Samling af Afgørelser

RETTENS DOM (Ottende Afdeling)

15. september 2016*

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

I sag T-710/14,

Herbert Smith Freehills LLP, London (Det Forenede Kongerige), ved advokat P. Wytinck,

sagsøger,

mod

Rådet for Den Europæiske Union, ved E. Rebasti, M. Veiga og J. Herrmann, som befuldmægtigede,

sagsøgt,

støttet af:

Europa-Kommissionen ved P. Van Nuffel, J. Baquero Cruz og F. Clotuche-Duvieusart, som befuldmægtigede,

intervenient,

angående et søgsmål anlagt i henhold til artikel 263 TEUF med påstand om annullation af Rådets afgørelse 18/c/01/14 af 23. juli 2014 om afslag på aktindsigt i visse dokumenter vedrørende vedtagelsen af Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2014/40/EU af 3. april 2014 om indbyrdes tilnærmelse af medlemsstaternes love og administrative bestemmelser om fremstilling, præsentation og salg af tobak og relaterede produkter og om ophævelse af direktiv 2001/37/EF (EFT 2014, L 127, s. 1),

har

RETTEN (Ottende Afdeling)

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

justitssekretær: fuldmægtig M. Junius,

* Processprog: engelsk.

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 22. januar 2016,

afsagt følgende

Dom

Tvistens baggrund

1 Ved e-mail af 16. april 2014 indgav sagsøgeren, Herbert Smith Freehills LLP, i henhold til Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1049/2001 af 30. maj 2001 om aktindsigt i Europa-Parlamentets, Rådets og Kommissionens dokumenter (EFT 2001, L 145, s. 43) til Rådet for Den Europæiske Union en begæring om aktindsigt i »alle dokumenter (herunder interne dokumenter og udkast) udarbejdet af tjenestemænd i Rådets Juridiske Tjeneste vedrørende den juridiske tjenestes vurdering af det retlige grundlag for forslag til Europa-Parlamentets og Rådets nye direktiv om indbyrdes tilnærmelse af medlemsstaternes love og administrative bestemmelser om fremstilling, præsentation og salg af tobak og relaterede produkter […] til forberedelse af trilogmøder om dette [direktiv] i 2013, som reaktion på disse møder eller efter disse møder, eller som henviser hertil«. Sagsøgeren angav derudover, at vedkommende »[i] forbindelse med Rådets Juridiske Tjenestes eventuelle opfølgning af denne begæring, forvent[ede] at modtage (som minimum) dokumenter (herunder interne dokumenter og udkast) vedrørende den juridiske tjenestes prøvelse eller undersøgelse af artikel 24 i forslaget til [direktiv]«.

2 Den 4. juni 2014 svarede Rådet på sagsøgerens begæring, idet det afslog at give aktindsigt i alle de begærede dokumenter.

3 I dette oprindelige afslag på aktindsigt anførte Rådet, at der ikke af dets juridiske tjeneste var blevet udarbejdet nogen skriftlige udtalelser om de aspekter, der var angivet i begæringen. For så vidt angår de interne dokumenter og udkast omtalte Rådet et begrænset antal skriftlige udvekslinger mellem en tjenestemand ved Rådets Juridiske Tjeneste, tjenestemænd ved de juridiske tjenester i Europa-Parlamentet og Europa-Kommissionen og delegerede fra medlemsstaterne, og at visse elementer af denne korrespondance var vedlagt foreløbige udgaver af artikel 24 i forslaget til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om indbyrdes tilnærmelse af medlemsstaternes love og administrative bestemmelser om fremstilling, præsentation og salg af tobak og relaterede produkter (herefter »direktiv 2014/40«) og de dele af forslaget, der er forbundet hermed. Rådet vurderede, at udbredelsen heraf ville undergrave hensynet til at indhente og modtage klar, objektiv og udtømmende juridisk rådgivning, og – for så vidt angår personoplysninger – privatlivet for de personer, der deltog i denne e-mailkorrespondance.

4 Ved e-mail af 16. juni 2014 genfremsatte sagsøgeren en begæring om aktindsigt i de i sagsøgerens oprindelige begæring omhandlede dokumenter.

5 Ved afgørelse af 23. juli 2014, der blev meddelt sagsøgeren den 24. juli 2014 meddelte Rådet afslag på sagsøgerens genfremsatte begæring og nægtede aktindsigt i de identificerede dokumenter (herefter den »anfægtede afgørelse«).

