



## Zbirka odločb sodne prakse

SODBA SPLOŠNEGA SODIŠČA (deseti razširjeni senat)

z dne 25. januarja 2023 \*

„Dostop do dokumentov – Uredba (ES) št. 1049/2001 – Dokumenti v zvezi z zakonodajnim postopkom, ki poteka – Delovne skupine Sveta – Dokumenti v zvezi z zakonodajnim postopkom, katerega namen je sprememba Direktive 2013/34/EU o letnih računovodskih izkazih, konsolidiranih računovodskih izkazih in povezanih poročilih nekaterih vrst podjetij – Delna zavrnitev dostopa – Ničnostna tožba – Pravni interes – Dopustnost – Člen 4(3), prvi pododstavek, Uredbe št. 1049/2001 – Izjema v zvezi z varstvom postopka odločanja“

V zadevi T-163/21,

**Emilio De Capitani**, stanujoč v Bruslju (Belgija), ki ga zastopata O. Brouwer, odvetnik, in S. Gallagher, solicitor,

tožeča stranka,

ob intervenciji

**Kraljevine Belgije**, ki jo zastopajo C. Pochet, L. Van den Broeck in M. Jacobs, agentke,

**Kraljevine Nizozemske**, ki jo zastopajo M. Bulterman, M. H. S. Gijzen in M. J. Langer, agentke,

**Republike Finske**, ki jo zastopa M. Pere, agentka,

in

**Kraljevine Švedske**, ki jo zastopata C. Meyer-Seitz in R. Shabsavan Eriksson, agentki,

intervenientke,

proti

**Svetu Evropske unije**, ki ga zastopata J. Bauerschmidt in K. Pavlaki, agenta,

tožena stranka,

SPLOŠNO SODIŠČE (deseti razširjeni senat),

ob posvetovanju v sestavi A. Kornezov (poročevalec), predsednik, E. Buttigieg, sodnik, K. Kowalik-Bańczyk, sodnica, G. Hesse in D. Petrлік, sodnika,

\* Jezik postopka: angleščina.

sodni tajnik: P. Cullen, administrator,

na podlagi pisnega dela postopka,

na podlagi obravnave z dne 22. septembra 2022

izreka naslednjo

### **Sodbo**

- 1 Tožeča stranka Emilio De Capitani s tožbo na podlagi člena 263 PDEU predlaga razglasitev ničnosti sklepa Sveta Evropske unije SGS 21/000067 z dne 14. januarja 2021, s katerim mu je Svet zavrnil dostop do nekaterih dokumentov z oznako „WK“, izmenjanih v delovnih skupinah Sveta v okviru zakonodajnega postopka 2016/0107 (COD), katerega namen je bila sprememba Direktive 2013/34/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 26. junija 2013 o letnih računovodskih izkazih, konsolidiranih računovodskih izkazih in povezanih poročilih nekaterih vrst podjetij, spremembi Direktive 2006/43/ES Evropskega parlamenta in Sveta ter razveljavitvi direktiv Sveta 78/660/EGS in 83/349/EGS (UL 2013, L 182, str. 19) (v nadaljevanju: izpodbijani sklep).

### **Dejansko stanje**

- 2 Tožeča stranka je 15. oktobra 2020 na podlagi Uredbe Evropskega parlamenta in Sveta (ES) št. 1049/2001 z dne 30. maja 2001 o dostopu javnosti do dokumentov Evropskega parlamenta, Sveta in Komisije (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 1, zvezek 3, str. 331) vložila zahtevo za dostop do nekaterih dokumentov, izmenjanih v okviru delovne skupine Sveta za pravo družb v zvezi z zakonodajnim postopkom 2016/0107 (COD), ki je potekal v času vložitve zahteve.
- 3 Svet je 10. novembra 2020 zahtevi delno ugodil in tožeči stranki posredoval sedem dokumentov ter zavrnil dostop do celotnega besedila sedmih drugih dokumentov, in sicer dokumentov z oznakami WK 6662/18, WK 14969/17 REV 1, WK 14969/17 INIT, WK 5230/17, WK 12197/17, WK 12197/17 REV 1 in WK 10931/17 (v nadaljevanju: sporni dokumenti), in sicer v bistvu zato, ker naj bi njihovo razkritje resno oslabilo postopek odločanja Sveta v smislu člena 4(3), prvi pododstavek, Uredbe št. 1049/2001.
- 4 Tožeča stranka je 25. novembra 2020 pri Svetu vložila potrdilno prošnjo, v kateri je ponovno zahtevala dostop do spornih dokumentov.
- 5 Svet je 14. januarja 2021 sprejel izpodbijani sklep, v katerem je potrdil zavrnitev dostopa do spornih dokumentov na podlagi člena 4(3), prvi pododstavek, Uredbe št. 1049/2001.

