder gevoelig karakter heeft of een bijzonder ruime strekking die verder gaat dan het desbetreffende wetgevingsproces, kan worden geweigerd uit hoofde van de bescherming van juridische adviezen. In een dergelijk geval dient de betrokken instelling de weigering uitvoerig te motiveren (arrest van 1 juli 2008, Zweden en Turco/Raad, C-39/05 P en C-52/05 P, EU:C:2008:374, punt 69).

63 In dit geval heeft het Gerecht aan de hand documenten die zijn overgelegd in het kader van de bij beschikking van het Gerecht van 11 november 2015 vastgestelde instructiemaatregel, kunnen vaststellen dat document nr. 1 een advies van de juridische dienst van de Commissie is.

64 Hoewel uit het arrest van 1 juli 2008, Zweden en Turco/Raad (C-39/05 P en C-52/05 P, EU:C:2008:374) volgt dat juridische adviezen in beginsel openbaar gemaakt moeten worden, is op grond van dit arrest niet uitgesloten dat juridische adviezen in specifieke gevallen niet openbaar gemaakt hoeven te worden.

65 Daarbij is het juist dat het Hof het argument dat openbaarmaking van een juridisch advies afbreuk kan doen aan de mogelijkheid van een instelling de geldigheid van een wetgevingshandeling in een later stadium bij een rechterlijke instantie te verdedigen, heeft verworpen op basis van de overweging dat een zo algemeen argument geen uitzondering op de in verordening nr. 1049/2001 voorgeschreven transparantie kan rechtvaardigen (zie in deze zin arrest van 1 juli 2008, Zweden en Turco/Raad, C-39/05 P en C-52/05 P, EU:C:2008:374, punt 65).

66 Evenwel dient te worden geconstateerd dat in dit geval, anders dan in de zaak die heeft geleid tot het arrest van 1 juli 2008, Zweden en Turco/Raad (C-39/05 P en C-52/05 P, EU:C:2008:374), op het moment van de vaststelling van het bestreden besluit op 24 september 2014 een door verzoekster eind juni ingesteld beroep aanhangig was bij de rechterlijke instanties van het Verenigd Koninkrijk. Dit beroep is gericht tegen de tabaksrichtlijn en maakt het zeer waarschijnlijk dat er een prejudiciële verwijzing zal plaatsvinden, gezien de omstreden juridische vragen over de tabaksrichtlijn en de totstandkomingsgeschiedenis van de tabaksrichtlijn (zie punt 91 hierna).

67 De Commissie heeft dus op goeden gronden het standpunt kunnen innemen dat in de nabije toekomst een prejudiciële verwijzing is te verwachten. Voorts had de Republiek Polen op 22 juli 2014 beroep ingesteld bij het Hof van Justitie van de Europese Unie en in dat kader de geldigheid van een aantal bepalingen uit de tabaksrichtlijn aangevochten die naar haar opvatting in strijd waren met artikel 114 VWEU, het evenredigheidsbeginsel en het subsidiariteitsbeginsel.

68 Gelet daarop is het argument van de Commissie in verband met de ondermijning van haar mogelijkheid om haar standpunt in gerechtelijke procedures te verdedigen en de inbreuk op het beginsel van processuele gelijkheid niet zonder grond.

69 Uit de openbaar gemaakte passages van document nr. 1 blijkt immers dat de juridische dienst van opvatting was dat de Europese Unie ten aanzien van bepaalde met tabaksproducten verband houdende beleidskeuzen als vermeld in de ontwerpimpactbeoordeling – waarvan enkele onleesbaar waren gemaakt – geen wetgevende bevoegdheid bezat of dat die beleidskeuze in het licht van artikel 114 VWEU niet evenredig was.

