Samling af Afgørelser

RETTENS DOM (Første Afdeling)

7. februar 2018 *

»Aktindsigt – forordning (EF) nr. 1049/2001 – erklæringer fra EU og Tyrkiet af 8. og 18. marts 2016 – Den Europæiske Unions eller medlemsstaternes gennemførelse af de fastsatte foranstaltninger – dokumenter, der er udarbejdet eller modtaget af en institutions juridiske tjeneste – juridisk rådgivning – analyser vedrørende lovligheden af foranstaltninger fastsat i forbindelse med gennemførelsen af erklæringen fra EU og Tyrkiet af 8. marts 2016 – afslag på aktindsigt – artikel 4, stk. 1, litra a), i forordning nr. 1049/2001 – undtagelse vedrørende beskyttelsen af offentlighedens interesser med hensyn til internationale forbindelser – artikel 4, stk. 2, andet led, i forordning nr. 1049/2001 – undtagelse vedrørende beskyttelsen af retslige procedurer – undtagelse vedrørende beskyttelsen af juridisk rådgivning«

I sag T-851/16,

Access Info Europe, Madrid (Spanien), ved advokaterne O. Brouwer, E. Raedts og J. Wolfhagen,

sagsøger,

mod

Europa-Kommissionen ved A. Buchet og M. Konstantinidis, som befuldmægtigede,

sagsøgt,

angående en påstand støttet på artikel 263 TEUF om annullation af Kommissionens afgørelse C(2016) 6029 final af 19. september 2016, om bekræftelse af afslaget på aktindsigt, som Kommissionen ikke ville give sagsøgeren, for så vidt angår dokumenter hidrørende fra denne institutions juridiske tjeneste, og som angiveligt vedrører lovligheden af foranstaltninger vedtaget af Den Europæiske Union og dennes medlemsstater med henblik på at gennemføre de handlinger, der er beskrevet i erklæringen fra EU's stats- og regeringschefer af 8. marts 2016, som blev vedtaget efter deres møde den 7. marts 2016 med den tyrkiske premierminister,

har

RETTEN (Første Afdeling),

sammensat af afdelingsformanden, I. Pelikánová, og dommerne P. Nihoul og J. Svenningsen (refererende dommer),

justitssekretær: fuldmægtig P. Cullen,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 8. november 2017,

* Processprog: engelsk.

afsagt følgende

Dom

Sagens baggrund

Erklæringerne fra EU og Tyrkiet

1 Den 15. oktober 2015 blev der mellem Republikken Tyrkiet og Den Europæiske Union opnået enighed om en fælles handlingsplan benævnt »EU-Turkey joint action plan« (herefter »den fælles handlingsplan«), som havde til formål at styrke deres samarbejde med henblik på at yde støtte til de syriske statsborgere, der havde opnået midlertidig international beskyttelse, og at sikre migrationshåndtering for at imødegå den krise, der var opstået som følge af situationen i Syrien.

2 Den fælles handlingsplan havde til formål at imødegå krisesituationen i Syrien på tre måder, nemlig for det første ved at håndtere årsagerne til masseudvandringen fra Syrien fra bunden, for det andet ved at tilvejebringe støtte til de syrere, der havde opnået midlertidig international beskyttelse, og til deres modtagecentre i Tyrkiet og for det tredje ved at styrke samarbejdet på området for forebyggelse af ulovlige migrationsstrømme til Unionen.

3 Den 29. november 2015 afholdt stats- og regeringscheferne for Unionens medlemsstater et møde med deres tyrkiske modpart. Efter dette møde besluttede de at iværksætte den fælles handlingsplan og navnlig at styrke deres aktive samarbejde vedrørende de immigranter, der ikke havde behov for international beskyttelse, idet disse personer skulle forhindres i at indrejse i Tyrkiet og Unionen ved at sikre anvendelsen af vedtagne bilaterale tilbagetagelsesbestemmelser og ved hurtigt at tilbagesende de immigranter, der ikke havde behov for international beskyttelse, til deres hjemland.

4 Den 8. marts 2016 anførtes det i en erklæring fra EU's stats- og regeringschefer, offentliggjort af Det Europæiske Råds og Rådet for Den Europæiske Unions tjenestegrene i fællesskab, at EU's stats- og regeringschefer havde afholdt et møde med den tyrkiske premierminister om forbindelserne mellem Unionen og Republikken Tyrkiet, og at der var sket fremskridt med gennemførelsen af den fælles handlingsplan (herefter »erklæringen fra EU og Tyrkiet af 8. marts 2016«). Dette møde havde fundet sted den 7. marts 2016.

5 Den 18. marts 2016 blev der på Rådets internetside i form af pressemeddelelse nr. 144/16 offentliggjort en erklæring, der havde til formål at give en redegørelse for resultaterne af »det tredje møde siden november 2015, der var afsat til uddybning af forbindelserne mellem Tyrkiet og EU samt tackling af migrationskrisen« mellem »[m]edlemmerne af Det Europæiske Råd« og »deres tyrkiske modpart« (herefter »erklæringen fra EU og Tyrkiet af 18. marts 2016«). I henhold til denne erklæring ville alle nye irregulære immigranter, der kom fra Tyrkiet til de græske øer fra den 20. marts 2016, blive tilbagesendt til Tyrkiet, og for hver syrer, der tilbagesendtes til Tyrkiet fra de græske øer, ville en anden syrer fra Tyrkiet blive genbosat i Unionen under hensyn til FN's sårbarhedskriterier.

Begæringerne om aktindsigt

Begæringerne om aktindsigt i de dokumenter, der er omhandlet i den foreliggende sag

6 Ved e-mail af 17. marts 2016 indgav sagsøgeren, foreningen Access Info Europe, i henhold til artikel 6 i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1049/2001 af 30. maj 2001 om aktindsigt i Europa-Parlamentets, Rådets og Kommissionens dokumenter (EFT 2001, L 145, s. 43) en begæring til

Europa-Kommissionens generaldirektorat (GD) »Migration og indre anliggender« (herefter »GD for Indre Anliggender«) om aktindsigt i »[a]lle de dokumenter, der er udarbejdet eller modtaget af Kommissionen, og som indeholder juridisk rådgivning og/eller analyser af lovligheden [af EU-retten] og af international ret i aftalen mellem Den Europæiske Union og Republikken Tyrkiet om tilbagetagelse af personer, der er bosiddende uden tilladelse (EUT [2014], L 134[, s. 3])« (herefter »den første begæring om aktindsigt«), og i »alle de dokumenter, der er udarbejdet eller modtaget af Kommissionen, og som indeholder juridisk rådgivning og/eller analyser af lovligheden af handlinger, som Unionen og dennes medlemsstater har udført i forbindelse med gennemførelsen af de handlinger, der er beskrevet i erklæringen om den aftale, der blev indgået med Tyrkiet i forbindelse med mødet den 7. marts 2016[,] […] dokumenter, der er blevet redigeret både inden og efter afholdelsen af dette møde, indtil dags dato« (herefter »den anden begæring om aktindsigt«).

7 Ved afgørelse af 3. juni 2016 (herefter »den første afgørelse om afslag på aktindsigt«) meddelte generaldirektøren for Kommissionens juridiske tjeneste (herefter »juridisk tjeneste«) sagsøgeren, for det første, at der i forbindelse med den første begæring om aktindsigt var identificeret et dokument vedrørende aftalen mellem Unionen og Republikken Tyrkiet om tilbagetagelse af personer, der var bosiddende uden tilladelse, for så vidt angik hvilket dokument generaldirektøren dog præciserede, at det var offentligt. For det andet oplyste generaldirektøren, at der i forbindelse med den anden begæring om aktindsigt var identificeret otte serier af dokumenter, der bestod af noter og e-mails udvekslet mellem juridisk tjeneste og GD for Indre Anliggender mellem den 7. og den 31. marts 2016, som sagsøgeren fik afslag på aktindsigt i (herefter, for så vidt angår disse sidstnævnte dokumenter, »de omtvistede dokumenter«).

8 Til støtte for afslaget på aktindsigt i de omtvistede dokumenter anførtes for det første, at udbredelse ville være til skade for beskyttelsen af juridisk rådgivning og retslige procedurer som omhandlet i artikel 4, stk. 2, i forordning nr. 1049/2001, og for det andet, at udbredelse ville være til skade for Kommissionens interne beslutningsproces som omhandlet i denne forordnings artikel 4, stk. 3. For det tredje blev beskyttelsen af internationale forbindelser som omhandlet i artikel 4, stk. 1, litra a), i forordning nr. 1049/2001 under alle omstændigheder påberåbt som begrundelse for afslaget på aktindsigt over for sagsøgeren.

9 Ved skrivelse af 5. juli 2016 genfremsatte sagsøgeren i henhold til artikel 7, stk. 2, i forordning nr. 1049/2001 sin begæring med henblik på at få Kommissionen til at tage den op til fornyet behandling.

10 Ved afgørelse C(2016) 6029 final af 19. september 2016 (herefter »den anfægtede afgørelse«) identificerede Kommissionen i forbindelse med den første begæring om aktindsigt et dokument fra juridisk tjeneste, udarbejdet den 8. maj 2012 vedrørende konsultationer, som Kommissionen vedhæftede som bilag til den nævnte afgørelse. For så vidt angår den anden begæring om aktindsigt bekræftede Kommissionen i det væsentlige den første afgørelse om afslag på aktindsigt og begrundelserne for afslaget som anført i den første afgørelse om afslag på aktindsigt, bortset fra hvad angår et dokument, hvori Kommissionen gav delvis aktindsigt, idet den vedhæftede en offentliggjort udgave deraf og udelod en række oplysninger og passager. Desuden oplyste Kommissionen, at den del af den anden begæring om aktindsigt, der vedrørte de dokumenter, som GD for Indre Anliggender var i besiddelse af, var blevet overgivet til dette GD, som ved afgørelse af 30. november 2016 gav sagsøgeren aktindsigt i tre dokumenter i dettes besiddelse, men afslog aktindsigt i et fjerde dokument, nemlig en skrivelse fra De Forenede Nationers Højkommissariat for Flygtninge, og anførte undtagelsen i artikel 4, stk. 1, i forordning nr. 1049/2001.