### **Predlogi strank**

- 6 Tožeča stranka Splošnemu sodišču predlaga, naj:
  - izpodbijani sklep razglasi za ničen;
  - Svetu naloži plačilo stroškov.

- 7 Svet Splošnemu sodišču predlaga, naj:
  - tožbo zavrže kot nedopustno oziroma jo, podredno, zavrne kot neutemeljeno;
  - tožeči stranki naloži plačilo stroškov.
- 8 Intervenientke Kraljevina Belgija, Kraljevina Nizozemska, Republika Finska in Kraljevina Švedska izražajo podporo predlogom tožeče stranke.

## **Pravo**

### ***Ohranitev pravnega interesa tožeče stranke***

- 9 Ne da bi formalno z ločenim aktom uveljavljal ugovor ustavitve postopka, Svet trdi, da je tožeča stranka med postopkom izgubila pravni interes za vložitev tožbe, ker ji je Svet z dopisom z dne 14. junija 2021 posredoval vse sporne dokumente. Izid tožbe naj tožeči stranki tako ne bi več mogel koristiti in naj bi zato postal brezpredmeten.
- 10 Tožeča stranka, ki jo pri tem podpirajo Kraljevina Nizozemska, Republika Finska in Kraljevina Švedska, prereka izgubo svojega pravnega interesa. Na eni strani trdi, da ni imela pravočasnega dostopa do spornih dokumentov, to je v fazi, ki bi ji omogočila, da v celoti in učinkovito uveljavlja svoje pravice evropskega državljana v demokratični družbi v zvezi z zadevnim zakonodajnim postopkom. Na drugi strani meni, da je ohranila pravni interes za to, da se nezakonitost, ki jo je storil Svet, v prihodnosti ne ponovi.
- 11 V zvezi s tem je treba opozoriti, da mora pravni interes tožeče stranke glede predmeta tožbe obstajati ob njeni vložitvi, sicer ta ni dopustna. Ta predmet spora in pravni interes morata obstati do razglasitve sodne odločbe, sicer se postopek ustavi, kar predpostavlja, da ima lahko stranka, ki je vložila tožbo, zaradi izida tožbe koristi (glej sodbo z dne 21. januarja 2021, Leino-Sandberg/Parlament, C-761/18 P, EU:C:2021:52, točka 32 in navedena sodna praksa).
- 12 V obravnavani zadevi ni sporno, da je Svet tožeči stranki sporne dokumente posredoval 14. junija 2021, torej po vložitvi te tožbe. Vendar Svet izpodbijanega sklepa ni formalno umaknil, tako da je spor ohranil svoj predmet (glej v tem smislu sodbi z dne 4. septembra 2018, ClientEarth/Komisija, C-57/16 P, EU:C:2018:660, točka 45, in z dne 21. januarja 2021, Leino-Sandberg/Parlament, C-761/18 P, EU:C:2021:52, točka 33 in navedena sodna praksa).
- 13 Zato je treba v skladu s sodno prakso Sodišča, navedeno zgoraj v točki 11, preučiti, ali se je tožeča stranka kljub temu razkritju še vedno lahko sklicevala na pravni interes, kar pomeni, da je treba ugotoviti, ali je tožeča stranka z navedenim razkritjem v celoti dosegla cilje, ki jim je sledila s prošnjo za dostop do zadevnih dokumentov, in da je treba ugotoviti, ali je bilo to razkritje pravočasno (glej v tem smislu sodbi z dne 4. septembra 2018, ClientEarth/Komisija, C-57/16 P, EU:C:2018:660, točka 47 in navedena sodna praksa, in z dne 21. januarja 2021, Leino-Sandberg/Parlament, C-761/18 P, EU:C:2021:52, točka 34).
- 14 Kot v zvezi s tem v bistvu trdita tožeča stranka in Republika Finska, je tožeča stranka v svoji prvotni zahtevi z dne 15. oktobra 2020 in v svoji potrdilni prošnji z dne 25. novembra 2020 skušala doseči dostop do spornih dokumentov, da bi se seznanila s stališči držav članic v Svetu, ki

je deloval kot sozakonodajalec, ter da bi lahko o tem po potrebi obveščala družbo in sprožila razpravo v zvezi s tem, preden ta institucija zavzame svoje stališče v zadevnem zakonodajnem postopku.