70 Openbaarmaking van de onleesbaar gemaakte passages uit document nr. 1 zou een ondermijning vormen van de bescherming van juridisch advies – dat wil zeggen aan de bescherming van het belang van een instelling bij het vragen van juridische adviezen en het ontvangen van eerlijke, objectieve en volledige adviezen – en van de mogelijkheid van de juridische dienst van de Commissie om bij het Hof van Justitie van de Europese Unie vanuit een ten opzichte van de overige partijen gelijkwaardige positie de geldigheid van de tabaksrichtlijn te verdedigen, aangezien door die openbaarmaking het standpunt van haar juridische dienst over gevoelige en in geschil zijnde vragen aan het licht zou worden gebracht nog voordat zij de gelegenheid zou hebben gehad haar standpunt in de gerechtelijke procedure uiteen te zetten. Voor de andere partij zou een dergelijke verplichting niet gelden.

71 Wat ten slotte het argument betreft dat de Commissie niet nauwgezet en specifiek heeft onderzocht of een hoger openbaar belang de openbaarmaking van de betrokken documenten gebiedt, dient te worden geconstateerd dat uit het bestreden besluit blijkt dat de Commissie de met haar verdedigingsrecht verband houdende redenen heeft genoemd op grond waarvan het gerechtvaardigd is om aan het met transparantie gemoeide openbare belang minder gewicht toe te kennen dan aan de beweegredenen waarop de door haar aangevoerde uitzondering berust. Zij heeft voorts uiteengezet dat het belang van verzoekster bij het verkrijgen van zo ruim mogelijke toegang tot de documenten geen openbaar, maar evident een particulier belang is. Bijgevolg kan niet worden geoordeeld dat de Commissie geen concrete beoordeling heeft verricht en dat zij de redenen voor haar besluit niet inzichtelijk heeft gemaakt.

72 De grief ter zake van schending van artikel 4, lid 2, tweede streepje, van verordening nr. 1049/2001, dat strekt ter bescherming van juridisch advies, dient derhalve te worden afgewezen.

De bescherming van gerechtelijke procedures

73 Zoals is opgemerkt in punt 44 hierboven, betwist verzoekster dat de uitzondering voor gerechtelijke procedures van toepassing is op de documenten nrs. 3-7. Verder heeft de Commissie volgens haar niet toegelicht hoe openbaarmaking een concrete en daadwerkelijke ondermijning van gerechtelijke procedures zou vormen.

74 Er dient aan te worden herinnerd dat zich onder de in artikel 4 van verordening nr. 1049/2001 limitatief opgesomde uitzonderingen een uitzondering voor de bescherming van gerechtelijke procedures bevindt.

75 Volgens de rechtspraak moet de uitdrukking „gerechtelijke procedures” aldus worden uitgelegd dat de bescherming van het openbaar belang zich ertegen verzet dat de inhoud openbaar wordt gemaakt van documenten die uitsluitend voor een bepaalde gerechtelijke procedure zijn opgesteld (zie arresten van 6 juli 2006, Franchet en Byk/Commissie, T-391/03 en T-70/04, EU:T:2006:190, punten 88 en 89 en aldaar aangehaalde rechtspraak, en van 3 oktober 2012, Jurašinović/Raad, T-63/10, EU:T:2012:516, punt 66 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

76 Evenzo is geoordeeld dat de uitdrukking „documenten die uitsluitend voor een bepaalde gerechtelijke procedure zijn opgesteld” de neergelegde memories of stukken, de interne documenten betreffende het onderzoek van de lopende zaak en de briefwisseling tussen het betrokken DG en de juridische dienst of een advocatenkantoor over de zaak omvat, en dat deze afbakening van de reikwijdte van de uitzondering in die zaak ertoe strekt zowel de bescherming van de interne werkzaamheden van de

Commissie als de vertrouwelijkheid en de eerbiediging van het beginsel van het beroepsgeheim van de advocaten te verzekeren (arrest van 6 juli 2006, Franchet en Byk/Commissie, T-391/03 en T-70/04, EU:T:2006:190, punt 90).

77 Voorts is erkend dat er een algemene aanname geldt voor de door een instelling in een gerechtelijke procedure in de zin van artikel 4, lid 2, tweede streepje, van verordening nr. 1049/2001 zolang die procedure aanhangig is (arrest van 21 september 2010, Zweden e.a./API en Commissie, C-514/07 P, C-528/07 P en C-532/07 P, EU:C:2010:541, punt 94).