11 De omtvistede dokumenter vedrørende den anden begæring om aktindsigt er følgende:

– en fælles note fra juridisk tjeneste og GD for Indre Anliggender af 7. marts 2016 udarbejdet til kommissionsformand Jean-Claude Junckers kabinet vedrørende spørgsmålet om tilbagesendelse af asylansøgere til Tyrkiet med referencen Ares(2016) 2453347 (herefter »det første omtvistede dokument«)

– en e-mail af 9. marts 2016 fra juridisk tjeneste med referencen Ares(2016) 2453181, rettet til GD for Indre Anliggender, til forskellige medlemmer af Kommissionens kabinetter og til generalsekretariatet, der omfattede to bilag og indeholdt juridisk tjenestes bemærkninger med fremhævelse af ændringer (herefter »det andet omtvistede dokument«)

– en række e-mails af 10. marts 2016 fra juridisk tjeneste til GD for Indre Anliggender, til kommissionsformandens kabinet og generalsekretariatet, der omfattede et bilag og havde referencen Ares(2016) 2443418 (herefter »det tredje omtvistede dokument«)

– en e-mail af 16. marts 2016 fra juridisk tjeneste til GD for Indre Anliggender vedrørende tilbagesendelse af asylansøgere til Tyrkiet med referencen Ares(2016) 2447514 (herefter »det fjerde omtvistede dokument«)

– to e-mailudvekslinger af 18. og 21. marts 2016 fra juridisk tjeneste til GD for Indre Anliggender vedrørende de græske klageudvalg med referencen Ares(2016) 2447359, som er e-mails, hvori Kommissionen imidlertid har givet sagsøgeren delvis aktindsigt (herefter »det femte omtvistede dokument«)

– en e-mail af 29. marts 2016 fra juridisk tjeneste som svar til GD for Indre Anliggender, der omfatter et bilag og har referencen Ares(2016) 2444871 (herefter »det sjette omtvistede dokument«)

– to e-mails af 28. og 29. marts 2016 fra juridisk tjeneste som svar til GD for Indre Anliggender vedrørende tilbagetagelse af asylansøgere og med referencen Ares(2016) 1901172 (herefter »det syvende omtvistede dokument«)

– en e-mail af 31. marts 2016 fra juridisk tjeneste som svar til GD for Indre Anliggender, der angiveligt indeholder juridisk tjenestes bemærkninger til delingen af oplysninger med de tyrkiske myndigheder, og som har referencen Ares(2016) 1901080 (herefter »det ottende omtvistede dokument«)

Den efterfølgende begæring om aktindsigt

12 Ved e-mail af 26. april 2016 fremsatte sagsøgeren over for juridisk tjeneste i henhold til artikel 6 i forordning nr. 1049/2001 en begæring om aktindsigt i »alle de dokumenter, som Kommissionen har udarbejdet eller modtaget indeholdende juridisk rådgivning og/eller analyser af lovligheden af [Unionen] og dennes medlemsstaters handlinger i forbindelse med gennemførelsen af de handlinger, der er beskrevet i erklæringen om den aftale, der blev indgået med [Republikken] Tyrkiet i mødet den 18. marts 2016[,] […] og som er udarbejdet før og efter afholdelsen af dette møde til dags dato«.

13 Ved afgørelse af 16. juni 2016 oplyste generaldirektøren for juridisk tjeneste sagsøgeren om, at generaldirektøren havde identificeret tre serier af dokumenter, der var blevet udarbejdet i forbindelse med erklæringen fra EU og Tyrkiet af 18. marts 2016, nærmere bestemt i alt otte dokumenter, herunder syv e-mails, hvori der blev givet afslag på aktindsigt.

14 Efter sagsøgerens genfremsættelse af begæringen i henhold til artikel 7, stk. 2, i forordning nr. 1049/2001 bekræftede Kommissionen ved afgørelse C(2016) 6030 final af 19. september 2016 i det væsentlige den første afgørelse om afslag på aktindsigt af 16. juni 2016 og den begrundelse, der var givet for afslaget i denne afgørelse. Ved stævning indleveret til Rettens Justitskontor den 30. november 2016 anlagde sagsøgeren i henhold til artikel 263 TEUF et søgsmål til prøvelse af afgørelse C(2016) 6030 final, som blev registreret under sagsnr. T-852/16.

Retsforhandlinger og parternes påstande

15 Ved stævning indleveret til Rettens Justitskontor den 30. november 2016 har sagsøgeren anlagt nærværende søgsmål.

16 Sagsøgeren har i sin replik anmodet Retten om at overveje som led i foranstaltninger med henblik på bevisoptagelsen at anmode sagsøgte om at fremlægge de omtvistede dokumenter. Kommissionen har i sin duplik i overensstemmelse med artikel 88, stk. 3, i Rettens procesreglement kunnet fremsætte bemærkninger til denne anmodning.

17 Henset til, at sagsøgeren har rejst tvivl om lovligheden af en afgørelse, hvorved der under henvisning til flere af undtagelserne i artikel 4 i forordning nr. 1049/2001 blev givet afslag på aktindsigt, og idet sagsøgeren har gjort gældende, at de af den berørte institution påberåbte undtagelser ikke finder anvendelse på de ønskede dokumenter, har Retten, der i dette tilfælde skal pålægge fremlæggelse af disse dokumenter og undersøge dem (dom af 28.11.2013, Jurašinović mod Rådet, C-576/12 P, EU:C:2013:777, præmis 27), ved kendelse af 4. juli 2017 pålagt Kommissionen i henhold til procesreglementets artikel 91, litra c), og artikel 92 at fremlægge de omtvistede dokumenter, idet Retten har præciseret, at disse i overensstemmelse med procesreglementets artikel 104 ikke vil blive tilstillet sagsøgeren.

18 Efter en dobbelt udveksling af svarskrifter er den skriftlige forhandling blevet afsluttet, og Retten har besluttet at indlede den mundtlige forhandling.

19 Den 13. juli 2017 har Kommissionen fremlagt de omtvistede dokumenter.

20 Parterne har afgivet mundtlige indlæg og har i retsmødet den 8. november 2017, med henblik på hvilket retsmøde nærværende sag blev forenet med sag T-852/16, Access Info Europe mod Kommissionen, besvaret spørgsmål fra Retten. Sagsøgeren har i forbindelse med sit mundtlige indlæg bl.a. bekræftet, at sagsøgeren ikke tilsigter at anfægte det af Kommissionen anførte om, at Kommissionen ikke har modtaget dokumenter fra medlemsstaterne, som indeholder juridisk rådgivning af den art, som Kommissionens juridiske tjeneste har udarbejdet.

21 Sagsøgeren har nedlagt følgende påstande:

– Den anfægtede afgørelse annulleres.

– Kommissionen tilpligtes at betale sagsomkostningerne.

22 Kommissionen har nedlagt følgende påstande:

– Frifindelse.

– Sagsøgeren tilpligtes at betale sagsomkostningerne.

Retlige bemærkninger

23 Sagsøgeren har til støtte for søgsmålet i det væsentlige gjort fire anbringender gældende vedrørende for det første tilsidesættelse af artikel 4, stk. 1, litra a), tredje led, i forordning nr. 1049/2001, for det andet tilsidesættelse af denne forordnings artikel 4, stk. 2, for det tredje tilsidesættelse af den nævnte forordnings artikel 4, stk. 3, første og andet afsnit, og for det fjerde og subsidiært tilsidesættelse af samme forordnings artikel 4, stk. 6.

Det første anbringende vedrørende tilsidesættelse af artikel 4, stk. 1, litra a), tredje led, i forordning nr. 1049/2001

24 Sagsøgeren har til støtte for det første anbringende gjort gældende, at Kommissionen, da den gav afslag på aktindsigt i de omtvistede dokumenter med den hypotetiske begrundelse, at udbredelsen af disse dokumenter ville være til skade for beskyttelsen af internationale forbindelser, tilsidesatte artikel 4, stk. 1, litra a), tredje led, i forordning nr. 1049/2001. I henhold til den retspraksis, der fremgår af præmis 64 i dom af 3. juli 2014, Rådet mod in 't Veld (C-350/12 P, EU:C:2014:2039), skulle Kommissionen nemlig have godtgjort, hvorledes udbredelsen af de omtvistede dokumenter konkret og faktisk kunne være til skade for Unionens holdning over for Republikken Tyrkiet, hvilket den ikke har gjort i det foreliggende tilfælde.

25 Idet sagsøgeren har anført, at de omtvistede dokumenter indeholder oplysninger om bestemte dele af erklæringen fra EU og Tyrkiet af 8. marts 2016 og om fortolkningen af anvendelsesområdet for bestemmelserne i forskellige af Unionens relevante retsakter i forhold til genstanden for denne erklæring, er sagsøgeren af den opfattelse, at Kommissionen ikke kunne begrunde et afslag på aktindsigt i de omtvistede dokumenter med frygten for, at udbredelsen af disse afslørede divergerende holdninger med hensyn til valget og lovligheden af visse gennemførelsesforanstaltninger til erklæringen fra EU og Tyrkiet af 8. marts 2016. Sagsøgeren har endvidere anført, at de omtvistede dokumenter nødvendigvis måtte indeholde analyser af Unionens kompetencer eller af gældende EU-ret på asylområdet, fordi Kommissionen til støtte for afslaget på udleveringen havde påberåbt sig undtagelsen vedrørende beskyttelsen af retslige procedurer forbundet med de sager, der havde givet anledning til kendelserne af 28. februar 2017, NF mod Det Europæiske Råd (T-192/16, EU:T:2017:128), NG mod Det Europæiske Råd (T-193/16, EU:T:2017:129), og NM mod Det Europæiske Råd (T-257/16, EU:T:2017:130) (herefter »asylsagerne«). Henset til de spørgsmål, der er blevet afgjort af Retten i disse kendelser, står det imidlertid klart, at de interventionsindlæg, som Kommissionen havde skullet indgive, såfremt den havde fået tilladelse til at intervenere i disse sager, nødvendigvis ville have omhandlet spørgsmålet om fordeling af kompetencerne mellem Unionen og dennes medlemsstater.

26 Kommissionen kan således ikke uden at fremlægge andre beviser gøre gældende, at Unionens internationale forbindelser vil blive berørt af udbredelsen af de omtvistede dokumenter. Desuden har Kommissionen ikke præciseret, på hvilken måde den angivelige løbende dialog mellem Unionen og Republikken Tyrkiet konkret ville kunne blive berørt af afsløringen af indholdet af disse dokumenter.

27 I 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), fremhævede Domstolen for så vidt angår aktindsigt i sådanne dokumenter, at institutionernes udbredelse af denne type dokumenter bidrager til at give disse en større legitimitet i unionsborgernes øjne og til at øge borgernes tillid til et demokratisk system. Efter sagsøgerens opfattelse konsoliderer en gennemsigtig debat om gennemførelsen af erklæringerne fra EU og Tyrkiet af 8. og 18. marts 2016 Republikken Tyrkiets tillid til de foranstaltninger, som Unionen har vedtaget, og styrker dermed Unionens forhold til dette tredjeland snarere end at sætte det over styr. I denne henseende har sagsøgeren gjort gældende, at der ikke kan konstateres nogen skade for de internationale forbindelser alene af den grund, at Unionens modpart, i det foreliggende tilfælde Republikken Tyrkiet, ikke anvender et gennemsigtighedsprincip og dermed ikke er forpligtet til at

afsløre indholdet af juridisk rådgivning, som dennes tjenestegrene har afgivet i forbindelse med drøftelserne med Unionen. Under alle omstændigheder er det i dette tredjelands interesse, at gennemførelsesforanstaltningerne for erklæringen fra EU og Tyrkiet af 8. marts 2016 har et gyldigt retsgrundlag, hvormed det forhindres, at disse efterfølgende anfægtes ved domstolene, navnlig på grund af manglende kompetence hos ophavsmændene til disse retsakter.

28 Det er endvidere sagsøgerens opfattelse, at den omstændighed, at det holdes hemmeligt, at der foreligger tvivl om retsgrundlaget og om anvendelsen af visse foranstaltninger til gennemførelse af erklæringen fra EU og Tyrkiet af 8. marts 2016, i sidste ende kan være til alvorlig skade for Unionens internationale forbindelser. Hvad desuden angår disse foranstaltninger har sagsøgeren bemærket, at proceduren for vedtagelse af ændringer til Rådets afgørelse (EU) 2015/1601 af 22. september 2015 om midlertidige foranstaltninger til fordel for Italien og Grækenland på området international beskyttelse (EUT 2015, L 248, s. 80) og til Rådets forordning (EF) nr. 539/2001 af 15. marts 2001 om fastlæggelse af listen over de tredjelande, hvis statsborgere skal være i besiddelse af visum ved passage af de ydre grænser, og listen over de tredjelande, hvis statsborgere er fritaget for dette krav (EFT 2001, L 81, s. 1), på tidspunktet for vedtagelsen af den anfægtede afgørelse var på et fremskredet stade. Den 4. maj 2016 havde Kommissionen nemlig allerede vedtaget forslaget COM(2016) 279 final til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om ændring af forordning nr. 539/2001, mens Rådet sluttelig den 29. september 2016 vedtog afgørelse (EU) 2016/1754 om ændring af afgørelse 2015/1601 (EUT 2016, L 268, s. 82).