6 Det fremgår af indholdet af den anfægtede afgørelse, at de dokumenter, som sagsøgeren identificerede som genstand for afslaget på aktindsigt, er de følgende (herefter under ét »de begærede dokumenter«):

— en e-mail af 21. november 2013 fra en tjenestemand i Rådets Juridiske Tjeneste til tjenestemændene ved de juridiske tjenester i Parlamentet og Kommissionen, der indeholder foreløbige retlige holdninger i forhold til formuleringen af direktiv 2014/40's artikel 24 (herefter »dokument nr. 1«)

— en e-mail af 26. november 2013 fra en tjenestemand i Rådets Juridiske Tjeneste til en juridisk rådgiver for en medlemsstat, der indeholder en meget kort forklaring af det juridiske hovedformål for et specifikt udkast, en foreløbig udgave af direktiv 2014/40's artikel 24 og de dele af Kommissionens forslag, der er forbundet hermed, vedlagt som bilag (herefter »dokument nr. 2«)

— en e-mail af 2. december 2013 fra en tjenestemand i Rådets Juridiske Tjeneste til tjenestemændene ved de juridiske tjenester i Parlamentet og Kommissionen, der indeholder en meget kort bemærkning om den mulige fortolkning af en tekst, en foreløbig udgave af direktiv 2014/40's artikel 24 og de dele af Kommissionens forslag, der er forbundet hermed, vedlagt som bilag (herefter »dokument nr. 3«)

— en e-mail af 3. december 2013 fra en tjenestemand i Rådets Juridiske Tjeneste til en tjenestemand i generaldirektoratet (DG) »B 4B« i Generalsekretariatet for Rådet, der meget kort henviser til et udkast, der er indeholdt i e-mailens bilag, en foreløbig udgave af direktiv 2014/40's artikel 24 og de dele af Kommissionens forslag, der er forbundet hermed, vedlagt som bilag (herefter »dokument nr. 4«)

— en e-mail af 4. december 2013 fra en tjenestemand i Rådets Juridiske Tjeneste til tjenestemændene ved de juridiske tjenester i Parlamentet og Kommissionen, der henviser til en dom og angiver kortfattede foreløbige holdninger om dens relevans (herefter »dokument nr. 5«).

7 I den anfægtede afgørelse konstaterede Rådet, at de begærede dokumenter indeholdt juridisk rådgivning i form af uformelle drøftelser vedrørende foreløbige retlige holdninger i forhold til en bestemmelse i direktiv 2014/40, der var særligt kontroversielle, og som var genstand for komplicerede og svære drøftelser inden for Rådet og institutionerne imellem.

8 Derefter konstaterede Rådet, at direktiv 2014/40 var blevet stærkt anfægtet af tobaksindustrien under lovgivningsprocessen, at en anden tobaksproducent havde indledt en retssag ved de engelske domstole, der anfægtede lovligheden af direktiv 2014/40, og at der derfor forelå en reel og forudseelig risiko for, at der ville blive forelagt et præjudiciel spørgsmål. Rådet nævnte også oplysninger om, at Polen overvejede muligheden for at anlægge et annullationssøgsmål til prøvelse af direktiv 2014/40 ved Den Europæiske Unions Domstol. Desuden vurderede Rådet, at »klausulen om fri bevægelighed«, der er indeholdt i direktiv 2014/40's artikel 24 og analyseres i de begærede dokumenter, udgjorde en uundgåelig del af den angivne juridiske dialog. Under disse omstændigheder vurderede Rådet, at udbredelsen af de begærede dokumenter ville have kunnet undergrave effektiviteten af dets forsvar for disse domstole og – som en følge heraf – princippet om processuel ligestilling og retten til forsvar.

9 Rådet understregede også, at de dokumenter, der var udarbejdet af tjenestemændene i dets juridiske tjeneste på et uformelt og foreløbigt grundlag, burde nyde særlig beskyttelse netop på grund af deres uformelle og foreløbige karakter. Ifølge Rådet ville udbredelsen af sådanne dokumenter kunne have betydelige følger for den måde, hvorpå den juridiske tjeneste fungerer, og dennes frihed til at give udtryk for holdninger og i sidste ende påvirke Rådets evne til at anmode om- og modtage »åben, objektiv og fuldstændig« juridisk rådgivning.

10 Følgelig konkluderede Rådet, at de dokumenter, der begæredes udbredt, var omfattet af artikel 4, stk. 2, andet led, i forordning nr. 1049/2001 om beskyttelsen af juridisk rådgivning.

11 Hvad angår spørgsmålet, om der foreligger en mere tungtvejende offentlig interesse i udbredelsen af dokumenterne, vurderede Rådet, at hensynet til gennemsigtigheden og deltagelse i lovgivningsprocessen i betragtning af den særligt følsomme karakter af den pågældende juridiske rådgivning, der vedrører spørgsmål, som kan være genstand for en retssag, ikke i den foreliggende sag burde have forrang i forhold til behovet for at beskytte de retlige holdninger, der er indeholdt i de begærede dokumenter, der under alle omstændigheder alene har foreløbig karakter og ikke afspejler Rådets formelle holdninger.