78 In dit verband heeft het Hof geoordeeld dat bij hem ingediende memories in een gerechtelijke procedure zeer bijzondere kenmerken hebben, daar zij naar hun aard eerder deel uitmaken van de gerechtelijke werkzaamheden van het Hof dan van de administratieve werkzaamheden van de Commissie. Laatstgenoemde werkzaamheden vereisen bovendien niet dezelfde mate van toegang tot documenten als de wetgevende werkzaamheden van een instelling van de Unie.

79 Volgens deze rechtspraak worden die memories immers uitsluitend opgesteld voor die gerechtelijke procedure en vormen zij de kern daarvan. Met het inleidend verzoekschrift bakent de verzoeker de grenzen van het geding af, en met name in het schriftelijke gedeelte van die procedure verschaffen de partijen de Unierechter de gegevens op basis waarvan hij uitspraak zal doen (arrest van 21 september 2010, Zweden e.a./API en Commissie, C-514/07 P, C-528/07 P en C-532/07 P, EU:C:2010:541, punt 78).

80 Het Hof heeft voorts geoordeeld dat de uitzondering voor de bescherming van gerechtelijke procedures inhoudt dat het beginsel van processuele gelijkheid en het beginsel van de goede rechtsbedeling worden geëerbiedigd. Wanneer een partij toegang krijgt tot documenten kan dit immers het noodzakelijke evenwicht tussen de partijen bij een geding – dat aan het beginsel van processuele gelijkheid ten grondslag ligt – verstoren, aangezien de verplichting tot openbaarmaking alleen zou gelden voor de instelling waaraan om toegang tot haar documenten is verzocht, en niet voor alle partijen bij de procedure (arrest van 21 september 2010, Zweden e.a./API en Commissie, C-514/07 P, C-528/07 P en C-532/07 P, EU:C:2010:541, punten 85-87).

81 Ook heeft het Hof geoordeeld dat de aanname op basis waarvan memories niet openbaar hoeven te worden gemaakt, ook rechtvaardiging vindt in het Statuut van het Hof van Justitie van de Europese Unie en de reglementen voor de procesvoering van de rechterlijke instanties van de Unie (arrest van 21 september 2010, Zweden e.a./API en Commissie, C-514/07 P, C-528/07 P en C-532/07 P, EU:C:2010:541, punten 96-99).

82 Ten slotte heeft het Hof geoordeeld dat de hierboven genoemde algemene aanname enkel geldt in geval van een concrete aanhangige procedure. Waar openbaarmaking van de in een aanhangige gerechtelijke procedure ingediende memories wordt geacht te leiden tot ondermijning van de bescherming van die procedure, omdat de memories de basis vormen waarop de gerechtelijke werkzaamheden plaatsvinden, geldt dit volgens het Hof niet wanneer de betrokken procedure bij rechterlijke beslissing is afgesloten (arrest van 21 september 2010, Zweden e.a./API en Commissie, C-514/07 P, C-528/07 P en C-532/07 P, EU:C:2010:541, punt 130).

83 Zodra de gerechtelijke procedure is beëindigd, is er geen reden meer om aan te nemen dat de openbaarmaking van de in die procedure ingediende memories de bescherming van die procedure kan ondermijnen. Het Hof heeft niet uitgesloten dat door openbaarmaking van memories betreffende een afgesloten gerechtelijke procedure die samenhangt met een andere nog aanhangige procedure, het gevaar kan bestaan dat laatstgenoemde procedure wordt ondermijnd, met name wanneer de partijen daarbij niet dezelfde zijn als die bij de afgesloten procedure. Dat gevaar is echter afhankelijk van verschillende factoren, waaronder in het bijzonder de mate waarin de in beide procedures aangevoerde argumenten overeenkomen. Indien de memories van de Commissie slechts gedeeltelijk worden herhaald, kan gedeeltelijke openbaarmaking immers volstaan om te voorkomen dat enig

gevaar bestaat dat de aanhangige procedure wordt ondermijnd. In die omstandigheden kan de Commissie slechts door middel van een concreet onderzoek van de betrokken memories waartoe om toegang wordt verzocht, vaststellen of de openbaarmaking daarvan kan worden geweigerd op grond van artikel 4, lid 2, tweede streepje, van verordening nr. 1049/2001 (arrest van 21 september 2010, Zweden e.a./API en Commissie, C-514/07 P, C-528/07 P en C-532/07 P, EU:C:2010:541, punten 132-135).