29 Kommissionen har nedlagt påstand om, at det første anbringende forkastes som ugrundet.

30 Kommissionen har med hensyn hertil først bemærket, at den i den anfægtede afgørelse meddelte sagsøgeren, at »erklæringen fra EU og Tyrkiet og dennes gennemførelse ved de forskellige berørte aktører ha[vde] den største betydning for Unionens eksterne relationer med [Republikken] Tyrkiet«, og at netop »udbredelsen af den juridiske analyse, der indgik i de dokumenter, [der var givet afslag på], som indeholder juridisk rådgivning givet i Kommissionen, udgjorde en konkret risiko for at vanskeliggøre [Unionens] holdning i dialogen med [Republikken] Tyrkiet og dermed at skade [Unionens] internationale forbindelser«.

31 Under henvisning til, at der eksisterer en vedvarende dialog mellem Unionen og Republikken Tyrkiet om det meget følsomme og vigtige spørgsmål om gennemførelsen af erklæringerne fra EU og Tyrkiet af 8. og 18. marts 2016 vedrørende migrationskrisen, er Kommissionen af den opfattelse, at det er afgørende, at denne dialog foregår i en atmosfære af gensidig tillid, hvor Unionen og Republikken Tyrkiet bør være på lige fod med hinanden. Udbredelsen af de omtvistede dokumenter, der indeholder intern juridisk rådgivning, som skal bruges af Kommissionens repræsentanter inden for rammerne af Unionens forbindelser med dette tredjeland, vil bringe denne ligevægt i fare dels ved at tillade det nævnte land at få Unionens interne juridiske rådgivning i besiddelse, dels ved at skabe en misforståelse i unionsborgernes øjne. Migrationsspørgsmålets følsomme karakter og situationens skrøbelighed skal tages i betragtning i denne forbindelse. Desuden har Kommissionen i retsmødet forklaret, at den allerede havde udvist gennemsigtighed ved at acceptere at afsløre over for sagsøgeren, hvad de omtvistede dokumenter, der var identificeret som værende omfattet af dennes begæring om aktindsigt, vedrørte.

32 Endelig har Kommissionen bemærket, at den i den anfægtede afgørelse – i modsætning til, hvad sagsøgeren har anført – klart har forklaret, at de omtvistede dokumenter ikke indeholder juridisk rådgivning vedrørende spørgsmålet om afgrænsningen af kompetencerne mellem Unionen og dennes medlemsstater på det område, der er berørt af erklæringerne fra EU og Tyrkiet af 8. og 18. marts 2016, som efter denne institutions opfattelse ikke udgør internationale aftaler som omhandlet i artikel 218 TEUF, uafhængigt af disse retsakters form og art. I denne forbindelse er kendelserne af 28. februar 2017, NF mod Det Europæiske Råd (T-192/16, EU:T:2017:128), NG mod Det Europæiske

Råd (T-193/16, EU:T:2017:129), og NM mod Det Europæiske Råd (T-257/16, EU:T:2017:130), som blev afsagt i asylsager, ikke relevante med henblik på vurderingen af lovligheden af den anfægtede afgørelse, eftersom de blev afsagt efter vedtagelsen af den nævnte afgørelse.

Generelle bemærkninger om forordning nr. 1049/2001

33 Det skal indledningsvis bemærkes, at forordning nr. 1049/2001 ifølge sin første betragtning skal ses som led i den vilje, som er kommet til udtryk i artikel 1, stk. 2, TEU, til, at traktaten »udgør en ny fase i processen hen imod en stadigt 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, og af 17.10.2013, Rådet mod Access Info Europe, C-280/11 P, EU:C:2013:671, præmis 27).

34 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 aktindsigt i institutionernes dokumenter (dom af 1.2.2007, Sison mod Rådet, C-266/05 P, EU:C:2007:75, præmis 61, 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 17.10.2013, Rådet mod Access Info Europe, C-280/11 P, EU:C:2013:671, præmis 28).

35 Denne ret er ikke desto mindre underlagt visse begrænsninger af hensyn til offentlige og private interesser (dom af 1.2.2007, Sison mod Rådet, C-266/05 P, EU:C:2007:75, præmis 62). Nærmere bestemt fastsætter artikel 4 i forordning nr. 1049/2001 i overensstemmelse med 11. betragtning dertil en ordning med undtagelser, der tillader institutionerne at give afslag på aktindsigt i et dokument i tilfælde, hvor dets udbredelse ville kunne skade en af de af denne artikel beskyttede interesser (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 71, og af 17.10.2013, Rådet mod Access Info Europe, C-280/11 P, EU:C:2013:671, præmis 29).

36 Idet disse undtagelser afviger fra princippet om offentlighedens videst mulige aktindsigt, skal de 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, og af 17.10.2013, Rådet mod Access Info Europe, C-280/11 P, EU:C:2013:671, præmis 30), således at den omstændighed alene, at et dokument vedrører en interesse, der er beskyttet af en undtagelse, ikke er tilstrækkelig til at begrunde anvendelse af undtagelsen (dom af 27.2.2014, Kommissionen mod EnBW, C-365/12 P, EU:C:2014:112, præmis 64, af 13.4.2005, Verein für Konsumenteninformation mod Kommissionen, T-2/03, EU:T:2005:125, præmis 69, og af 7.6.2011, Toland mod Parlamentet, T-471/08, EU:T:2011:252, præmis 29).

37 Når den berørte institution beslutter at afslå en begæring om aktindsigt i et dokument, skal den nemlig i princippet 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, som institutionen har påberåbt sig. Endvidere skal risikoen for en sådan skade være rimeligt forudsigelig og ikke rent hypotetisk (jf. dom af 17.10.2013, Rådet mod Access Info Europe, C-280/11 P, EU:C:2013:671, præmis 31 og den deri nævnte retspraksis, og dom af 3.7.2014, Rådet mod in 't Veld, C-350/12 P, EU:C:2014:2039, præmis 52).

Den særlige ordning i artikel 4, stk. 1, i forordning nr. 1049/2001 og dennes anvendelse i den foreliggende sag

38 For så vidt angår de interesser, der er beskyttet ved artikel 4, stk. 1, litra a), i forordning nr. 1049/2001, har Domstolen udtalt, at den særligt følsomme og væsentlige karakter af disse interesser, sammenholdt med den omstændighed, at aktindsigt skal nægtes af institutionen i henhold til den nævnte bestemmelse, hvis udbredelsen til offentligheden af et dokument ville skade de nævnte interesser, tillægger den afgørelse, der skal træffes af institutionen, en kompleks og særlig beskaffenhed, der kræver en helt særlig grad af forsigtighed, og at en sådan afgørelse i det foreliggende tilfælde derfor kræver et vidt skøn (dom af 1.2.2007, Sison mod Rådet, C-266/05 P, EU:C:2007:75, præmis 35). Dette støttes af den omstændighed, at undtagelserne i artikel 4, stk. 1, i forordning nr. 1049/2001 er udformet i bindende vendinger, idet institutionerne er forpligtet til at give afslag på aktindsigt i dokumenter, der henhører under disse bindende undtagelser, såfremt der fremlægges bevis for de omstændigheder, der er omfattet af de nævnte undtagelser, uden at det er nødvendigt at afveje beskyttelsen af offentlighedens interesser med en mere tungtvejende offentlig interesse i udbredelsen (jf. i denne retning dom af 25.4.2007, WWF European Policy Programme mod Rådet, T-264/04, EU:T:2007:114, præmis 44 og 45, og af 12.9.2013, Besselink mod Rådet, T-331/11, ikke trykt i Sml., EU:T:2013:419, præmis 44).

39 Domstolen har i denne forbindelse påpeget, at de kriterier, der er nævnt i artikel 4, stk. 1, litra a), i forordning nr. 1049/2001, er meget generelle, da der nemlig, således som det fremgår af denne bestemmelses ordlyd, skal gives afslag på aktindsigt, hvis udbredelsen af det pågældende dokument ville være til »skade« for beskyttelsen af »offentlighedens interesser« bl.a. med hensyn til »offentlig sikkerhed« eller »internationale forbindelser«, og ikke blot som det var blevet foreslået under den lovgivningsprocedure, der førte til vedtagelsen af denne forordning, når der faktisk konstateres en »betydelig skade« på denne beskyttelse (dom af 1.2.2007, Sison mod Rådet, C-266/05 P, EU:C:2007:75, præmis 36-38).

40 Princippet om en streng fortolkning af undtagelserne i artikel 4 i forordning nr. 1049/2001 er således ikke til hinder for, at den pågældende institution med hensyn til undtagelser vedrørende offentlighedens interesser, der er omhandlet i denne artikels stk. 1, litra a), råder over et vidt skøn ved afgørelsen af, om udbredelsen til offentligheden af et dokument ville skade de interesser, der er beskyttet ved denne bestemmelse, og den legalitetskontrol, som Retten udøver med hensyn til en afgørelse om afslag på aktindsigt i et dokument, som en institution har truffet i henhold til en af de nævnte undtagelser, skal tilsvarende begrænses til en kontrol af, om formforskrifterne og reglerne om begrundelse har været overholdt, om de faktiske omstændigheder, der er lagt til grund, er materielt rigtige, om der foreligger et åbenbart urigtigt skøn, eller om der er begået magtfordrejning (dom af 1.2.2007, Sison mod Rådet, C-266/05 P, EU:C:2007:75, præmis 64, og af 12.9.2013, Besselink mod Rådet, T-331/11, ikke trykt i Sml., EU:T:2013:419, præmis 34).

41 Det skal følgelig i den foreliggende sag afgøres, om Kommissionen i den anfægtede afgørelse har givet en acceptabel begrundelse med hensyn til spørgsmålet om, på hvilken måde aktindsigt i de omtvistede dokumenter konkret og faktisk ville kunne skade beskyttelsen af Unionens internationale forbindelser, og om den hævdede skade inden for grænserne af Kommissionens brede skøn i henhold til undtagelserne i artikel 4, stk. 1, i forordning nr. 1049/2001 kan anses for at være rimeligt forudsigelig og ikke kun af hypotetisk karakter.

42 Med hensyn hertil begrundede Kommissionen afslaget på aktindsigt i de omtvistede dokumenter i henhold til artikel 4, stk. 1, i forordning nr. 1049/2001, med det forhold, at det, såfremt disse dokumenter blev udbredt til offentligheden, ville have været til alvorlig skade for de vigtige relationer mellem Unionen og Republikken Tyrkiet i en yderst følsom situation, nemlig håndteringen af migrationskrisen.

43 For så vidt angår det første omtvistede dokument, der består i en fælles note af 7. marts 2016 fra juridisk tjeneste og GD for Indre Anliggender, udarbejdet til kabinettet under Jean-Claude Juncker, der er kommissionsformand, vedrørende spørgsmålet om tilbagesendelse af asylansøgere til Tyrkiet, bemærker Retten, at det nævnte dokument, som indeholder et afsnit, der kort henviser til rækkevidden af artikel 33 og 38 i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2013/32/EU af 26. juni 2013 om fælles procedurer for tildeling og fratagelse af international beskyttelse (EUT 2013, L 180, s. 60, herefter »proceduredirektivet«), i det væsentlige redegør for Unionens politiske mål i forbindelse med håndteringen af migrationskrisen og indeholder en risikoanalyse.