12 Hvad angår spørgsmålet om, hvorvidt der kunne gives delvis aktindsigt, konkluderede Rådet, at de dele af de begærende dokumenter, der er omfattet af denne begæring om delvis aktindsigt, som helhed falder ind under den påberåbte undtagelse.

13 Endelig nægtede Rådet aktindsigt i personlige oplysninger indeholdt i dokumenterne på grundlag af artikel 4, stk. 1, litra b), i forordning nr. 1049/2001.

Retsforhandlinger og parternes påstande

14 Ved stævning indleveret til Rettens Justitskontor den 6. oktober 2014 har sagsøgeren anlagt nærværende sag ledsaget af en anmodning om fremskyndet procedure.

15 Ved afgørelse af 7. november 2014 har Retten (Ottende Afdeling) forkastet anmodningen om en hasteprocedure.

16 Den 19. december 2014 har Rådet indleveret svarskrift.

17 Replikken blev indleveret til Rettens Justitskontor den 25. februar 2015.

18 Ved særskilt dokument indleveret til Rettens Justitskontor den 8. januar 2015 har Kommissionen anmodet om tilladelse til at intervenere i sagen til støtte for Rådets påstande. Ved kendelse af 3. marts 2015 har formanden for Rettens Ottende Afdeling tilladt denne intervention.

19 Den 15. april 2015 indleverede Kommissionen sit interventionsindlæg.

20 Duplikken blev indleveret til Rettens Justitskontor den 16. april 2015.

21 Sagsøgerens bemærkninger til interventionsprocesskriftet blev indleveret den 29. maj 2015.

22 På grundlag af den refererende dommers rapport har Retten (Ottende Afdeling) besluttet at indlede den mundtlige forhandling.

23 Ved kendelse af 11. november 2015 pålagde Retten Rådet at fremlægge en kopi af de begærede dokumenter i henhold til artikel 91, litra c), i Rettens procesreglement og bemærkede, at disse dokumenter i overensstemmelse med procesreglementets artikel 104 ikke ville blive tilstillet sagsøgeren. Rådet har efterkommet denne kendelse inden for den fastsatte frist.

24 Parterne har afgivet mundtlige indlæg og besvaret Rettens mundtlige spørgsmål under retsmødet den 22. januar 2016.

25 Sagsøgeren har nedlagt følgende påstande:

— Den anfægtede afgørelse annulleres.

— Rådet tilpligtes at betale sagens omkostninger.

26 Rådet og Kommissionen har nedlagt følgende påstande:

— Frifindelse.

— Sagsøgeren tilpligtes at betale sagens omkostninger.

Retlige bemærkninger

27 Til støtte for sin påstand om annullation har sagsøgeren – efter i replikken at have frafaldet sit tredje anbringende – påberåbt sig to anbringender om henholdsvis for det første en tilsidesættelse af artikel 4, stk. 2, andet led, i forordning nr. 1049/2001 og for det andet en tilsidesættelse af artikel 4, stk. 6, i den nævnte forordning.

Indledende bemærkninger

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

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

30 Denne ret er ganske vist underlagt visse begrænsninger af hensyn til offentlige og private interesser. I overensstemmelse med sin 11. betragtning fastsætter forordning nr. 1049/2001 i artikel 4 nærmere bestemt en undtagelsesordning, der tillader institutionerne at give afslag på aktindsigt i et dokument, hvis 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 70 og 71, af 21.7.2011, Sverige mod MyTravel og Kommissionen, C-506/08 P, EU:C:2011:496, præmis 74, og af 17.10.2013, Rådets mod Access Info Europe, C-280/11 P, EU:C:2013:671, præmis 29).

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

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

33 Når en berørt institution på den ene side beslutter at afslå en begæring om aktindsigt i et dokument, skal den således i princippet dels give en forklaring på, hvorledes aktindsigt i dokumentet konkret og faktisk kunne være til skade for den interesse, der er beskyttet ved undtagelsen i artikel 4 i forordning

nr. 1049/2001, og som institutionen har påberåbt sig. Endvidere skal risikoen for en sådan skade være rimeligt forudsigelig og ikke rent hypotetisk (jf. dom af 21.7.2011, Sverige mod MyTravel og Kommissionen, C-506/08 P, EU:C:2011:496, præmis 76 og den deri nævnte retspraksis).

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

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

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

36 Med sit andet anbringende, som består af to led, har sagsøgeren kritiseret Rådet for to tilsidesættelser af artikel 4, stk. 2, andet led, i forordning nr. 1049/2001.

37 Inden for rammerne af det første led har sagsøgeren gjort gældende, at dokument nr. 1, 2, 3 og 5 ikke er omfattet af anvendelsesområdet for undtagelsen vedrørende juridisk rådgivning, som er indeholdt i artikel 4, stk. 2, andet led, i forordning nr. 1049/2001.