84 In dit geval staat vast dat de documenten nrs. 3-7 zijn opgesteld in de jaren voorafgaand aan de aanvang van enige gerechtelijke procedure. Zoals duidelijk blijkt uit het bestreden besluit, zijn die documenten immers opgesteld in het kader van voorafgaande besprekingen en beraadslagingen met het oog op de vaststelling van het betrokken wetsvoorstel. Reeds daardoor kunnen zij derhalve niet worden geacht uitsluitend te zijn opgesteld voor een bepaalde gerechtelijke procedure (zie in deze zin arrest van 3 oktober 2012, Jurašinović/Raad, T-63/10, EU:T:2012:516, punt 76).

85 Desondanks bepleit de Commissie een zodanige uitlegging van de uitzondering voor de bescherming van gerechtelijke procedures dat daaronder ook documenten vallen die niet uitsluitend zijn opgesteld voor een gerechtelijke procedure. Hiertoe beroept zij zich in essentie op het beginsel van processuele gelijkheid en haar recht van verdediging, die kunnen worden aangetast bij een restrictieve uitlegging van deze uitzondering. Volgens de Commissie is het namelijk zo dat, waar de openbaarmaking van memories in een concrete gerechtelijke procedure haar procedurele positie kan verzwakken, dit ook geldt bij een document waaruit het publiek kan afleiden welk standpunt zij inneemt ten aanzien van kwesties die aan de orde kunnen komen in een toekomstige, nog niet ingeleide maar redelijkerwijs voorzienbare rechtszaak.

86 Gememoreerd zij dat de uitzonderingen ingevolge artikel 4 van verordening nr. 1049/2001 overeenkomstig de in punt 52 hierboven aangehaalde rechtspraak restrictief moeten worden uitgelegd en toegepast.

87 Evenzo dient eraan te worden herinnerd dat de zaak die heeft geleid tot het arrest van 21 september 2010, Zweden e.a./API en Commissie (C-514/07 P, C-528/07 P en C-532/07 P, EU:C:2010:541), betrekking had op specifieke documenten, te weten memories, en op de vraag in welk geval een algemene aanname geldt en in welk geval een concreet onderzoek van de memories moet worden uitgevoerd.

88 Uit de hierboven aangehaalde rechtspraak volgt evenwel niet dat andere documenten in voorkomend geval zijn uitgesloten van de reikwijdte van de uitzondering voor de bescherming van gerechtelijke procedures. Uit die rechtspraak blijkt immers dat het beginsel van processuele gelijkheid en de goede rechtsbedeling bij deze uitzondering centraal staan (arrest van 21 september 2010, Zweden e.a./API en Commissie, C-514/07 P, C-528/07 P en C-532/07 P, EU:C:2010:541, punt 85). De behoefte om ten overstaan van de rechter processuele gelijkheid te waarborgen rechtvaardigt dat niet enkel documenten die uitsluitend voor een concrete rechtszaak zijn opgesteld, zoals memories, worden beschermd, maar ook documenten waarvan de openbaarmaking in het kader van een concrete rechtszaak afbreuk kan doen aan de bewuste gelijkheid, zijnde een logisch uitvloeisel van het begrip „eerlijk proces”. Voor de toepassing van deze uitzondering is echter vereist dat de gevraagde documenten op het moment waarop het besluit tot weigering van toegang tot die documenten wordt vastgesteld, in een relevante betrekking staan tot een bij de Unierechter aanhangige rechtszaak met het oog waarop de betrokken instelling zich op de uitzondering beroept. Ook is vereist dat openbaarmaking van die documenten, ook al zijn deze niet opgesteld in het kader van een aanhangige gerechtelijke procedure, een ondermijning zou vormen van het beginsel van processuele gelijkheid en eventueel ook van de mogelijkheid van de betrokken instelling om zich in die procedure te verweren. Anders gezegd dienen die documenten openbaar te maken welk standpunt de betrokken instelling inneemt met betrekking tot vragen die worden opgeworpen in de aangevoerde gerechtelijke procedure.