- 15 V obravnavani zadevi pa so bili sporni dokumenti razkriti šele po tem, ko je Svet 3. marca 2021 v navedenem postopku sprejel svoje pogajalsko stališče, in po dogovoru, doseženem 1. junija 2021 v okviru medinstitucionalnih dialogov.
- 16 Razkritje spornih dokumentov torej ni bilo pravočasno glede na cilja obveščanja družbe in sprožitve razprave, ki jima je tožeča stranka sledila v svoji prošnji za dostop do navedenih dokumentov v smislu sodne prakse, navedene zgoraj v točki 13 (glej v tem smislu in po analogiji sodbi z dne 1. julija 2008, Švedska in Turco/Svet, C-39/05 P in C-52/05 P, EU:C:2008:374, točka 59, in z dne 22. marca 2018, De Capitani/Parlament, T-540/15, EU:T:2018:167, točka 33). V času tega razkritja je bilo stališče Sveta namreč že sprejeto in medinstitucionalni sporazum je bil dosežen v okviru dialogov. Čeprav zakonodajni postopek takrat še ni bil uradno zaključen, ostaja dejstvo, da sozakonodajalci v večini primerov sporazume, dosežene v okviru dialogov, pozneje sprejmejo brez bistvenih sprememb (glej v tem smislu sodbo z dne 22. marca 2018, De Capitani/Parlament, T-540/15, EU:T:2018:167, točka 72).
- 17 Tožeča stranka z razkritjem spornih dokumentov torej ni v celoti dosegla ciljev, ki jim je sledila s svojo prošnjo za dostop do navedenih dokumentov.
- 18 Trditve Sveta, da je tožeča stranka med postopkom izgubila pravni interes za vložitev tožbe, je treba zato zavriniti.

### ***Vsebinska presoja***

- 19 Tožeča stranka v utemeljitev tožbe navaja dva tožbena razloga, pri čemer se prvi nanaša na kršitev člena 4(3), prvi pododstavek, Uredbe št. 1049/2001 in na neobstoj obrazložitve, ali bi razkritje spornih dokumentov resno oslabilo postopek odločanja, drugi pa na kršitev iste določbe in na neobstoj obrazložitve v zvezi s tem, da ni podan prevladujoč javni interes, ki bi upravičeval razkritje navedenih dokumentov. Podredno navaja še tretji tožbeni razlog, ki se nanaša na kršitev člena 4(6) Uredbe št. 1049/2001 in na neobstoj obrazložitve.
- 20 Prvi tožbeni razlog je v bistvu sestavljen iz dveh delov, in sicer prvega, ki se nanaša na uporabo izjeme iz člena 4(3), prvi pododstavek, Uredbe št. 1049/2001 za zakonodajne dokumente, in drugega, ki se nanaša na uporabo te izjeme v obravnavanem primeru.

### ***Uporaba člena 4(3), prvi pododstavek, Uredbe št. 1049/2001 za zakonodajne dokumente***

- 21 Tožeča stranka trdi, da je Svet s tem, da je na podlagi člena 4(3), prvi pododstavek, Uredbe št. 1049/2001 zavrnil dostop do spornih dokumentov, ki naj bi v bistvu bili zakonodajni dokumenti, kršil novo ustavno razsežnost na področju dostopa do dokumentov, pripravljenih v okviru zakonodajnih postopkov, ki je bila uvedena s Pogodbo DEU in Listino Evropske unije o temeljnih pravicah (v nadaljevanju: Listina). Drugače kakor nekdanji člen 207(3) ES, ki je Svet nekoč omogočal, da določi primere, v katerih je treba šteti, da deluje kot zakonodajalec, da bi v teh primerih omogočil boljši dostop do dokumentov in hkrati ohranil učinkovitost svojega postopka odločanja, naj Pogodba DEU in Listina ne bi več omenjali nobene izjeme v zvezi z varstvom postopka odločanja v okviru zakonodajnih postopkov. Obstajale naj bi torej pravne napetosti med

členom 4(3), prvi pododstavek, Uredbe št. 1049/2001, ki naj bi bil sprejet na podlagi starejših razlag načela preglednosti iz Pogodbe ES, na eni strani ter členom 15(2) PDEU in členom 42 Listine na drugi. Svet naj bi zato moral neposredno izpolniti svoje obveznosti iz Pogodbe DEU in Listine, ki naj mu ne bi podeljevali nikakršne diskrecijske pravice, na podlagi katere bi lahko zavrnil dostop do dokumentov, pripravljenih v okviru zakonodajnega postopka.