38 I forbindelse med det andet led har sagsøgeren gjort gældende, at dokumenterne, selv hvis dokument nr. 1, 2, 3 og 5 måtte anses for at være omfattet af anvendelsesområdet for artikel 4, stk. 2, andet led, i forordning nr. 1049/2001, ikke desto mindre – ligesom dokument nr. 4 – bør udbredes, fordi der foreligger en tungtvejende offentlig interesse i udbredelsen heraf.

Om første led af det første anbringende

39 Ifølge sagsøgeren bør undtagelsen vedrørende juridisk rådgivning, som er indeholdt i artikel 4, stk. 2, andet led, i forordning nr. 1049/2001, ikke udvides til at omfatte e-mails udvekslet med tredjemænd i forbindelse med lovgivningsprocessen. Dokument nr. 1, 2, 3 og 5 er nemlig alene resultatet af en interinstitutionel dialog om indholdet af den foreslåede lovgivning. Den nævnte undtagelse finder kun anvendelse på interne meningstilkendegivelser afgivet af den pågældende institutions juridiske tjeneste. Rådet begik således en fejlved, at det påberåbte sig den pågældende undtagelse i forhold til meddelelser sendt til tjenestemænd i de juridiske tjenester i Parlamentet og Kommissionen samt til en juridisk rådgiver for en medlemsstat.

40 Rådet og Kommissionen har bestridt sagsøgerens argumenter.

41 I henhold til artikel 4, stk. 2, andet led, i forordning nr. 1049/2001 afslår institutionerne at give aktindsigt i et dokument, hvis udbredelse ville være til skade for beskyttelsen af juridisk rådgivning, medmindre der er en mere tungtvejende offentlig interesse i udbredelsen af dokumentet.

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

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

44 Domstolen har ligeledes fastslået, at såfremt en udbredelse af udtalelser fra Rådets Juridiske Tjeneste, som afgives i forbindelse med lovgivningsprocedurer, kan være til skade for beskyttelsen af Rådets Juridiske Tjenestes uafhængighed, må en sådan risiko afvejes over for de mere tungtvejende interesser, som ligger til grund for forordning nr. 1049/2001. Det må anses for en mere tungtvejende offentlig interesse, at udbredelsen af dokumenter, som indeholder en udtalelse fra en institutions juridiske tjeneste vedrørende juridiske spørgsmål, der er opstået i forbindelse med drøftelsen af lovgivningsinitiativer, kan øge lovgivningsprocedurens gennemskuelighed og åbenhed og styrke de europæiske borgeres demokratiske ret til at kontrollere de oplysninger, som har dannet grundlag for en lovgivningsakt, således som det er angivet i forordningens anden og sjette betragtning. Det fremgår af ovennævnte betragtninger, at der ifølge forordning nr. 1049/2001 principielt må antages at bestå en forpligtelse til at give aktindsigt i de udtalelser, som Rådets Juridiske Tjeneste afgiver i forbindelse med en lovgivningsprocedure (dom af 1.7.2008, Sverige og Turco mod Rådet, C-39/05 P og C-52/05 P, EU:C:2008:374, præmis 67 og 68).

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

46 Som det følger af præmis 39 ovenfor, har sagsøgeren i forbindelse med det første led anfægtet den første del af den bedømmelse, som Rådet har foretaget.

47 Hvad angår begrebet »juridisk rådgivning« skal det bemærkes, at artikel 4 i forordning nr. 1049/2001 ikke giver noget grundlag for den fortolkning af begrebet, som sagsøgeren har anlagt.

48 For det første skal det konstateres, at begrebet »juridisk rådgivning« ikke er defineret i forordning nr. 1049/2001. Dog fremgår det af den retspraksis, der følger af dom af 1. juli 2008, Sverige og Turco mod Rådet (C-39/05 P og C-52/05 P, EU:C:2008:374, præmis 38 og 39), at begrebet »juridisk rådgivning« hænger sammen med indholdet af et dokument og ikke dets ophavsmand eller dets modtagere. Som det fremgår af en bogstavelig fortolkning af ordene »juridisk rådgivning«, er der tale om rådgivning om et juridisk spørgsmål, uanset de nærmere måder, hvorpå en sådan rådgivning gives. Med andre ord er det ligegyldigt – i forhold til anvendelsen af undtagelsen vedrørende juridisk rådgivning – om et dokument, der indeholder en sådan rådgivning, er blevet givet på et tidligt, fremskredent eller afsluttende stadie i beslutningsprocessen. Desuden er det uden betydning for fortolkningen af disse ord, om rådgivningen er givet i en formel eller uformel sammenhæng.

49 For det andet gør ordlyden af artikel 4, stk. 2, andet led, i forordning nr. 1049/2001 det ikke muligt at konkludere, at den udelukkende finder anvendelse på rådgivning, der er givet eller modtaget internt af en institution.