44 I denne forbindelse er det allerede blevet fastslået, at udbredelsen af oplysninger, der har en forbindelse med de mål, som Unionen og dennes medlemsstater forfølger med afgørelser, navnlig når de omhandler en planlagt aftales specifikke indhold eller Unionens forhandlingsstrategi, vil have en negativ indvirkning på tilliden mellem parterne under de forhandlinger, der finder sted på tidspunktet for afgørelsen om afslag på aktindsigt i de dokumenter, der indeholder disse oplysninger (jf. i denne retning dom af 4.5.2012, In 't Veld mod Rådet, T-529/09, EU:T:2012:215, præmis 35, 36 og 39).

45 Under disse omstændigheder har Kommissionen uden at foretage et åbenbart urigtigt skøn med hensyn til det første omtvistede dokument påberåbt sig undtagelsen vedrørende beskyttelse af internationale forbindelser, der er omhandlet i artikel 4, stk. 1, i forordning nr. 1049/2001.

46 Hvad angår det andet omtvistede dokument præsenteres dette i e-mailen fra GD for Indre Anliggender som indeholdende »[dette GD's] indledende overvejelser om, hvorledes punkterne om tilbagesendelsen […] og genbosætningen […] i stats- og regeringschefernes erklæring skal iværksættes«, og dokumentet er blevet sendt til GD fra juridisk tjeneste med bemærkninger med henblik på afklaring af visse punkter.

47 For så vidt angår det første bilag til det andet omtvistede dokument beskriver dette, hvorledes de ulovlige immigranter og afviste asylansøgerne kan tilbagesendes til Tyrkiet fra Grækenland, herunder i henhold til proceduredirektivets artikel 33 og 38, ligesom det beskriver en række operationelle arrangementer, der skal drøftes og vedtages mellem disse to stater. Hvad angår det andet bilag til det nævnte dokument beskriver dette de retlige muligheder, der står til rådighed for gennemførelsen af erklæringen fra EU og Tyrkiet af 8. marts 2016, herunder anvendelsen af det frivillige, humanitære tilbagetagelsesprogram med Tyrkiet, og det hensigtsmæssige i at ændre afgørelse 2015/1601 samt de budgetmæssige implikationer.

48 Det bemærkes i denne henseende navnlig, at Unionens standpunkter hypotetisk set kan ændre sig under forhandlingen af internationale aftaler afhængigt af, hvordan forhandlingerne er forløbet, og de indrømmelser og kompromiser, der indgås mellem de forskellige berørte parter. Forhandlingsparterne – herunder Unionen – kan således gøre sig en række overvejelser af taktisk art ved udarbejdelsen af deres forhandlingsstrategi, således at udbredelsen af Unionens standpunkter under internationale forhandlinger vil kunne skade beskyttelsen af offentlighedens interesser med hensyn til internationale forbindelser (dom af 12.9.2013, Besselink mod Rådet, T-331/11, ikke trykt i Sml., EU:T:2013:419, præmis 70 og 72).

49 I det foreliggende tilfælde er Retten af den opfattelse, at indholdet af det andet omtvistede dokument, som ikke kan afsløres nærmere uden at tilsidesætte rækkevidden af den interesse, der er beskyttet ved artikel 4, stk. 1, litra a), tredje led, i forordning nr. 1049/2001, henhører under beskyttelsen af internationale forbindelser som omhandlet i den nævnte bestemmelse, navnlig fordi dette dokument for modtageren, dvs. kommissionsformandens kabinet, udgjorde et strategisk dokument i forbindelse med forhandlingerne mellem Unionen, dennes medlemsstater og Republikken Tyrkiet. Kommissionen anlagde således ikke et åbenbart urigtigt skøn, da den gav afslag på aktindsigt i dette dokument i den anfægtede afgørelse.

50 For så vidt angår det tredje omtvistede dokument har de e-mailudvekslinger, som det består af, til formål at høre juridisk tjeneste om et dokument, der er vedhæftet som bilag til denne udveksling. Dette dokument vedrører direkte indholdet af Unionens holdning i forbindelse med relationerne til Republikken Tyrkiet vedrørende migrationskrisen. Følgelig har Kommissionen ligeledes her givet sagsøgeren afslag på aktindsigt i henhold til artikel 4, stk. 1, i forordning nr. 1049/2001 uden at anlægge et åbenbart urigtigt skøn.

51 For så vidt angår det fjerde omtvistede dokument udgør dette en del af en e-mailudveksling, hvorved GD for Indre Anliggender har anmodet juridisk tjeneste om en afklaring af spørgsmålet, om »[Den Hellenske Republik] k[unne] anvende afvisningsprocedurer inden gennemførelsen af »Dublinproceduren««. Dette dokument indeholder således ikke – selv om der kunne være blevet anmodet om det i forbindelse med gennemførelsen af erklæringen fra EU og Tyrkiet af 8. marts 2016 og med henblik på forberedelsen af den efterfølgende erklæring af 18. marts 2016 – i modsætning til, hvad Kommissionen har anført i den anfægtede afgørelse, som sådan Unionens stillingtagen vedrørende Republikken Tyrkiet, og det vedrører ikke generelt Unionens internationale forbindelser. Kommissionen anlagde følgelig et åbenbart urigtigt skøn, da den gav afslag på aktindsigt i det nævnte dokument under henvisning til artikel 4, stk. 1, i forordning nr. 1049/2001.

52 Det femte omtvistede dokument består i en e-mailudveksling mellem GD for Indre Anliggender og juridisk tjeneste, hvorved dette GD med henblik på et møde, der skulle afholdes med de græske myndigheder, havde anmodet juridisk tjeneste om en udtalelse om forskellige aspekter af græsk lovgivning med hensyn til kravene i proceduredirektivets artikel 46 og artikel 47 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder. I modsætning til, hvad Kommissionen har anført i den anfægtede afgørelse, og selv om der kunne være blevet anmodet om dette i forbindelse med gennemførelsen af erklæringen fra EU og Tyrkiet af 18. marts 2016, indeholder dette femte omtvistede dokument, som Kommissionen dog gav delvis aktindsigt i, ikke som sådan Unionens stillingtagen vedrørende Republikken Tyrkiet, og det vedrører ikke generelt Unionens internationale forbindelser. Det følger heraf, at Kommissionen, idet den gav delvist afslag på aktindsigt i det nævnte dokument under henvisning til artikel 4, stk. 1, i forordning nr. 1049/2001, anlagde et åbenbart urigtigt skøn.

53 Det sjette og det syvende omtvistede dokument indgår i en e-mailudveksling mellem GD for Indre Anliggender og juridisk tjeneste vedrørende de nærmere bestemmelser for gennemførelsen af erklæringen fra EU og Tyrkiet af 18. marts 2016 med henblik på besvarelsen af en anmodning fra de nederlandske myndigheder, idet Nederlandene på det pågældende tidspunkt havde formandskabet i Rådet for Den Europæiske Union, om at formulere et svar til de tyrkiske myndigheder vedrørende en af de nærmere bestemmelser, som de tyrkiske myndigheder ikke ønskede at efterkomme i forbindelse med udarbejdelsen af forklarende bemærkninger mellem Den Hellenske Republik og Republikken Tyrkiet, hvilke bemærkninger var vedhæftet denne e-mailudveksling.

54 Det er i denne forbindelse Rettens opfattelse, at dette sjette og syvende omtvistede dokument efter deres indhold, som ikke vil blive afdækket i videre omfang inden for rammerne af nærværende sag, henhører under beskyttelsen af offentlighedens interesser med hensyn til internationale forbindelser som omhandlet i artikel 4, stk. 1, litra a), tredje led, i forordning nr. 1049/2001, hvorfor Kommissionen ikke har anlagt et åbenbart urigtigt skøn, da den gav sagsøgeren afslag på aktindsigt i disse to dokumenter.

55 Den omstændighed, at spørgsmålet om Unionens deltagelse i udarbejdelsen af de forklarende bemærkninger mellem Den Hellenske Republik og Republikken Tyrkiet kort nævnes i det sjette omtvistede dokument kan i øvrigt ikke rejse tvivl om denne konstatering. Retten bemærker endvidere, at de omtvistede dokumenter i modsætning til, hvad sagsøgeren har gjort gældende, ikke indeholder udredninger eller spørgsmål vedrørende afgrænsningen af kompetencerne mellem Unionen og dennes medlemsstater i forbindelse med håndteringen af migrationskrisen og vedtagelsen af erklæringerne fra EU og Tyrkiet af 8. og 18. marts 2016.

56 Det ottende omtvistede dokument indgår i en e-mailudveksling mellem GD for Indre Anliggender og juridisk tjeneste med henblik på, at sidstnævnte bistår dette GD i dets forståelse af de konkrete nærmere bestemmelser om proceduredirektivets funktion i forhold til visse medlemsstater med hensyn til disses lovgivninger og nationale praksis, som det nævnte GD havde kendskab til på det pågældende tidspunkt. Dette dokument udgør detaljeret juridisk rådgivning om disse spørgsmål. Selv om dette dokument indeholder vurderinger af gennemførelsen af retten til asyl i disse medlemsstater, er det dog Rettens opfattelse, at Kommissionen til trods for sit brede skøn i denne henseende ikke har godtgjort, hvorledes beskyttelsen af offentlighedens interesser med hensyn til Unionens internationale forbindelser ville være blevet berørt af udbredelsen af det nævnte dokument.

57 Det følger af ovenstående bemærkninger, at det første anbringende for så vidt angår Kommissionens afslag på aktindsigt i det første til det tredje og det sjette og syvende omtvistede dokument skal forkastes, for så vidt som Kommissionen for det første uden at anlægge et åbenbart urigtigt skøn kunne begrunde afslaget med, at udbredelsen af sådanne dokumenter udgjorde en konkret risiko for at vanskeliggøre Unionens standpunkt i dialogen med Republikken Tyrkiet og dermed berøre Unionens forbindelser, og for det andet havde ret til at begrænse sig til at anføre en sådan begrundelse kortfattet, når fremlæggelsen af mere detaljerede forklaringer, således som det var tilfældet i det foreliggende tilfælde, ville have indebåret en blotlægning – i strid med rækkevidden af den bindende beskyttelse, som lovgiver har fastsat i ordlyden af artikel 4, stk. 1, i forordning nr. 1049/2001 – af selve indholdet af de dokumenter, der er omfattet af beskyttelsen i denne bestemmelse.

58 Derimod skal det første anbringende delvist tages til følge for så vidt angår Kommissionens afslag på aktindsigt i henhold til artikel 4, stk. 1, i forordning nr. 1049/2001 med hensyn til det fjerde, det femte og det ottende omtvistede dokument.

59 Da afslaget på aktindsigt i de omtvistede dokumenter ligeledes er blevet begrundet i henhold til artikel 4, stk. 2 og 3, i forordning nr. 1049/2001, skal det stadig afgøres, om disse andre begrundelser for afslag fandt anvendelse i det foreliggende tilfælde, og under alle omstændigheder begrundede den anfægtede afgørelse.

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

60 Med det andet anbringende har sagsøgeren gjort gældende, at Kommissionen ved den anfægtede afgørelse har tilsidesat artikel 4, stk. 2, i forordning nr. 1049/2001. Dette anbringende består af tre led, der skal undersøges i forlængelse af hinanden.