- 22 Tožeča stranka v repliki pojasnjuje, da se člen 4(3), prvi pododstavek, Uredbe št. 1049/2001 ne uporablja več za zakonodajne razprave in z njimi povezane dokumente. Dodaja, da druge izjeme, kot so tiste iz člena 4(1) in (2) Uredbe št. 1049/2001, ostajajo, nasprotno, upoštevne pri dostopu do zakonodajnih dokumentov in da je treba člen 15(3) PDEU razumeti tako, da napotuje na tovrstne izjeme.
- 23 Svet odgovarja, da tožeča stranka zamenjuje dve različni razsežnosti zakonodajne preglednosti, in sicer na eni strani tisto, ki se nanaša na seje Evropskega parlamenta in Sveta, na katerih njuni člani razpravljajo o osnutkih zakonodajnih aktov, in na drugi strani tisto, ki se nanaša na dostop do dokumentov v zvezi z zakonodajnimi postopki. Člen 15(2) PDEU naj bi se nanašal na prvo razsežnost in naj zato v obravnavani zadevi ne bi bil upošteven. To določbo naj bi bilo namreč treba razumeti tako, da se nanaša na Svet v sestavi predstavnikov na ministrski ravni, pooblaščenih za prevzemanje obveznosti v imenu vlade države članice, ki jo predstavljajo, in za izvrševanje glasovalne pravice v skladu s členom 16(2) PEU. Druga razsežnost zakonodajne preglednosti, to je tista iz člena 15(3) PDEU, pa naj, nasprotno, ne bi določala brezpogojne pravice do dostopa do dokumentov, vključno z zakonodajnimi.
- 24 Svet v repliki trdi, da je trditev tožeče stranke, da se člen 4(3) Uredbe št. 1049/2001 ne more več uporabljati za dokumente, pripravljene v okviru zakonodajnega postopka po začetku veljavnosti Pogodbe DEU in Listine, „nov ugovor nezakonnosti“, ki je bil prvič naveden v fazi replike, in zato nov tožbeni razlog, ki ga je treba razglasiti za nedopustnega. Če bi se ta „nov tožbeni razlog“ štel za nedopusten, poleg tega predlaga, naj se v skladu s členom 88(1) Poslovnika Splošnega sodišča sprejme ukrep procesnega vodstva, da se Parlament in Evropsko komisijo pozove, naj zavzameta stališče o domnevni nezakonnosti navedene določbe.
- 25 Ko je bila tožeča stranka o tem vprašana v okviru ukrepa procesnega vodstva, je prerokala ugovor nedopustnosti, ki ga je vložil Svet, in v bistvu navedla, da je bila v tožbi že jasno izražena trditev, da od začetka veljavnosti Pogodbe DEU in Listine obstaja pravna napetost med členom 4(3), prvi pododstavek, Uredbe št. 1049/2001 in primarnim pravom, zlasti členom 15(2) PDEU, ter da bi moral Svet zato izpolniti svoje obveznosti iz primarnega prava in javnosti omogočiti dostop do zakonodajnih dokumentov.

– *Ugovor nedopustnosti, ki ga je vložil Svet*

- 26 V skladu z ustaljeno sodno prakso v zvezi s členom 84(1) Poslovnika navajanje novih razlogov med postopkom ni dovoljeno, razen če ti ne izhajajo iz pravnih in dejanskih okoliščin, ki so se razkrile med postopkom. Vendar je treba razlog, ki pomeni razširitev razloga, ki je bil neposredno ali posredno naveden že v tožbi in je z njim tesno povezan, razglasiti za dopusten. Da bi bilo novo trditev mogoče šteti za razširitev predhodno navedenega tožbenega razloga ali očitka, mora biti dovolj tesno povezana s tožbenimi razlogi ali očitki, predhodno navedenimi v tožbi, da bi se lahko štelo, da izhaja iz običajnega razvoja razprave v postopku pred sodiščem (glej sodbo z dne 5. oktobra 2020, HeidelbergCement in Schwenk Zement/Komisija, T-380/17, EU:T:2020:471, točka 87 (neobjavljena) in navedena sodna praksa).