50 I denne henseende skal det bemærkes, at det følger af dom af 1. juli 2008, Sverige og Turco mod Rådet (C-39/05 P et C-52/05 P, EU:C:2008:374, præmis 42), at undtagelsesbestemmelsen vedrørende juridisk rådgivning i artikel 4, stk. 2, andet led, i forordning nr. 1049/2001 skal fortolkes således, at den har til formål at beskytte en institutions interesse i at indhente juridiske udtalelser, som er åbne, objektive og fuldstændige.

51 Selv om en institution i princippet henvender sig til sin egen juridiske tjeneste, er der ikke noget til hinder for, at den nævnte institution i givet fald sender anmodningen om en sådan rådgivning ud af huset. Dette er f.eks. tilfældet, hvis den pågældende institution anmoder om rådgivning fra et advokatkontor.

52 Følgelig har spørgsmålet, om den juridiske rådgivning kommer fra en intern eller ekstern ophavsmand, ikke betydning i forhold til en institution, der påberåber sig undtagelsen vedrørende beskyttelsen af rådgivning.

53 Endelig er der heller ikke noget til hinder for, at en institution, der har påberåbt sig undtagelsen vedrørende beskyttelse af juridisk rådgivning, deler denne rådgivning med »tredjemand«. Den omstændighed, at et dokument, der indeholder juridisk rådgivning, der er udarbejdet af en institution, er blevet sendt til de juridiske tjenester i de andre institutioner eller til en medlemsstat, ændrer som sådan ikke dokumentets karakter.

54 I modsætning til det af sagsøgeren hævdede, følger det således ikke af artikel 4, stk. 2, andet led, i forordning nr. 1049/2001, at juridisk rådgivning skal være udarbejdet af en institution udelukkende til intern brug.

55 I denne henseende skal det bemærkes, at der, som Rådet har gjort gældende, og som Retten har kunnet konstatere efter fremlæggelsen af dokumenterne i forbindelse med de i præmis 23 ovenfor omtalte foranstaltninger med henblik på sagens tilrettelæggelse, i den foreliggende sag er tale om en korrespondance mellem de tre institutioner inden for rammerne af en trilog, hvilket pr. definition i forhold til at vedtage den endelige lovgivning indebærer korrespondance »uden for« den pågældende institution.

56 En trilog er et uformelt trepartsmøde med repræsentanter for Parlamentet, Rådet og Kommissionen. Formålet med denne kontakt er hurtigt at nå til enighed om en gruppe ændringsforslag, der er acceptable for Parlamentet og Rådet. Mens de lovgivningsmæssige drøftelser, der føres under en trilog, ofte vedrører politiske spørgsmål, kan de til tider også dreje sig om tekniske, juridiske spørgsmål. I sidstnævnte tilfælde kan det forekomme, at de tre institutioners juridiske tjenester skal debattere og nå til enighed om en holdning, i hvilken forbindelse denne stadig efterfølgende skal godkendes af hver af de tre institutioner i overensstemmelse med deres respektive interne procedurer.

57 Således består den almindelige lovgivningsprocedure i artikel 294 TEUF, som er den procedure, direktiv 2014/40 blev vedtaget efter, af tre trin (førstebehandling, andenbehandling og tredjebehandling med forlig), men den kan afsluttes på et hvilket som helst af disse tre trin, såfremt der opnås enighed mellem Parlamentet og Rådet. Selv om proceduren kan kræve op til tre behandlinger, viser den stigende anvendelse af triloger, at der ofte nås til enighed under den første behandling.

58 I den foreliggende sag blev direktiv 2014/40 vedtaget efter førstebehandling ved Parlamentet. På baggrund af afslutningen af Parlamentets og Kommissionens mandatperiode i henholdsvis juni og oktober 2014, blev der efter anmodning fra Parlamentet afholdt trilogforhandlinger mellem Parlamentet, Rådet og Kommissionen med henblik på bl.a. at forhandle indholdet af direktiv 2014/40's artikel 24 og nå til enighed om ordlyden heraf.

59 De juridiske holdninger, der udveksles mellem tre institutioners juridiske tjenester med henblik på under en trilog at nå frem til et kompromis i forhold til en lovgivningstekst, kan efter omstændighederne kvalificeres som juridisk rådgivning og kan af denne grund være omfattet af undtagelsen vedrørende juridisk rådgivning.

60 De juridiske tjenester handler nemlig efter mandat og med det mål at nå til enighed. De agerer således på én gang som forhandlere og rådgivere med hensyn til retlige spørgsmål.

61 Hvad endelig angår sagsøgerens argument, hvorefter dokument nr. 2, der er en e-mail fra Rådet sendt til en medlemsstat, og dokumentet således – idet det af denne grund ifølge sagsøgeren udgør et dokument, der er udvekslet med tredjemand – ikke er omfattet af anvendelsesområdet for undtagelsen vedrørende juridisk rådgivning, skal det bemærkes, at medlemsstaterne sammensætter Rådet. Følgelig kan korrespondance mellem Rådets tjenestegrene og medlemsstaternes faste repræsentationer i forbindelse med en lovgivningsproces efter omstændighederne være omfattet af undtagelsen vedrørende juridisk rådgivning i artikel 4, stk. 2, andet led, i forordning nr. 1049/2001.