Det andet anbringendes første led vedrørende beskyttelsen af retslige procedurer

61 Til støtte for det andet anbringendes første led har sagsøgeren gjort gældende, at Kommissionen ved den anfægtede afgørelse har tilsidesat artikel 4, stk. 2, i forordning nr. 1049/2001, for så vidt som den i det foreliggende tilfælde har anvendt en generel formodning for afslag på aktindsigt i de omtvistede dokumenter. For det første anerkendes i retspraksis nemlig alene en mulighed for at anvende en sådan formodning i forbindelse med igangværende retslige procedurer. På tidspunktet for vedtagelsen af den anfægtede afgørelse var der ingen igangværende retslig procedure. For det andet vedrører den generelle formodning om skade på beskyttelsen af retslige procedurer ifølge retspraksis alene de indlæg, der er indgivet i forbindelse med sådanne procedurer, hvilket ikke er tilfældet for de omtvistede dokumenter.

62 Endvidere er sagsøgeren af den opfattelse, at Kommissionen i det foreliggende tilfælde ikke har godtgjort, hvorledes en udbredelse af de omtvistede dokumenter konkret og faktisk ville kunne skade beskyttelsen af retslige procedurer. Sagsøgeren har med hensyn hertil fremhævet, at de omtvistede dokumenter ikke er blevet udarbejdet med henblik på en retslig procedure. Selv om der efter datoen

for indgivelsen af den anden begæring om aktindsigt blev anlagt søgsmål, der gav anledning til kendelser i asylsagerne, har sagsøgeren gjort gældende, at de omtvistede dokumenter er blevet udarbejdet med henblik på at undersøge relevant gældende EU-ret, hvilket gik langt ud over genstanden for disse søgsmål.

63 Under alle omstændigheder har sagsøgeren for det første bemærket, at Kommissionen ikke var sagsøgt i asylsagerne, og at den dermed ikke kan påberåbe sig princippet om processuel ligestilling eller mere generelt påberåbe sig beskyttelsen af retslige procedurer i forhold til alle de dokumenter, der har en forbindelse til genstanden for disse retslige procedurer, som verserede på det pågældende tidspunkt. For det andet er det sagsøgerens opfattelse, at Kommissionen modsiger sig selv, når den i det foreliggende tilfælde påberåber sig denne beskyttelse under henvisning til, at de omtvistede dokumenter har en forbindelse til de nævnte søgsmål, samtidig med, at den har anført, at disse dokumenter i det væsentlige vedrører ændringen af afgørelse 2015/1601 og af forordning nr. 539/2001. De nævnte dokumenter indeholder reelt alene objektive oplysninger, hvis udbredelse ifølge sagsøgeren ikke kunne berøre Kommissionens stilling i de anførte retslige procedurer.

64 Kommissionen har nedlagt påstand om, at det andet anbringendes første led forkastes, idet den indledningsvis har anført, at den i modsætning til, hvad sagsøgeren har gjort gældende, i den anfægtede afgørelse ikke har påberåbt sig en generel formodning for afslag på aktindsigt, der er støttet på undtagelsen vedrørende beskyttelsen af retslige procedurer eller på en anden undtagelse fastsat i forordning nr. 1049/2001. Det blev nemlig besluttet at give afslag på aktindsigt efter en individuel undersøgelse af indholdet af de omtvistede dokumenter, og Kommissionen har for så vidt angår den omstændighed, at de omtvistede dokumenter ikke udgør indlæg, der er afgivet i forbindelse med retslige procedurer, påberåbt sig domme af 15. september 2016, Philip Morris mod Kommissionen (T-796/14, EU:T:2016:483, præmis 88), og Philip Morris mod Kommissionen (T-18/15, ikke trykt i Sml., EU:T:2016:487, præmis 64), som efter sagsøgerens opfattelse er i strid med Domstolens praksis, og hvori Retten fastslog, at undtagelsen vedrørende beskyttelsen af retslige procedurer ligeledes omfatter dokumenter, der ikke er udarbejdet alene med henblik på en retslig procedure.

65 Efter Kommissionens opfattelse ville udbredelsen af de omtvistede dokumenter på datoen for vedtagelsen af den anfægtede afgørelse, som er den eneste relevante i det foreliggende tilfælde, imidlertid uundgåeligt have medført udbredelse af indholdet af Kommissionens fremtidige interventionsindlæg i forbindelse med asylsagerne, som udtrykkeligt blev nævnt i den anfægtede afgørelse, idet de omtvistede dokumenter på det pågældende tidspunkt havde en relevant forbindelse med disse sager. Det var således under hensyn til princippet om processuel ligestilling, og selv om Kommissionen ikke var sagsøgt i de nævnte sager og ikke fik tilladelse til at intervenere på grund af afgørelsen af disse sager ved kendelse, hvorfor den følgelig ikke kunne indgive interventionsindlæg, nødvendigt og begrundet af afslå aktindsigt i de omtvistede dokumenter i henhold til artikel 4, stk. 2, andet led, i forordning nr. 1049/2001. Kommissionen har i denne sammenhæng anfægtet sagsøgerens argument om, at Kommissionens fremtidige interventionsindlæg nødvendigvis ville have vedrørt kompetencefordelingen mellem Unionen og dens medlemsstater, og har i den forbindelse fremhævet, at den i disse sager begrænsede sig til at besvare de spørgsmål, som Retten stillede i henhold til artikel 24 i statutten for Den Europæiske Unions Domstol.

66 Det bemærkes i denne henseende for det første, at når en berørt institution beslutter at afslå en begæring om aktindsigt i et dokument, skal den i princippet 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, som institutionen har påberåbt sig, idet det fremhæves, at en sådan skade med rimelighed skal kunne forventes og ikke kun være hypotetisk (jf. dom af 17.10.2013, Rådet mod Access Info Europe, C-280/11 P, EU:C:2013:671, præmis 31 og den deri nævnte retspraksis, og dom af 3.7.2014, Rådet mod in 't Veld, C-350/12 P, EU:C:2014:2039, præmis 52).

67 For det andet bemærkes, at når en institution anvender en af undtagelserne i artikel 4, stk. 2 og 3, i forordning nr. 1049/2001, påhviler det den 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 (jf. dom af 17.10.2013, Rådet mod Access Info Europe, C-280/11 P, EU:C:2013:671, præmis 32 og den deri nævnte retspraksis, og dom af 3.7.2014, Rådet mod in 't Veld, C-350/12 P, EU:C:2014:2039, præmis 53).

68 For så vidt angår undtagelsen vedrørende beskyttelsen af »retslige procedurer« som omhandlet i artikel 4, stk. 2, andet led, i forordning nr. 1049/2001 indebærer denne, at beskyttelsen af den offentlige interesse er til hinder for udbredelsen af indholdet af ikke alene de dokumenter, som 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), dvs. indgivne indlæg eller processkrifter, men også institutionens interne dokumenter vedrørende forberedelsen af den verserende sag og meddelelser vedrørende sagen, der udveksles mellem det berørte GD og institutionens juridiske tjeneste eller et advokatkontor, idet denne afgrænsning af undtagelsens anvendelsesområde i den nævnte sag har til formål at sikre dels beskyttelsen af Kommissionens interne arbejde, dels hensynet til fortrolighed og overholdelsen af princippet om, at advokater har tavshedspligt (domme af 15.9.2016, Philip Morris mod Kommissionen, T-796/14, EU:T:2016:483, præmis 76, og Philip Morris mod Kommissionen, T-18/15, ikke trykt i Sml., EU:T:2016:487, præmis 52).

69 I denne forbindelse anerkendes det, at der findes en generel formodning for, at der ikke skal ske udbredelse af indlæg i en retslig procedure som fastsat i artikel 4, stk. 2, andet led, i forordning nr. 1049/2001, så længe denne procedure verserer (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, og domme af 15.9.2016, Philip Morris mod Kommissionen, T-796/14, EU:T:2016:483, præmis 77, og Philip Morris mod Kommissionen, T-18/15, ikke trykt i Sml., EU:T:2016:487, præmis 53), selv om denne formodning kun finder anvendelse i forbindelse med en konkret verserende sag og i princippet ikke længere kan påberåbes af den berørte institution, når den pågældende procedure er 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).

70 Domstolen har desuden 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 nemlig ændre den nødvendige ligevægt mellem parterne i en tvist – en ligevægt, der 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).

71 Bl.a. af denne grund har Retten i forbindelse med sager vedrørende aktindsigt i foreløbige udtalelser, der er udfærdiget af en institution i forbindelse med udarbejdelsen af et lovforslag, til trods for hvad den fastslog i dom af 6. juli 2006, Franchet og Byk mod Kommissionen (T-391/03 og T-70/04, EU:T:2006:190, præmis 88-91 og den deri nævnte retspraksis), anført, at den retspraksis, der er nævnt i ovenstående præmis i nærværende dom, ikke udelukkede, at andre dokumenter end dem, der består i indlæg og dokumenter, der er udvekslet med en institutions juridiske tjeneste med henblik på en konkret verserende sag, kan henhøre under anvendelsesområdet for undtagelsen vedrørende beskyttelse af retslige procedurer. Retten har i denne forbindelse, idet den har fremhævet, at princippet om processuel ligestilling og princippet om ordentlig retspleje udgør kernen i beskyttelsen i henhold til artikel 4, stk. 2, andet led, i forordning nr. 1049/2001, anført, at behovet for at sikre

processuel ligestilling ved en retsinstans begrunder en beskyttelse ikke blot af de dokumenter, der er udfærdiget alene med henblik på en konkret sag, såsom indlæg, men også af de dokumenter, hvis udbredelse i en konkret sag kan undergrave den processuelle ligestilling, der følger af selve begrebet en retfærdig rettergang (domme af 15.9.2016, Philip Morris mod Kommissionen, T-796/14, EU:T:2016:483, præmis 88, og Philip Morris mod Kommissionen, T-18/15, ikke trykt i Sml., EU:T:2016:487, præmis 64).

72 Selv om de nævnte dokumenter i disse to tilfælde ikke er blevet udfærdiget i forbindelse med en konkret retslig procedure, kan den pågældende retslige procedures integritet og den processuelle ligestilling mellem parterne nemlig lide alvorlig skade, hvis en part opnår en privilegeret adgang til en anden parts interne oplysninger, der er tæt knyttet til de juridiske aspekter ved en verserende eller potentiel, men forestående tvist (domme af 15.9.2016, Philip Morris mod Kommissionen, T-796/14, EU:T:2016:483, præmis 90, og Philip Morris mod Kommissionen, T-18/15, ikke trykt i Sml., EU:T:2016:487, præmis 65).

73 For at denne undtagelse kan finde anvendelse, skal de begærede dokumenter på tidspunktet for vedtagelsen af den afgørelse, hvormed der gives afslag på aktindsigt i disse dokumenter, imidlertid have en relevant forbindelse enten til en verserende sag ved Unionens retsinstanser, og for hvilken den pågældende institution påberåber sig undtagelsen, eller til en verserende sag ved en national retsinstans, forudsat at der i en sådan sag rejses spørgsmål om fortolkningen eller gyldigheden af en EU-retsakt således, at en præjudiciel forelæggelse forekommer særligt sandsynlig i forhold til sagens baggrund (domme af 15.9.2016, Philip Morris mod Kommissionen, T-796/14, EU:T:2016:483, præmis 88 og 89, og Philip Morris mod Kommissionen, T-18/15, ikke trykt i Sml., EU:T:2016:487, præmis 64).

74 Det er ud fra disse betragtninger om Rettens praksis, at det andet anbringendes første led skal behandles, idet det i modsætning til, hvad sagsøgeren har gjort gældende, bemærkes, at der i den omfattende praksis vedrørende undtagelsen i artikel 4, stk. 2, andet led, i forordning nr. 1049/2001, som er nævnt ovenfor, og som følger af domme af 15. september 2016, Philip Morris mod Kommissionen (T-796/14, EU:T:2016:483), og Philip Morris mod Kommissionen (T-18/15, ikke trykt i Sml., EU:T:2016:487), ikke foretages en bred fortolkning af denne undtagelse, der ville være i strid med praksis fra Domstolen, som i øvrigt endnu ikke har haft lejlighed til at pådømme et sådant spørgsmål direkte.