- 27 V obravnavani zadevi je treba ugotoviti, da je tožeča stranka v tožbi jasno zatrjevala, da je treba člen 15(2) PDEU in člen 42 Listine razlagati tako, da Svetu ne podeljujeta „nikakršne diskrecijske pravice“ za zavrnitev dostopa do dokumentov, pripravljenih v okviru zakonodajnega postopka, da mora ta institucija „neposredno“ izpolniti obveznosti, ki izhajajo iz Pogodb, in da je navedena institucija zato v obravnavani zadevi izjemo glede varstva postopka odločanja iz člena 4(3), prvi pododstavek, Uredbe št. 1049/2001 razlagala preširoko. Poleg tega se je sklicevala na obstoj „pravne napetosti“ med zadnjenavedeno določbo na eni strani ter Pogodbo DEU in Listino na drugi.
- 28 Tožeča stranka v repliki v odgovor na trditve, ki jih je Svet navedel v odgovoru na tožbo, zgolj dalje razvija ta del svoje argumentacije. Zlasti trdi, da se člen 4(3) Uredbe št. 1049/2001 „ne more več uporabljati“ za zakonodajne dokumente, saj člen 15(2) PDEU zakonodajalcu Evropske unije „neposredno“ nalaga obveznost preglednosti glede zakonodajnega postopka.
- 29 Iz tega izhaja, da je tožeča stranka v repliki kvečjemu le dopolnila tožbeni razlog, ki ga je navedla v tožbi in ki ga mora sodišče Unije sprejeti.
- 30 Poleg tega tožeča stranka v nasprotju s tem, kar zatrjuje Svet, ne uveljavlja nobenega ugovora nezakonnosti zoper člen 4(3), prvi pododstavek, Uredbe št. 1049/2001, kar je tudi potrdila na obravnavi. Tožeča stranka v svoji argumentaciji namreč ne meni, da je člen 4(3), prvi pododstavek, Uredbe št. 1049/2001 kot tak nezakonit, ker naj bi bil v nasprotju s Pogodbo DEU in Listino, temveč da je treba to določbo razlagati ob upoštevanju Pogodbe DEU in Listine, in sicer tako, da se ne uporablja za zakonodajne dokumente, medtem ko se za druge vrste dokumentov uporablja v celoti.
- 31 Glede preostalega je treba ugotoviti, da je bil v skladu s členom 82 Poslovnika prepis tožbe in odgovora na tožbo posredovan Parlamentu in Komisiji, da bi lahko ugotovila, ali se je uveljavljala neuporaba enega od njenih aktov v smislu člena 277 PDEU. Ker je bila argumentacija tožeče stranke jasno razvidna že v tožbi, je treba šteti, da sta se Parlament in Komisija odločila, da v obravnavani zadevi ob popolnem poznavanju dejstev ne bosta intervenirala. Zahtevi Sveta, naj se v zvezi s tem sprejme ukrep procesnega vodstva, torej ni treba ugoditi.
- 32 Ugovor nedopustnosti in zahtevo Sveta za sprejetje ukrepa procesnega vodstva je treba zato zavriniti.
- *Vsebinska presoja*
- 33 V skladu s členom 4(3), prvi pododstavek, Uredbe št. 1049/2001 se dostop do dokumenta, ki ga je institucija pripravila ali prejela za notranjo rabo in se nanaša na zadevo, o kateri institucija ni odločala, zavrne, če bi razkritje tega dokumenta resno oslabilo postopek odločanja institucije, razen če ne prevlada javni interes za navedeno razkritje.
- 34 Kot je bilo opozorjeno zgoraj v točkah 21 in 22, tožeča stranka v bistvu trdi, da člena 4(3), prvi pododstavek, Uredbe št. 1049/2001 ni mogoče uporabiti za zavrnitev dostopa do dokumentov, izmenjanih znotraj delovnih skupin Sveta v okviru zakonodajnega postopka po začetku veljavnosti Pogodbe DEU in Listine.
- 35 V zvezi s tem je treba navesti, da Svet ne izpodbija zakonodajne narave spornih dokumentov.