62 Det følger af det ovenstående, at det var med rette, at Rådet vurderede, at de omtvistede dokumenter vedrørte juridisk rådgivning som omhandlet i artikel 4, stk. 2, andet led, i forordning nr. 1049/2001. Første anbringendes første led kan derfor ikke tages til følge.

Det første anbringendes andet led

63 I forbindelse med det andet led har sagsøgeren gjort gældende, at der, for så vidt som dokument nr. 1-5 er beskyttet af artikel 4, stk. 2, andet led, i forordning nr. 1049/2001, foreligger en mere tungtvejende offentlig interesse i udbredelsen heraf.

64 Sagsøgeren har i denne henseende henvist til dom af 1. juli 2008, Sverige og Turco mod Rådet (C-39/05 P og C-52/05 P, EU:C:2008:374, præmis 46). Heraf fremgik, at juridisk rådgivning udarbejdet i forbindelse med en lovgivningsproces i princippet skal udbredes, og at udbredelsen heraf kan øge lovgivningsprocedurens gennemskuelighed og åbenhed og styrke de europæiske borgeres demokratiske ret til at kontrollere de oplysninger, som har dannet grundlag for en lovgivningsakt. I denne sammenhæng har sagsøgeren fremført, at de begærede dokumenter behandler et væsentligt element i Den Europæiske Unions konstitutionelle retsorden – nemlig det retlige grundlag for direktiv 2014/40 – hvilket er forbundet med princippet om kompetencetildeling som fastsat i artikel 5, stk. 1, TEU. Derudover er dette væsentlige element genstand for et fortolkningsspørgsmål, der er rejst ved High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division (Administrative Court) (ret i første instans (England og Wales) (forvaltningsretlige sager)), hvilket ifølge sagsøgeren også viser, at der foreligger en væsentlig offentlig interesse.

65 Rådet har, støttet af Kommissionen, bestridt, at der på lovgivningsområdet altid foreligger en mere tungtvejende interesse, som kan begrunde udbredelsen af de begærede dokumenter. De to institutioner har i denne forbindelse påberåbt sig de specifikke meningstilkendegivelser, der er fremsat om direktiv 2014/40's artikel 24, idet disse meningstilkendegivelser har følsom og kontroversiel karakter. Udbredelsen heraf ville undergrave interessen i at indhente og modtage klar, objektiv og udtømmende juridisk rådgivning, Rådets og Kommissionens evne til at fastlægge og tilpasse deres forsvarslinje under den kommende præjudicielle sag og den rolige afvikling og integriteten af den juridiske debat ved Unionens retsinstanser. I betragtning af disse risici er den angivelige offentlige interesse i udbredelsen, som sagsøgeren har påberåbt sig, ikke mere tungtvejende en den offentlige interesse i beskyttelsen af den omhandlede juridiske rådgivning.

66 Indledningsvis må det fastslås, at sagsøgeren ikke har fremført noget klagepunkt, hvorefter der ikke foreligger en faktisk, rimeligt forudsigelig og ikke rent hypotetisk risiko for, at beskyttelsen af juridisk rådgivning som omhandlet i artikel 4, stk. 2, andet led, i forordning nr. 1049/2001 ville blive undermineret, hvis samtlige de begærede dokumenter blev udbredt. Den omstændighed, at sagsøgeren i sine skriftlige indlæg har antydet, at denne er i tvivl om, hvorvidt de pågældende dokumenter er særligt følsomme, skal alene tages i betragtning i forbindelse med afvejningen af Rådets interesse i beskyttelsen af den pågældende juridiske rådgivning og den mere tungtvejende interesse, som kan begrunde udbredelsen af denne rådgivning. Følgelig er den undersøgelse, som Rådet har foretaget af, om der foreligger en faktisk risiko for, at udbredelsen af de begærede dokumenter ville skade dets interesse i at anmode om juridisk rådgivning og at modtage åben, objektiv og fuldstændig juridisk rådgivning, ikke genstand for den foreliggende sag.

67 I det omfang udbredelse af juridisk rådgivning kan være til skade for beskyttelsen af den interesse, der er beskyttet ved undtagelsen, må denne risiko afvejes over for de mere tungtvejende interesser, som ligger til grund for forordning nr. 1049/2001. Således som det fremgår af retspraksis nævnt ovenfor i præmis 34, påhviler det den pågældende institution at afveje det særlige hensyn, som skal beskyttes ved et afslag på aktindsigt i det pågældende dokument, over for den almene interesse i, at dokumentet gøres offentligt tilgængeligt i betragtning af de fordele, som er forbundet med en større åbenhed, der er nævnt i anden betragtning til forordning nr. 1049/2001, nemlig at give borgerne bedre mulighed for at deltage i beslutningsprocessen og at sikre forvaltningen en større legitimitet, effektivitet og ansvarlighed over for borgerne i et demokratisk system.