89 De hierboven weergegeven overwegingen kunnen eveneens toepasselijk zijn in geval van procedures die op het moment van de vaststelling van een besluit tot weigering van toegang tot de gevraagde documenten bij een nationale rechterlijke instantie aanhangig zijn, mits daarin vragen naar de uitlegging of geldigheid van een Unierechtelijke handeling aan de orde zijn en daardoor, gezien de context van de zaak, zeer aannemelijk is dat er een prejudiciële verwijzing zal plaatsvinden.

90 In beide gevallen zouden de integriteit van de betrokken gerechtelijke procedure en de processuele gelijkheid tussen partijen ernstig kunnen worden aangetast indien partijen bevoorrechte toegang zouden krijgen tot interne gegevens van een andere partij die in nauw verband staan met juridische kwesties in een aanhangige of mogelijke, maar dreigende rechtszaak, ook al zijn die documenten niet opgesteld in het kader van een concrete gerechtelijke procedure.

91 Het is in dit verband algemeen bekend dat het wetsvoorstel op het gebied van tabaksproducten een van de meest bediscussieerde recent vastgestelde voorstellen van de Unie is. Het lag dus in de verwachting dat de tabaksrichtlijn – evenals de eerste richtlijn inzake tabaksproducten, waarover een verhit juridisch debat heeft plaatsgevonden – ook tot een dergelijk debat aanleiding zou geven.

92 Zoals hierboven al is opgemerkt, is inderdaad gebleken dat op het moment van de vaststelling van het bestreden besluit een door verzoekster eind juni 2014 ingesteld beroep tegen de tabaksrichtlijn aanhangig was bij de rechterlijke instanties van het Verenigd Koninkrijk. In juli 2014 had de Republiek Polen ook beroep ingesteld bij het Hof van Justitie van de Europese Unie, waarbij zij de geldigheid van verschillende bepalingen uit de tabaksrichtlijn betwist op grond dat deze in strijd zijn met artikel 114 VWEU, het evenredigheidsbeginsel en het subsidiariteitsbeginsel.

93 De Commissie heeft zich dus op goede gronden op het standpunt kunnen stellen dat er in de nabije toekomst, gezien het verloop van het wetgevingsproces met betrekking tot de vaststelling van de tabaksrichtlijn, zeer waarschijnlijk een prejudiciële verwijzing zou plaatsvinden, zodat openbaarmaking van de betrokken documenten het beginsel van processuele gelijkheid in de te verwachten gerechtelijke procedure zou kunnen ondermijnen.

94 Derhalve dient te worden onderzocht of de documenten nrs. 3-7 „relevant” zijn voor de twee hierboven genoemde gerechtelijke procedures zodat openbaarmaking van deze documenten het beginsel van processuele gelijkheid zou kunnen ondermijnen, wat de voornaamste reden is die de Commissie aanvoert ter rechtvaardiging van haar weigering om die documenten volledig openbaar te maken.

95 Opgemerkt dient te worden dat de Commissie tot de meeste van de gevraagde documenten volledige of zeer ruime gedeeltelijke toegang heeft verleend. Evenzo dient te worden opgemerkt dat het voor de Commissie gezien de beperkte omvang van de onleesbaar gemaakte passages in bepaalde documenten, niet mogelijk is om de inhoud van die documenten nader toe te lichten zonder deze te onthullen.