- 36 V teh okoliščinah je treba poudariti, da je s primarnim pravom Unije načeloma določeno tesno razmerje med zakonodajnimi postopki in načeloma javnosti in preglednosti (sodba z dne 22. marca 2018, De Capitani/Parlament, T-540/15, EU:T:2018:167, točka 77).
- 37 Ravno preglednost v zakonodajnem postopku omogoča javno razpravo o razhajanjih med različnimi mnenji ter daje institucijam večjo legitimnost v očeh evropskih državljanov in povečuje njihovo zaupanje. Pomanjkanje informacij in razprav lahko namreč pri državljanih vzbudi dvome o zakonitosti posameznega akta in legitimnosti celotnega postopka odločanja (glej v tem smislu sodbo z dne 1. julija 2008, Švedska in Turco/Svet, C-39/05 P in C-52/05 P, EU:C:2008:374, točka 59).
- 38 Načeli javnosti in preglednosti sta torej neločljivo povezani z zakonodajnimi postopki Unije (sodba z dne 22. marca 2018, De Capitani/Parlament, T-540/15, EU:T:2018:167, točka 81).
- 39 Vendar to ne pomeni, da primarno pravo Unije določa brezpogojno pravico do dostopa do zakonodajnih dokumentov.
- 40 V zvezi s tem je treba opozoriti, da člen 42 Listine določa, da ima vsak državljan Unije in vsaka fizična ali pravna oseba s prebivališčem ali statutarnim sedežem v eni od držav članic pravico dostopa do dokumentov institucij, organov, uradov in agencij Unije, ne glede na nosilec dokumenta.
- 41 V Pojasnilih k Listini, objavljenih v *Uradnem listu Evropske unije* z dne 14. decembra 2007 (UL 2007, C 303, str. 17), ki jih morajo sodišča Unije pri razlagi Listine ustrezno upoštevati (glej peto uvodno izjavo preambule Listine), je navedeno:
- „Pravica, zagotovljena s [členom 42], je bila povzeta po členu 255 Pogodbe ES, na podlagi katerega je bila naknadno sprejeta Uredba [...] št. 1049/2001 [...]. Evropska konvencija je to pravico razširila na dokumente institucij, organov in agencij v splošnem, ne glede na njihovo obliko (glej člen 15(3) Pogodbe o delovanju Evropske unije). V skladu s členom 52(2) Listine se pravica dostopa do dokumentov uresničuje pod pogoji in omejitvami, predvidenimi v členu 15(3) Pogodbe [DEU].“
- 42 Iz tega izhaja, da se pravica dostopa do dokumentov iz člena 42 Listine izvaja „pod pogoji in omejitvami, predvidenimi v členu 15(3)“ PDEU.
- 43 Ta razlaga je poleg tega v skladu s členom 52(2) Listine, v skladu s katerim se pravice, ki jih priznava ta listina in jih urejajo določbe Pogodb, uresničujejo v skladu s pogoji in v mejah, opredeljenih v teh pogodbah.
- 44 Člen 15(3), prvi pododstavek, PDEU določa, da imajo vsi državljani Unije in vse fizične ali pravne osebe s prebivališčem ali statutarnim sedežem v eni od držav članic pravico dostopa do dokumentov institucij, organov, uradov in agencij Unije, ne glede na nosilec dokumenta „ob upoštevanju načel in pogojev, ki naj se določijo v skladu s tem odstavkom“. V drugem pododstavku navedenega odstavka je pojasnjeno, da „[s]plošna načela in omejitve iz razlogov javnega ali zasebnega interesa, ki veljajo za to pravico dostopa do dokumentov, določita Evropski parlament in Svet po rednem zakonodajnem postopku z uredbami“.

- 45 Člen 15(3), peti pododstavek, PDEU določa, da Parlament in Svet zagotovita javni dostop do dokumentov, ki se nanašajo na zakonodajne postopke „v skladu s pogoji, določenimi v uredbah iz drugega pododstavka“ navedenega odstavka. Čeprav ta določba poudarja načelo javnosti zakonodajnih dokumentov, pa ne določa, da morajo biti ti objavljeni v vseh primerih in brez izjem, kar je razvidno iz napotitve na „pogoje“, ki jih za to lahko določijo uredbe.
- 46 Iz tega izhaja, da se pravica dostopa državljanov Unije in vseh oseb, ki prebivajo ali imajo sedež na ozemlju Unije, do dokumentov institucij, vključno z zakonodajnimi dokumenti, izvaja v skladu s splošnimi načeli, omejitvami in pogoji, določenimi z uredbami. Člen 15(3) PDEU namreč zakonodajnih dokumentov ne izključuje iz svojega področja uporabe.
- 47 Zato lahko v skladu z določbami Pogodbe DEU in Listine, ki urejajo pravico dostopa do dokumentov institucij, organov, uradov in agencij Unije, za uveljavljanje te pravice veljajo omejitve in pogoji, določeni z uredbami, tudi glede dostopa do zakonodajnih dokumentov.
- 48 Trditve, ki jih navaja tožeča stranka, te ugotovitve ne morejo ovreči.
- 49 Prvič, trditve tožeče stranke, da je Uredba št. 1049/2001 nekako zastarela, ker je bila sprejeta na podlagi Pogodbe ES in ker naj zato ne bi upoštevala sprememb, uvedenih s Pogodbo DEU in Listino, ni mogoče sprejeti. Kot je bilo opozorjeno zgoraj v točki 41, je v Pojasnilih k Listini navedeno, da je bila pravica, zagotovljena s členom 42, „povzeta po členu 255 Pogodbe ES, na podlagi katerega je bila naknadno sprejeta [navedena uredba].“ To pojasnilo tako odraža kontinuiteto med Pogodbo ES in Pogodbo DEU ter nadaljnjo upoštevnost te uredbe po začetku veljavnosti Pogodbe DEU in Listine. Če bi avtorji Listine nameravali pravico dostopa do dokumentov urediti bistveno drugače kot v Pogodbi ES, bi to navedli v njenih pojasnilih.
- 50 Drugič, tožeča stranka trdi, da je treba člen 15(3), drugi pododstavek, PDEU razlagati tako, da se „omejitve“ pravice dostopa do dokumentov iz te določbe uporabljajo za druge vrste izjem, kot so na primer tiste iz člena 4(1) in (2) Uredbe št. 1049/2001, in ne za varstvo postopka odločanja v smislu člena 4(3), prvi pododstavek, te uredbe.
- 51 Vendar se člen 15(3), drugi pododstavek, PDEU nanaša na „omejitve iz razlogov javnega ali zasebnega interesa, ki veljajo za [...] pravico dostopa do dokumentov“, ne da bi bilo v zvezi z naravo teh omejitev navedeno kako drugo pojasnilo ali razlikovanje. Zato ni razloga za sklepanje, da določbe Pogodbe DEU in Listine načeloma izključujejo možnost zavrnitve dostopa do zakonodajnih dokumentov, ker naj bi njihovo razkritje resno oslabilo postopek odločanja zadevne institucije v smislu člena 4(3), prvi pododstavek, Uredbe št. 1049/2001.
- 52 Tretjič, tožeča stranka se v utemeljitev svoje teze sklicuje na člen 15(2) PDEU. V skladu s to določbo „Evropski parlament zaseda javno, prav tako tudi Svet, ko razpravlja in glasuje o osnutku zakonodajnega akta.“
- 53 Iz izraza „seja“ je razvidno, da člen 15(2) PDEU določa načelo javnosti zakonodajnih razprav med zasedanji Parlamenta in Sveta. Vendar se ta določba ne nanaša niti na pravico dostopa do dokumentov niti na omejitve in pogoje za njeno uresničevanje, ki so urejeni v členu 15(3) PDEU in členu 42 Listine.
- 54 Normativni okvir, v katerega spada pravica dostopa do dokumentov, potrjuje ugotovitev iz točke 47 zgoraj.