68 Den mere tungtvejende offentlige interesse, der kan begrunde udbredelsen af et dokument, skal ikke nødvendigvis være adskilt fra de principper, der ligger til grund for forordning nr. 1049/2001 (jf. i denne retning dom af 1.7.2008, Sverige og Turco mod Rådet, C-39/05 P og C-52/05 P, EU:C:2008:374, præmis 74 og 75, og af 14.11.2013, LPN og Finland mod Kommissionen, C-514/11 P og C-605/11 P, EU:C:2013:738, præmis 92).

69 Helt generelle betragtninger er dog ikke tilstrækkelige til at fastslå, at en offentlig interesse kan gå forud for begrundelserne for at afslå udbredelsen af de omhandlede dokumenter (jf. i denne retning dom af 21.9.2010, Sverige m.fl. mod API og Kommissionen, C-514/07 P, C-528/07 P og C-532/07 P, EU:C:2010:541, præmis 158, af 14.11.2013, LPN og Finland mod Kommissionen, C-514/11 P og C-605/11 P, EU:C:2013:738, præmis 93, af 27.2.2014, Kommissionen mod EnBW, C-365/12 P, EU:C:2014:112, præmis 105, og af 2.10.2014, Strack mod Kommissionen, C-127/13 P, EU:C:2014:2250, præmis 131).

70 I den foreliggende sag fremgår det af den anfægtede afgørelse, at der ifølge Rådet ikke foreligger en mere tungtvejende offentlig interesse, som kan begrunde udbredelsen af de ønskede dokumenter. Som det fremgår af den anfægtede afgørelses punkt 26, som er sammenfattet i præmis 11 ovenfor, vurderede Rådet i det væsentlige, at hensynet til gennemsigtigheden og deltagelse i lovgivningsprocessen i betragtning af den særligt følsomme karakter af den pågældende juridiske

rådgivning, der vedrører spørgsmål, der kan være genstand for en retssag, ikke i den foreliggende sag burde have forrang i forhold til behovet for at beskytte de retlige holdninger, der er indeholdt i de begærede dokumenter.

71 Ingen af de af sagsøgeren fremførte argumenter, der er sammenfattet i præmis 64 ovenfor, gør det muligt at rejse tvivl om denne vurdering.

72 Hvad for det første angår argumentet om, at den gennemsigtighed, der er nødvendig for forståelsen af lovgivningsprocessen, i sig selv udgør en offentlig interesse, som skal beskyttes, hvilket Rådet skulle have undladt at tage hensyn til, bemærkes, at en betragtning af en så generel art, henset til den retspraksis, der er nævnt i præmis 69 ovenfor, ikke er tilstrækkelig til at godtgøre, at princippet om åbenhed i den foreliggende sag har nogen særligt påtrængende karakter, som ville kunne gå forud for begrundelserne for at afslå aktindsigt i de begærede dokumenter (jf. i denne retning og analogt 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 157 og 158).

73 Hvad for det andet angår argumentet om, at den tungtvejende offentlige interesse ligeledes er blevet godtgjort af den omstændighed, at der er en verserende sag ved High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division (Administrative Court) (ret i første instans (England og Wales) (forvaltningsretlige sager)), skal der mindes om, at sagsøgeren handler på vegne af British American Tobacco UK Ltd, der indledte den nævnte sag den 27. juni 2014, hvorved gyldigheden af direktiv 2014/40 og navnlig dettes artikel 24 anfægtes, henset til artikel 114 TEUF, og som har anmodet den nævnte ret om at forelægge Den Europæiske Unions Domstol en anmodning om præjudiciel afgørelse vedrørende gyldigheden af direktiv 2014/40. Imidlertid taler den omstændighed, at sagsøgeren har lagt sag an ved High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division (Administrative Court) (ret i første instans (England og Wales) (forvaltningsretlige sager)) for, at der her snarere er tale om en privat interesse end en mere tungtvejende offentlig interesse. Derudover anmodede sagsøgeren i afventning af den nævnte rets præjudicielle forelæggelse om en hasteprocedure (jf. præmis 14 ovenfor), idet sagsøgeren gjorde gældende, at denne havde en åbenlys interesse i at få aktindsigt i de pågældende dokumenter med henblik på bedre at kunne forberede sine bemærkninger i forbindelse med den forventede præjudicielle procedure og fremlægge disse dokumenter for Den Europæiske Unions Domstol, og viser herved, at der er tale om sagsøgerens private interesse.