75 Det skal i den foreliggende sag konstateres, at de omtvistede dokumenter ikke er blevet udarbejdet særligt i forbindelse med en verserende retslig procedure.

76 Det bemærkes imidlertid for det første, at der den 19. september 2016, som er datoen for vedtagelsen af den anfægtede afgørelse, og som er den eneste, der er relevant i den foreliggende sag (jf. i denne retning dom af 26.1.2010, Internationaler Hilfsfonds mod Kommissionen, C-362/08 P, EU:C:2010:40, præmis 54), var tre verserende retslige procedurer, nemlig asylsagerne, som særligt vedrørte lovligheden af erklæringen fra EU og Tyrkiet af 18. marts 2016, der havde efterfulgt erklæringen fra EU og Tyrkiet af 8. marts 2016. I disse sager havde Kommissionen, der ikke var sagsøgt, i øvrigt på det pågældende tidspunkt allerede fremsat en anmodning om tilladelse til at intervenere i henhold til procesreglementets artikel 143.

77 For det andet bemærker Retten, at de omtvistede dokumenter er blevet udarbejdet af juridisk tjeneste, som selv var ansvarlig for Kommissionens repræsentation i disse retslige procedurer, og de omtvistede dokumenter har en tæt forbindelse med de juridiske aspekter af den tvist, der er kernen i disse retslige procedurer. Disse dokumenter vedrører nemlig de nærmere bestemmelser for tilbagesendelse af immigranter bosiddende uden tilladelse under overholdelse af de asylprocedurer, der er indført ved EU-retten, herunder navnlig begrebet »sikkert tredjeland«, der var et centralt element i asylsagerne. Der forelå derfor en sandsynlig og ikke en hypotetisk risiko for, at udbredelsen af de nævnte

dokumenter ville berøre Kommissionens standpunkt som intervenient, i det omfang de indeholdt juridisk stillingtagen, som i det væsentlige var foreløbig, vedrørende aspekter, hvorom der var rejst tvivl i asylsagerne.

78 Det må under disse omstændigheder medgives, at Kommissionen i den anfægtede afgørelse for så vidt angik samtlige omtvistede dokumenter kunne påberåbe sig undtagelsen vedrørende beskyttelse af retslige procedurer som omhandlet i artikel 4, stk. 2, andet led, i forordning nr. 1049/2001.

79 I modsætning til, hvad sagsøgeren har anført, har Kommissionen i denne forbindelse ikke anvendt en formodning for, at der skal gives afslag på aktindsigt i henhold til beskyttelsen af retslige procedurer, men har foretaget en individuel undersøgelse af hvert af de omtvistede dokumenter. Dette understøttes af den omstændighed, at den gav delvis aktindsigt i det femte omtvistede dokument.

80 Følgelig skal det andet anbringendes første led forkastes.

Det andet anbringendes andet led vedrørende beskyttelsen af juridisk rådgivning

81 I forbindelse med det andet anbringendes andet led har sagsøgeren gjort gældende, at den juridiske rådgivning og de juridiske analyser, der var genstand for den anden begæring om aktindsigt, vedrører vedtagelsen af retlige instrumenter, der er eller vil blive vedtaget med henblik på gennemførelsen af erklæringerne fra EU og Tyrkiet af 8. og 18. marts 2016, hvorfor de efter sagsøgerens opfattelse vedrører en lovgivningsprocedure, i det foreliggende tilfælde en ændring af afgørelse 2015/1601 og forordning nr. 539/2001, hvilket indebærer, at Kommissionen ikke kunne afslå udbredelsen af dem.

82 Til trods for dette aspekt og selv under antagelse af, at »konteksten for de foreløbige holdninger, der var indeholdt i de ønskede dokumenter, ikke vedrørte de ovennævnte lovgivningsprocedurer«, er det sagsøgerens opfattelse, at Kommissionen i den anfægtede afgørelse under alle omstændigheder ikke havde præciseret, hvorledes udbredelsen af de omtvistede dokumenter ville fratage Kommissionen muligheden for at modtage rådgivning, der var kendetegnet ved åbenhed, objektivitet og fuldstændighed som omhandlet i retspraksis. Kommissionen havde i denne henseende begrænset sig til kategorisk at fastslå, at udbredelsen af disse dokumenter »ville fratage den et væsentligt element […] til gennemførelsen af erklæringen fra EU og Tyrkiet«. I dom af 1. juli 2008, Sverige og Turco mod Rådet (C-39/05 P og C-52/05 P, EU:C:2008:374, præmis 57-64), fastsatte Domstolen princippet om, at juridisk rådgivning vedrørende lovgivningsprocedurer bør udbredes. Sagsøgeren har anført, at for så vidt som de omtvistede dokumenter skulle informere Kommissionen om Unionens kompetence til at vedtage erklæringerne fra EU og Tyrkiet af 8. og 18. marts 2016 og om gældende EU-ret på asylområdet, kunne denne institution under alle omstændigheder ikke med rimelighed forvente, at denne juridiske rådgivning forblev fortrolig. Kommissionen burde derimod have forventet, at de på et tidspunkt ville blive offentliggjort, og sagsøgeren kan i denne forbindelse ikke se, hvorledes udbredelsen af dokumenter som de omtvistede dokumenter generelt ville kunne forhindre denne institution i at anmode om juridisk rådgivning.

83 Sagsøgeren har i replikken anført, at selv om beskyttelsen af juridisk rådgivning kunne begrunde den anfægtede afgørelse, bør denne imidlertid annulleres på grund af »argumentationsmangel« (»lack of reasoning«), henset til Kommissionens usammenhængende beskrivelse og uklare argumentation for så vidt angår de omtvistede dokumenters art, indhold og den sammenhæng, som de er udarbejdet i.

84 Kommissionen har nedlagt påstand om, at det andet anbringendes andet led forkastes som ugrundet, idet den har præciseret, at de omtvistede dokumenter i modsætning til, hvad sagsøgeren har gjort gældende, ikke er udarbejdet eller modtaget som led i procedurer med henblik på vedtagelse af retsakter, som er retligt bindende i eller for medlemsstaterne som omhandlet i præmis 68 i dom af 1. juli 2008, Sverige og Turco mod Rådet (C-39/05 P og C-52/05 P, EU:C:2008:374). De udgør nemlig blot foreløbige udtalelser vedrørende spørgsmål, som blev drøftet parallelt i forbindelse med

procedurerne for vedtagelse af forslagene til ændring af afgørelse 2015/1601 og forordning nr. 539/2001. De kunne således ikke anses for at være dokumenter, der var udarbejdet som led i lovgivningsprocedurer vedrørende disse to gældende EU-retsakter. På grund af den omstændighed, at de blot udgør institutionens interne foreløbige juridiske rådgivning, kunne de efter Kommissionens opfattelse blive fejlfortolket eller misforstået, hvis de blev udbredt uden for den sammenhæng, hvori de blev udarbejdet.

85 Kommissionen havde i den anfægtede afgørelse forklaret sagsøgeren, at der var igangværende arbejder i samarbejde med de kompetente nationale myndigheder vedrørende det følsomme spørgsmål om flygtningekrisen. Udbredelsen af de omtvistede dokumenter, der vedrørte fortolkningen af gældende EU-ret på asylområdet, ville have haft en alvorlig indvirkning på Kommissionens interesse i at søge at modtage udtalelser, der var åbne, objektive og fuldstændige, i en sammenhæng, hvori denne institution siden marts 2016 havde været i permanent og intensiv kontakt med myndighederne i de berørte medlemsstater, herunder Den Hellenske Republik, vedrørende de nødvendige foranstaltninger, der skulle træffes for at sikre gennemførelsen af erklæringerne fra EU og Tyrkiet af 8. og 18. marts 2016 og kontrollen af migrationskrisen.

86 Den omstændighed – som sagsøgeren har anført – at de omtvistede dokumenter indeholdt en angiveligt objektiv fortolkning, og at de spørgsmål, der blev behandlet i disse dokumenter, havde været genstand for drøftelser mellem specialister, var ikke af en art, der forhindrede Kommissionen i at beskytte sin mulighed for at modtage udtalelser, der var kendetegnet ved åbenhed, objektivitet og fuldstændighed, på et følsomt område og i en periode, der var meget vanskelig for gennemførelsen af erklæringen fra EU og Tyrkiet af 8. marts 2016, idet det bemærkes, at Kommissionen havde sørget for med jævne mellemrum at stille oplysninger om gennemførelsen af den nævnte erklæring til rådighed for offentligheden.

87 Endelig er Kommissionen af den opfattelse, at anbringendet om annullation som følge af dennes angivelige »argumentationsmangel« først er blevet påberåbt i replikken, og at det bør afvises, fordi sagsøgeren ikke har anført noget gyldigt argument for at begrunde den sene fremlæggelse. Under alle omstændigheder har sagsøgeren på ingen måde understøttet denne påstand, der i øvrigt er åbenbart ugrundet.

88 Det bemærkes indledningsvis, at undtagelsen vedrørende juridisk rådgivning i artikel 4, stk. 2, andet led, i forordning nr. 1049/2001 har til formål at beskytte en institutions interesse i at indhente juridisk rådgivning og modtage åbne, objektive og fuldstændige udtalelser, og for at en institution kan påberåbe sig den nævnte undtagelse, skal risikoen for tilsidesættelse af denne interesse være rimeligt forudsigelig og ikke rent hypotetisk (dom af 1.7.2008, Sverige og Turco mod Rådet, C-39/05 P og C-52/05 P, EU:C:2008:374, præmis 42 og 43).

89 I denne henseende bemærkes, at det hvad angår den omstændighed, at udbredelsen af en udtalelse fra en juridisk tjeneste vedrørende et lovgivningsforslag vil kunne skabe tvivl om lovligheden af den pågældende lovgivningsakt, allerede er blevet fastslået, at det netop er åbenhed på dette punkt, som bidrager til at give institutionerne større legitimitet i de europæiske borgeres øjne og til at styrke borgernes tillid til institutionerne ved at muliggøre en åben debat af de forskellige synspunkter, som gøres gældende. Det er således snarere manglen på information og debat, som kan skabe tvivl hos borgerne ikke blot hvad angår lovligheden af en bestemt foranstaltning, men også hvad angår beslutningsprocedurens legitimitet som helhed (dom af 1.7.2008, Sverige og Turco mod Rådet, C-39/05 P og C-52/05 P, EU:C:2008:374, præmis 59).

90 I den foreliggende sag skal det imidlertid konstateres, at de omtvistede dokumenter – i modsætning til, hvad sagsøgeren har gjort gældende ved at påberåbe sig henvisningen i den anfægtede afgørelse i forbindelse med undtagelsen i artikel 4, stk. 3, i forordning nr. 1049/2001 til forslagene til ændring af afgørelse 2015/1601 og forordning nr. 539/2001 – ikke udgør juridisk rådgivning vedrørende et specifikt lovgivningsforslag. De udgør nemlig – til trods for henvisningen i det andet omtvistede

dokument til det eventuelle behov for at ændre afgørelse 2015/1601 – den juridiske tjenestes foreløbige holdninger vedrørende flere aspekter af EU-retten på asylområdet og i forbindelse med de politiske tilsagn, som under benævnelsen »erklæringer fra EU og Tyrkiet« var blevet forhandlet og indgået mellem EU's stats- og regeringschefer og deres tyrkiske modpart.