- 55 Opozoriti je namreč treba, da v skladu s členom 1 PEU ta pogodba „označuje novo stopnjo v procesu oblikovanja vse tesnejše zveze med narodi Evrope, v kateri se odločitve sprejemajo čim bolj javno in v kar najtesnejši povezavi z državljani“. Člen 10(3) PEU pa določa, da ima vsak državljan pravico sodelovati v demokratičnem življenju Unije ter da se odločitve sprejemajo karseda odprto in v karseda tesni povezavi z državljani. Člen 15(1) PDEU prav tako določa, da „[i]nstitucije, organi, uradi in agencije Unije zaradi spodbujanja dobrega upravljanja in zagotovitve sodelovanja civilne družbe pri svojem delu kar najbolj upoštevajo načelo javnosti delovanja“.
- 56 Vse te določbe potrjujejo, da načelo javnosti delovanja, ki je sicer temeljnega pomena za pravni red Unije, kljub temu ni absolutno.
- 57 Nazadnje, sodišče Unije je že imelo priložnost pojasniti, da lahko institucije Unije na podlagi člena 4(3), prvi pododstavek, Uredbe št. 1049/2001 v ustrezno utemeljenih primerih še vedno zavrnejo dostop do nekaterih dokumentov zakonodajne narave (sodba z dne 22. marca 2018, De Capitani/Parlament, T-540/15, EU:T:2018:167, točka 112).
- 58 Podobno je Sodišče v sodbi z dne 17. oktobra 2013, Svet/Access Info Europe (C-280/11 P, EU:C:2013:671, točke od 36 do 40 in 62), v bistvu razsodilo, da je člen 4(3), prvi pododstavek, Uredbe št. 1049/2001 namenjen uporabi za zakonodajne dokumente in da mora Splošno sodišče pri uporabi te določbe upoštevati ravnovesje med načelom preglednosti in ohranitvijo učinkovitosti postopka odločanja Sveta.
- 59 Glede trditve tožeče stranke, da sodna praksa v zvezi s členom 4(3), prvi pododstavek, Uredbe št. 1049/2001 temelji na Pogodbi ES in da jo je Pogodba DEU zato preseгла, zadostuje ugotovitev, da je bila sodba, navedena v točki 57 zgoraj, izdana v zvezi z odločbo, sprejeto precej po začetku veljavnosti Pogodbe DEU.
- 60 Nazadnje, čeprav tožeča stranka navaja tudi člen 41 Listine, ta določba ni upoštevna za rešitev tega spora, saj se nanaša na pravico vsake osebe do vpogleda v „svoj spis“. Ne izpodbija pa se, da se sporni dokumenti ne nanašajo posebej na tožečo stranko.
- 61 Skratka, čeprav mora biti dostop do zakonodajnih dokumentov čim širši, določb Pogodb in Listine, na katere se sklicuje tožeča stranka, ni mogoče razlagati tako, da načeloma izključujejo, da bi bil dostop do teh dokumentov lahko zavrjen, ker bi njihovo razkritje resno oslabilo postopek odločanja zadevne institucije v smislu člena 4(3), prvi pododstavek, Uredbe št. 1049/2001.
- 62 Glede na navedeno je treba prvi del prvega tožbenega razloga zavrni kot neutemeljen.