74 Det skal, når det drejer sig om behovet for at opnå udbredelsen af de begærede dokumenter med henvisning til en mere tungtvejende interesse for at være i stand til bedre at forberede sin medvirken i den ovennævnte præjudicielle procedure, bemærkes, at et sådant argument ikke som sådan kan udgøre en offentlig interesse, der kan begrunde udbredelsen, som kan få forrang i forhold til beskyttelse af fortroligheden som omhandlet i artikel 4 i forordning nr. 1049/2001. Henset til det almindelige princip om aktindsigt i dokumenter, således som det er knæsat i artikel 15 TEUF og første og anden betragtning til nævnte forordning, skal denne interesse være af objektiv og generel karakter og må ikke sammenblandes med hverken særlige eller private interesser.

75 På baggrund af det ovenstående må det første anbringendes andet led følgelig forkastes.

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

76 I forbindelse med det andet anbringende har sagsøgeren gjort gældende, at Rådet ikke anvendte artikel 4, stk. 6, i forordning nr. 1049/2001 korrekt, for så vidt som det ikke gav delvis aktindsigt i de ønskede dokumenter. Enhver trussel mod beskyttelsen af juridisk rådgivning kunne være blevet nedbragt væsentligt, hvis e-mailene var blevet overstreget. Derudover vurderer sagsøgeren, at der som minimum skal gives tilladelse til udbredelse af de foreløbige udkast til artikel 24 i direktiv 2014/40, der er vedlagt dokument nr. 2, 3 og 4.

77 Det skal i henhold til artikel 4, stk. 6, i forordning nr. 1049/2001 bemærkes, at hvis kun dele af det ønskede dokument er omfattet af en eller flere undtagelser fastsat i den nævnte artikel, skal den resterende del af dokumentet udbredes.

78 I den foreliggende sag har Rådet i den anfægtede afgørelse fundet, at de dele af korrespondancen, som sagsøgerens begæring om aktindsigt vedrører, var fuldstændig omfattet af undtagelsen vedrørende beskyttelsen af juridisk rådgivning, og at det derfor ikke var muligt at give delvis aktindsigt.

79 Rådet har i svarskriftet endvidere tilføjet, at en udbredelse af harmløse logistiske beskeder eller oplysninger, der er indeholdt i de angivne e-mails, ikke ville have givet sagsøgeren nogen relevante oplysninger og ville derfor have været uden betydning.

80 Det skal i denne henseende bemærkes, at institutionerne, herunder Rådet, i henhold til fast retspraksis har ret til ikke at meddele delvis aktindsigt i dokumenter, såfremt det ved en gennemgang af de omhandlede dokumenter måtte vise sig, at en sådan delvis aktindsigt ville være uden mening, såfremt de pågældende dele af dokumenterne, hvis de blev udbredt, ikke ville være til nogen nytte for den, der har begæret aktindsigt (dom af 12.7.2001, Mattila mod Rådet og Kommissionen, T-204/99, EU:T:2001:190, præmis 69).

81 I det omfang de dele af de pågældende dokumenter, som sagsøgerens begæring om aktindsigt vedrører, er fuldstændig omfattet af undtagelsen om beskyttelsen af juridisk rådgivning, og de tilbageværende dele kun omhandler harmløse logistiske beskeder eller oplysninger, er det følgelig med rette, at Rådet konkluderede, at delvis aktindsigt ikke gav nogen mening.

82 Hvad angår de foreløbige udgaver af teksten til direktiv 2014/40's artikel 24, der er vedlagt dokument nr. 2, 3 og 4, må det konstateres, at de meninger, der er blevet udvekslet mellem de tre juridiske tjenestegrene, er blevet afspejlet i funktionen »vis ændringer« (track changes) i teksten på disse versioner og er en integreret del af den juridiske rådgivning. Af denne grund gælder det samme ræsonnement som det, der er anført i præmis 71-75 ovenfor.

83 Heraf følger, at det andet anbringende må forkastes, og at Rådet derfor skal frifindes i det hele.

Sagens omkostninger

84 Ifølge procesreglementets artikel 134, stk. 1, pålægges det den tabende part at betale sagsomkostningerne, hvis der er nedlagt påstand herom. Da sagsøgeren har tabt sagen, bør denne i overensstemmelse med Rådets påstande pålægges at bære sine egne omkostninger og betale Rådets omkostninger.

85 I henhold til procesreglementets artikel 138, stk. 1, bærer institutioner, der er indtrådt i en sag, deres egne omkostninger. Kommissionen bærer således sine egne omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

RETTEN (Ottende Afdeling):

1) Rådet for Den Europæiske Union frifindes.

2) Herbert Smith Freehills LLP bærer sine egne omkostninger og betaler Rådets omkostninger.

3) Europa-Kommissionen bærer sine egne omkostninger.

Gratsias Kancheva Wetter

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

Underskrifter