91 Institutionernes ikke-lovgivningsmæssige virksomhed falder dog ikke uden for anvendelsesområdet for forordning nr. 1049/2001. Det er i denne henseende tilstrækkeligt at bemærke, at forordningens artikel 2, stk. 3, præciserer, at den »finder anvendelse på alle dokumenter, som en institution er i besiddelse af, dvs. dokumenter, som den har udarbejdet eller modtaget, inden for alle [Unionens] aktivitetsområder« (jf. i denne retning dom af 21.7.2011, Sverige mod MyTravel og Kommissionen, C-506/08 P, EU:C:2011:496, præmis 87, 88 og 109, og af 3.7.2014, Rådet mod in 't Veld, C-350/12 P, EU:C:2014:2039, præmis 107 og den deri nævnte retspraksis).

92 I den foreliggende sag indeholder de omtvistede dokumenter juridiske høringer mellem tjenestegrenene i Kommissionen og udgør ikke juridisk rådgivning, som fastlægger institutionens holdning endegyldigt, og i modsætning til, hvad sagsøgeren har gjort gældende, er der heller ikke tale om juridisk rådgivning, der er udfærdiget i forbindelse med lovgivningsprocedurer som dem, der var omhandlet i 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). Disse høringer, der var rettet udelukkende til kommissionsformandens kabinet og til kommissæren for indre anliggenders kabinet, blev indhentet med korte frister med henblik på at bistå Kommissionens repræsentanter i deres møder med repræsentanterne fra Den Hellenske Republik og Republikken Tyrkiet vedrørende foranstaltninger, som disse sidstnævnte skulle vedtage i forbindelse med gennemførelsen af de tilsagn, der blev givet i henhold til erklæringerne fra EU og Tyrkiet af 8. og 18. marts 2016.

93 I denne henseende bemærkes, som Kommissionen med rette har gjort gældende, at udbredelsen af sådan juridisk rådgivning, som var af forberedende art, til intern brug og udarbejdet med henblik på en politisk dialog mellem institutionen og repræsentanter fra en medlemsstat og et tredjeland, faktisk og forudsigeligt ville være til skade for Kommissionens interesse i at indhente og modtage åben, objektiv og fuldstændig juridisk rådgivning fra dens forskellige tjenestegrene med henblik på forberedelse af dens endelig holdning som institution, og derudover på et område med en vis politisk følsomhed, og i en sammenhæng, der havde hastende karakter med henblik på at rette op på en vanskelig migrationssituation. Høringerne mellem tjenestegrenene, der kommer til udtryk i de omtvistede dokumenter, men som havde været ledsaget af telefonsamtaler, udgør et forberedende arbejde, der er nødvendigt for denne institutions funktionsmåde.

94 I det foreliggende tilfælde ville åbenheden, objektiviteten, fuldstændigheden og hurtigheden i disse juridiske høringer, der er foretaget i hast – hvilket bl.a. ses af de ofte sene tidspunkter for afsendelsen af de omhandlede e-mails fra de ansatte i juridisk tjeneste til kommissionsformanden og det GD, der henhører under kommissæren for indre anliggender – være blevet berørt, såfremt ophavsmændene til disse høringer, der var udfærdiget i hast med henblik på at forberede møder mellem de ansvarlige fra denne institution og de ansvarlige fra en medlemsstat og et tredjeland, skulle have forudset, at disse e-mails kunne blive stillet til rådighed for offentligheden.

95 Endelig er det for så vidt angår klagepunktet, som sagsøgeren har formuleret i replikken, og som vedrører en »argumentationsmangel« fra Kommissionens side i den anfægtede afgørelse eller en manglende begrundelse, tilstrækkeligt at bemærke – i modsætning til det af sagsøgeren anførte – at beskrivelsen af arten og indholdet af de dokumenter, der er givet afslag på, samt de begrundelser for afslag, som Kommissionen har givet i den anfægtede afgørelse, herunder redegørelsen for den sammenhæng, hvori dokumenterne er blevet udarbejdet, ikke er modstridende, og at de opfylder kravene i artikel 296 TEUF. Følgelig skal dette klagepunkt under alle omstændigheder forkastes, uden at det er nødvendigt at undersøge den formalitetsindsigelse, som Kommissionen har rejst vedrørende dette punkt i duplikken.

96 Henset til det ovenstående skal det andet anbringendes andet led forkastes.

Det andet anbringendes tredje led om, at der findes en mere tungtvejende offentlig interesse, der kan begrunde en udlevering af de omtvistede dokumenter

97 Såfremt det lægges til grund, at der i den foreliggende sag kan anerkendes en generel formodning for skade eller en konkret skade på beskyttelsen af retslige procedurer og juridisk rådgivning, har sagsøgeren i det andet anbringendes tredje led subsidiært gjort gældende, at der foreligger en mere tungtvejende offentlig interesse i udbredelsen af de omtvistede dokumenter som omhandlet i artikel 4, stk. 2, sidste sætningsled, i forordning nr. 1049/2001. Unionens institutioner vil nemlig alene kunne fremme ansvarligheden og godtgøre legitimiteten af de afgørelser, som de træffer på vegne af borgerne, såfremt disse sidstnævnte er i stand til at forstå den retlige ramme, hvori disse afgørelser træffes. Derfor bør borgerne have aktindsigt i de omtvistede dokumenter, selv om denne udbredelse potentielt vil kunne være til skade for beskyttelsen af retslige procedurer og juridisk rådgivning.

98 Under alle omstændigheder har sagsøgeren gjort gældende, at den anfægtede afgørelse tilsidesætter artikel 4, stk. 2, sidste sætningsled, i forordning nr. 1049/2001, for så vidt som Kommissionen har undladt at undersøge, om der findes en offentlig interesse i en udbredelse, og mere generelt at foretage en afvejning af interesserne for en udbredelse med interesserne imod en sådan. Sagsøgeren har i denne forbindelse anfægtet Kommissionens argument, hvorefter sagsøgeren alene har fremført generelle betragtninger, som ikke godtgør, at åbenhedsprincippet i den foreliggende sag udgør et særligt akut behov. En henvisning til migrationskrisens særlige karakter og til de foranstaltninger, der er truffet for at afhjælpe den, var nemlig tilstrækkelig til i den foreliggende sag at godtgøre en særlig offentlig interesse i en udbredelse som omhandlet i artikel 4, stk. 2, sidste sætningsled, i forordning nr. 1049/2001.

99 Kommissionen har nedlagt påstand om, at det andet anbringendes tredje led forkastes som ugrundet, og har fremhævet, at den i den anfægtede afgørelse har oplyst sagsøgeren om, at denne blot havde påberåbt sig åbenhedsprincippet uden at godtgøre, hvorledes dette princip i den foreliggende sag frembød et særligt akut behov, som kunne veje tungere end de legitime begrundelser for ikke-udbredelse af de omtvistede dokumenter.

100 Kommissionen har i den foreliggende sag undersøgt, om der findes en mere tungtvejende offentlig interesse, men ifølge denne institution tilkommer det ikke desto mindre sagsøgeren at godtgøre, at der findes en sådan offentlig interesse. Hvad angår dette aspekt har sagsøgeren imidlertid begrænset sig til at anføre generelle betragtninger vedrørende samfundets ret til at blive underrettet og borgernes ret til at forstå den omhandlede juridiske sammenhæng, som efter Kommissionens opfattelse på ingen måde kunne godtgøre, at åbenhedsprincippet i den foreliggende sag frembød et særligt akut behov, som vejede tungere end de grunde, der talte for at give afslag på aktindsigt i de omtvistede dokumenter, for så vidt som Kommissionen netop havde sørget for at underrette borgerne ved udsendelse af ajourførte oplysninger såsom meddelelsen af 16. marts 2016 benævnt »De næste operationelle skridt i samarbejdet mellem EU og Tyrkiet på migrationsområdet«. Endvidere kan eksistensen af akademiske diskussioner ikke udgøre et bevis for, at der forelå en mere tungtvejende offentlig interesse som omhandlet i artikel 4, stk. 2, sidste sætningsled, i forordning nr. 1049/2001.

101 Under alle omstændigheder har Kommissionen gjort gældende, at undtagelsen vedrørende beskyttelsen af internationale forbindelser finder anvendelse for visse af de omtvistede dokumenter. For så vidt angår denne undtagelse, der reguleres i artikel 4, stk. 2, i forordning nr. 1049/2001, har EU-lovgiver ikke fastsat nogen afvejning med en mere tungtvejende offentlig interesse i udbredelsen.

102 Det bemærkes indledningsvis, at når en institution anvender en af undtagelserne i artikel 4, stk. 2 og 3, i forordning nr. 1049/2001, påhviler det denne at afveje den særlige interesse, som skal beskyttes ved et afslag på aktindsigt i det pågældende dokument, bl.a. over for den generelle interesse i, at dokumentet

gøres 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 (jf. dom af 17.10.2013, Rådet mod Access Info Europe, C-280/11 P, EU:C:2013:671, præmis 32 og den deri nævnte retspraksis).

103 Det påhviler imidlertid den person, som begærer aktindsigt, konkret at angive de omstændigheder, der udgør en mere tungtvejende offentlige interesse, der kan begrunde udbredelsen af de omhandlede dokumenter (dom af 14.11.2013, LPN og Finland mod Kommissionen, C-514/11 P og C-605/11 P, EU:C:2013:738, præmis 94, af 16.7.2015, ClientEarth mod Kommissionen, C-612/13 P, EU:C:2015:486, præmis 90, og af 23.1.2017, Justice & Environment mod Kommissionen, T-727/15, ikke trykt i Sml., EU:T:2017:18, præmis 49).

104 Henset hertil skal den mere tungtvejende offentlige interesse, der kan begrunde udbredelsen af et dokument, ikke nødvendigvis være adskilt fra de principper, der ligger til grund for forordning nr. 1049/2001 (dom af 14.11.2013, LPN og Finland mod Kommissionen, C-514/11 P og C-605/11 P, EU:C:2013:738, præmis 92, og af 16.7.2015, ClientEarth mod Kommissionen, C-612/13 P, EU:C:2015:486, præmis 92).

105 I denne henseende bemærkes, at det åbenhedsprincip, der ligger til grund for forordning nr. 1049/2001, og som sagsøgeren har påberåbt sig, bidrager til en styrkelse af demokratiet, idet det 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 nemlig 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).

106 Det bemærkes i den foreliggende sag, at de omtvistede dokumenter ikke er blevet udarbejdet i forbindelse med en lovgivningsprocedure i henhold til EUF-traktaten.

107 Sagsøgeren har imidlertid anført generelle betragtninger vedrørende åbenhedsprincippet, som af hensyn til almenvellet indebærer, at borgerne får en bedre mulighed for at deltage i beslutningsprocessen, og at forvaltningen sikres 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).

108 I denne henseende bemærkes indledningsvis, at i det omfang det er blevet konstateret, at afslaget på aktindsigt i det første til det tredje og det sjette og det syvende omtvistede dokument henhører under undtagelserne i artikel 4, stk. 1, i forordning nr. 1049/2001, skal det andet anbringendes tredje led forkastes som irrelevant for så vidt angår disse dokumenter. I forbindelse med denne bestemmelse er institutionerne nemlig forpligtet til at give afslag på aktindsigt i dokumenter, der henhører under disse bindende undtagelser, når der fremlægges bevis for de omstændigheder, der er omfattet af disse undtagelser, uden at det er nødvendigt at afveje beskyttelsen af offentlighedens interesser med en mere tungtvejende offentlig interesse i udbredelsen (dom af 25.4.2007, WWF European Policy Programme mod Rådet, T-264/04, EU:T:2007:114, præmis 44 og 45, og af 12.9.2013, Besselink mod Rådet, T-331/11, ikke trykt i Sml., EU:T:2013:419, præmis 44).