96 Verder dient naar aanleiding van de overlegging van de documenten in het kader van de op 11 november 2015 gegeven instructiemaatregel te worden geconstateerd dat de onleesbaar gemaakte passages in de documenten nrs. 3-7 zagen op kwesties in verband met de verpakking en etikettering alsmede verkoopovereenkomsten voor tabaksproducten. Deze kwesties kunnen verband houden met de wetgevende bevoegdheid van de Unie, de gekozen juridische grondslag en de evenredigheid van de voorgestelde maatregel. Bovendien moet worden vastgesteld dat het gaat om standpunten die werden ingenomen door ambtenaren van verschillende directoraten-generaal van de Commissie ten aanzien van de rechtmatigheid van de verschillende keuzemogelijkheden.

97 Het beginsel van processuele gelijkheid vereist in dat verband dat de instelling waarvan de aangevallen handeling uitgaat, in staat is om bij de rechter op doeltreffende wijze de rechtmatigheid van haar optreden te verdedigen. Deze mogelijkheid zou ernstig worden aangetast indien de betrokken instelling zich niet enkel zou moeten verdedigen tegen de door de verzoekende partij – of, zoals in dit geval, in het kader van een toekomstige prejudiciële procedure – opgeworpen middelen en

argumenten, maar ook tegen interne standpunten over de rechtmatigheid van de verschillende keuzemogelijkheden in het kader van het opstellen van de betrokken handeling. Anders dan het geval is bij documenten met gegevens die de feitelijke onderbouwing vormen voor de bevoegdheidsuitoefening door de Commissie, waarvan de openbaarmaking noodzakelijk kan blijken om te voldoen aan de in punt 30 hierboven genoemde doelstellingen, kan de betrokken instelling zich in het bijzonder door de openbaarmaking van documenten met dat soort standpunten feitelijk gedwongen zien om zich te verdedigen tegen de – uiteindelijk niet gevolgde – opvattingen van haar eigen personeel. Deze omstandigheid kan het evenwicht tussen partijen in een gerechtelijke procedure verstoren, aangezien de verzoekende partij niet zou kunnen worden verplicht om dit soort interne standpunten openbaar te maken (zie in deze zin arrest van 21 september 2010, Zweden e.a./API en Commissie, C-514/07 P, C-528/07 P en C-532/07 P, EU:C:2010:541, punt 87).

98 Derhalve zou de openbaarmaking van dergelijke documenten voor het publiek, terwijl er een gerechtelijke procedure loopt over de uitlegging en rechtmatigheid van de betrokken handeling, afbreuk kunnen doen aan de verdediging van de Commissie en het beginsel van processuele gelijkheid, aangezien daardoor van haar juridische diensten afkomstige interne juridische standpunten over de litigieuze kwesties bekend zouden worden, terwijl een dergelijke verplichting niet zou gelden voor de andere partij.

99 Gelet op het voorgaande dient het tweede middel te worden afgewezen. Gegeven het feit dat de Commissie zich op verschillende uitzonderingen heeft beroepen en wat betreft document nr. 1 het beroep op de uitzondering voor de bescherming van juridisch advies gerechtvaardigd is en wat betreft de documenten nrs. 3-7 het beroep op de uitzondering voor de bescherming van gerechtelijke procedures, is het niet nodig de gegrondheid van het derde middel, ontleend aan schending van artikel 4, lid 3, van verordening nr. 1049/2001 inzake de uitzondering voor de bescherming van het besluitvormingsproces, te beoordelen, nu dit middel hoe dan ook moet worden afgewezen.

100 Hieruit volgt dat het beroep moet worden verworpen.

Kosten

101 Volgens artikel 134, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering wordt de in het ongelijk gestelde partij verwezen in de kosten, voor zover dat is gevorderd. Aangezien verzoekster in het ongelijk is gesteld, dient zij overeenkomstig de vordering van de Commissie te worden verwezen in de kosten.

HET GERECHT (Achtste kamer),

rechtdoende, verklaart:

1) Het beroep wordt verworpen.

2) Philip Morris Ltd wordt verwezen in de kosten.

Gratsias Kancheva Wetter

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 15 september 2016.

ondertekeningen