109 Herefter bemærkes, at i modsætning til, hvad sagsøgerens har gjort gældende, er de generelle betragtninger vedrørende åbenhedsprincippet, som sagsøgeren anførte i den genfremsatte begæring, blevet taget i betragtning af Kommissionen i den anfægtede afgørelse, men Kommissionen fandt, at de ikke var af en art, der kunne godtgøre, at åbenhedsprincippet i den foreliggende sag frembød et særligt akut behov, som vejede tungere end de hensyn, der begrundede afslaget på udbredelsen af de omtvistede dokumenter.

110 Det bemærkes i denne henseende desuden, at ophavsmændene til de omtvistede dokumenter i modsætning til, hvad sagsøgeren har gjort gældende, ikke i disse dokumenter har vurderet kompetencefordelingen mellem Unionen og dennes medlemsstater med henblik på vedtagelsen af erklæringer fra EU og Tyrkiet af 8. og 18. marts 2016.

111 Der kan ikke rejses tvivl om denne konstatering på grund af den omstændighed, at det af en sætning, der indgår i det sjette af disse dokumenter, fremgår – inden for grænserne af, hvad der kan afsløres af de omtvistede dokumenter uden at skade beskyttelsen af offentlighedens interesser med hensyn til internationale forbindelser – at visse synspunkter i de forklarende bemærkninger mellem Den Hellenske Republik og Republikken Tyrkiet kunne henhøre under Unionens kompetencer og dermed indebære, at Unionen skal deltage i de nævnte forklarende bemærkninger, ligesom det i det syvende af disse dokumenter kort anføres, at Unionens deltagelse i henhold til nærmere bestemmelser i artikel 218 TEUF kan være nødvendig, såfremt der fastsættes forpligtelser vedrørende tilbagetagelsesaftalen mellem disse to stater. Sådanne betragtninger vedrører nemlig gennemførelsen af erklæringerne fra EU og Tyrkiet, men ikke, som forudsat af sagsøgeren, spørgsmålet om Unionens kompetence til at vedtage disse erklæringer, idet det bemærkes, at Retten i asylsagerne fastslog, at erklæringen fra EU og Tyrkiet af 18. marts 2016 ikke kunne anses for at være en retsakt vedtaget af Det Europæiske Råd eller i øvrigt af nogen anden af Unionens institutioner, organer, kontorer og agenturer.

112 Det skal under disse omstændigheder med hensyn til sagsøgerens argumenter konstateres, at denne ikke har kunnet godtgøre, hvorledes åbenhedsprincippet i den foreliggende sag frembød et særligt akut behov, som i hvert fald for så vidt angår de dokumenter, der ikke er omfattet af undtagelserne i artikel 4, stk. 1, i forordning nr. 1049/2001, begrundede udbredelse af de omtvistede dokumenter, der henhørte under beskyttelsen af retslige procedurer og juridiske rådgivning. Dette gør sig så meget desto mere gældende i en sammenhæng, hvor Kommissionen regelmæssigt har formidlet generelle oplysninger til offentligheden (jf. i denne retning dom af 23.1.2017, Justice & Environment mod Kommissionen, T-727/15, ikke trykt i Sml., EU:T:2017:18, præmis 60). For fuldstændighedens skyld konstaterer Retten, at dette ligeledes gør sig gældende for de dokumenter, der er omfattet af de undtagelser, der er omhandlet i artikel 4, stk. 1, i forordning nr. 1049/2001.

113 Det tredje led skal forkastes, og dermed skal det andet anbringende forkastes i sin helhed.

Det fjerde anbringende vedrørende tilsidesættelse af artikel 4, stk. 6, i forordning nr. 1049/2001

114 Sagsøgeren har i henhold til det fjerde anbringende, der er fremsat subsidiært, og som skal behandles før det tredje anbringende, anfægtet det af Kommissionen anførte om, at det ikke var muligt at give delvis aktindsigt i de omtvistede dokumenter. I betragtning af arten af disse dokumenter er det nemlig ubegribeligt, at disses fulde tekst skulle være omfattet af de undtagelser, som Kommissionen har påberåbt sig. Kommissionen tilsidesatte følgelig artikel 4, stk. 6, i forordning nr. 1049/2001, da den afslog at give sagsøgeren delvis aktindsigt i den anfægtede afgørelse.

115 Kommissionen har nedlagt påstand om, at anbringendet forkastes, idet den har fremhævet, at den i den anfægtede afgørelse forklarede, at den havde overvejet muligheden for at give delvis aktindsigt i de omtvistede dokumenter, men forkastede den, fordi hele indholdet af disse dokumenter henhørte under undtagelser, der begrundede et afslag i henhold til forordning nr. 1049/2001.

116 Med hensyn hertil fremgår det af artikel 4, stk. 6, i forordning nr. 1049/2001, at »[h]vis kun dele af det ønskede dokument er omfattet af en undtagelse, skal den resterende del af dokumentet udleveres«.

117 Ifølge fast retspraksis skal undersøgelsen af delvis aktindsigt i et af EU-institutionernes dokumenter foretages på grundlag af proportionalitetsprincippet (dom af 12.9.2013, Besselink mod Rådet, T-331/11, ikke trykt i Sml., EU:T:2013:419, præmis 83; jf. ligeledes i denne retning dom af 6.12.2001, Rådet mod Hautala, C-353/99 P, EU:C:2001:661, præmis 27 og 28).

118 Det fremgår af selve ordlyden af artikel 4, stk. 6, i forordning nr. 1049/2001, at en institution er forpligtet til at undersøge, om der skal gives delvis aktindsigt i de dokumenter, der er omfattet af en begæring om aktindsigt, idet et eventuelt afslag skal begrænses til alene at vedrøre de oplysninger, der er omfattet af de omhandlede undtagelser. Institutionen skal give en sådan delvis aktindsigt, hvis det formål, der forfølges af denne institution, når den giver afslag på aktindsigt i dokumentet, kan nås, såfremt institutionen blot overstreger de passager, der vil kunne skade den offentlige interesse, som beskyttes (dom af 25.4.2007, WWF European Policy Programme mod Rådet, T-264/04, EU:T:2007:114, præmis 50, og af 12.9.2013, Besselink mod Rådet, T-331/11, ikke trykt i Sml., EU:T:2013:419, præmis 84; jf. ligeledes i denne retning dom af 6.12.2001, Rådet mod Hautala, C-353/99 P, EU:C:2001:661, præmis 29).

119 Det skal i det foreliggende tilfælde konstateres, at Kommissionen i den anfægtede afgørelse, og således som den har anført i denne afgørelse, har vurderet muligheden for at give sagsøgeren delvis aktindsigt i de omtvistede dokumenter. Dette understøttes desuden af den omstændighed, at Kommissionen gav sagsøgeren delvis aktindsigt i det femte omtvistede dokument.

120 Det er dernæst Rettens opfattelse, at det var muligt for Kommissionen, ligesom den havde gjort det for så vidt angår det femte omtvistede dokument, at give delvis aktindsigt i den første sætning af den del, der havde overskriften »Legal Framework«, i det første omtvistede dokument, og i den første sætning i punkt I, litra a), med overskriften »EU Legal Framework« i bilag 1 til det andet omtvistede dokument. Disse passager beskriver nemlig udelukkende de omhandlede bestemmelser, men indeholder ingen stillingtagen af juridisk eller strategisk art, som henhører under undtagelserne i artikel 4, stk. 1 og 2, i forordning nr. 1049/2001.

121 Derimod fremgår det ikke af de omtvistede dokumenter, som Kommissionen har fremlagt for Retten, at det ville have været muligt at give delvis aktindsigt i de andre dokumenter, uden at dette ville indebære en afsløring af indholdet af de dele af dokumenterne, hvor et afslag på aktindsigt var begrundet, navnlig de strategiske mål, der lå til grund for drøftelserne på Unionens foranledning af Den Hellenske Republiks og Republikken Tyrkiets gennemførelse af erklæringerne fra EU og Tyrkiet.

122 I denne henseende har Unionens retsinstanser allerede anerkendt, at den sagsøgte institution i et sådant tilfælde – i den foreliggende sag Kommissionen – ikke er forpligtet til i begrundelsen for den anfægtede retsakt at identificere det følsomme indhold af de omtvistede dokumenter, der ikke må blotlægges ved udbredelse, når en sådan fremgangsmåde ville indebære en afsløring af oplysninger, hvis beskyttelse er omfattet af den påberåbte undtagelse, der vedrører beskyttelsen af offentlighedens interesser med hensyn til internationale forbindelser (jf. i denne retning dom af 1.2.2007, Sison mod Rådet, C-266/05 P, EU:C:2007:75, præmis 82, og af 12.9.2013, Besselink mod Rådet, T-331/11, ikke trykt i Sml., EU:T:2013:419, præmis 106).

123 Det samme gør sig gældende for det fjerde og det ottende omtvistede dokument samt for den ikke blotlagte del af det femte omtvistede dokument, hvis indhold ikke kunne afsløres delvist uden at skade beskyttelsen af retslige procedurer og juridisk rådgivning.

124 Følgelig skal det fjerde anbringende inden for de grænser, der blev konstateret i nærværende doms præmis 120, tages delvist til følge og i øvrigt forkastes.

Det tredje anbringende vedrørende tilsidesættelse af artikel 4, stk. 3, i forordning nr. 1049/2001

125 For så vidt som forkastelsen af det første og det andet anbringende samt den delvise forkastelse af det fjerde anbringende for det første indebærer, at det var med rette, at Kommissionen – bortset fra de dele af dokumenterne, der er omhandlet i nærværende doms præmis 120 – påberåbte sig undtagelserne i artikel 4, stk. 1 og 2, i forordning nr. 1049/2001, og bemærkningerne vedrørende det fjerde anbringende for det andet gælder, selv hvis undtagelsen i denne forordnings artikel 4, stk. 3, finder anvendelse, er det ikke længere nødvendigt at undersøge, om det tredje anbringende er begrundet for så vidt angår denne sidstnævnte undtagelse.

126 Uden at det dermed er nødvendigt at træffe afgørelse om det tredje anbringende, skal:

– den anfægtede afgørelse annulleres, for så vidt som Kommissionen har afslået at give delvis aktindsigt i den første sætning i afsnittet med overskriften »Legal Framework« i det første omtvistede dokument og i den første sætning i punkt I, litra a), med overskriften »EU Legal Framework« i bilag 1 til det andet omtvistede dokument

– Kommissionen i øvrigt frifindes.

Sagsomkostninger

127 Ifølge procesreglementets artikel 134, stk. 1, pålægges det den tabende part at betale sagsomkostningerne, hvis der er nedlagt påstand herom. Ifølge dette reglements artikel 134, stk. 3, bærer hver part sine egne omkostninger, hvis hver af parterne henholdsvis taber eller vinder på et eller flere punkter.

128 Da sagsøgeren alene delvis har tabt sagen, bør hver part bære sine egne omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

RETTEN (Første Afdeling):

1) Europa-Kommissionens afgørelse C(2016) 6029 final af 19. september 2016 annulleres, for så vidt som Access Info Europe derved får afslag på delvis aktindsigt i den første sætning i afsnittet med overskriften »Legal Framework« i Kommissionens dokument med referencen Ares(2016) 2453347 og i den første sætning i punkt I, litra a), med overskriften »EU Legal Framework« i bilag 1 til Kommissionens dokument med referencen Ares(2016) 2453181.

2) I øvrigt frifindes Kommissionen.

3) Hver part bærer sine egne omkostninger.

Pelikánová Nihoul Svenningsen

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 7. februar 2018.

Underskrifter