*Uporaba člena 4(3), prvi pododstavek, Uredbe št. 1049/2001 v obravnavanem primeru*

- 63 Tožeča stranka ob podpori vseh intervenientk v bistvu trdi, da Svet ni dokazal, da bi razkritje spornih dokumentov konkretno in dejansko oslabilo njegov postopek odločanja in da je bilo tveganje takšne oslabitve razumno predvidljivo, ne pa zgolj hipotetično.
- 64 Svet trditve tožeče stranke izpodbija in v bistvu povzema razloge, navedene v izpodbijanem sklepu.

- 65 V zvezi s tem je treba opozoriti, da v skladu z uvodno izjavo 1 Uredbe št. 1049/2001 je s to uredbo izražena volja, da se oblikuje Unija, v kateri se odločitve sprejemajo čim bolj javno in v karseda tesni povezavi z državljani. Kot je opozorjeno v uvodni izjavi 2 navedene uredbe, je pravica javnosti do dostopa do dokumentov institucij povezana z demokratičnostjo teh institucij.
- 66 Zato je namen Uredbe št. 1049/2001, kot je navedeno v njeni uvodni izjavi 4 in njenem členu 1, podeliti javnosti pravico do čim širšega dostopa (glej sodbo z dne 22. marca 2018, De Capitani/Parlament, T-540/15, EU:T:2018:167, točka 58 in navedena sodna praksa).
- 67 Vendar za to pravico veljajo nekatere omejitve, ki temeljijo na razlogih javnega ali zasebnega interesa. Natančneje, Uredba št. 1049/2001 v skladu s svojo uvodno izjavo 11 v členu 4 določa ureditev izjem, s katero so institucije pooblašcene, da zavrnejo dostop do dokumenta, kadar bi njegovo razkritje poseglo v interese, varovane s tem členom (glej sodbo z dne 22. marca 2018, De Capitani/Parlament, T-540/15, EU:T:2018:167, točka 59 in navedena sodna praksa).
- 68 Ker take izjeme odstopajo od načela čim širšega dostopa javnosti do dokumentov, jih je treba razlagati in uporabljati ozko (sodba z dne 22. marca 2018, De Capitani/Parlament, T-540/15, EU:T:2018:167, točka 61 in navedena sodna praksa).
- 69 Če se institucija, organ, urad ali agencija Unije, ki ji je predložena prošnja za dostop do dokumenta, odloči, da bo to prošnjo zavrnila na podlagi katere od izjem iz člena 4 Uredbe št. 1049/2001, mora načeloma pojasniti, zakaj bi dostop do tega dokumenta lahko konkretno in dejansko posegel v interes, ki je varovan s to izjemo, saj mora biti nevarnost takega posega razumno predvidljiva, in ne le hipotetična (sodbi z dne 4. septembra 2018, ClientEarth/Komisija, C-57/16 P, EU:C:2018:660, točka 51, in z dne 22. marca 2018, De Capitani/Parlament, T-540/15, EU:T:2018:167, točke od 63 do 65).
- 70 V skladu s sodno prakso je oslabitev postopka odločanja v smislu člena 4(3), prvi pododstavek, Uredbe št. 1049/2001, „resna“, zlasti kadar razkritje zadevnih dokumentov znatno vpliva na postopek odločanja. Presoja resnosti je odvisna od vseh okoliščin zadeve, zlasti od negativnih učinkov na postopek odločanja, na katere se institucija sklicuje v zvezi z razkritjem zadevnih dokumentov (sodbe z dne 18. decembra 2008, Muñiz/Komisija, T-144/05, neobjavljena, EU:T:2008:596, točka 75; z dne 7. junija 2011, Toland/Parlament, T-471/08, EU:T:2011:252, točka 71, in z dne 9. septembra 2014, MasterCard in drugi/Komisija, T-516/11, neobjavljena, EU:T:2014:759, točka 62).
- 71 V obravnavanem primeru gre pri spornih dokumentih za dokumente, izmenjane v okviru delovne skupine Sveta za pravo družb. Natančneje, dokumenti WK 5230/17 z dne 8. maja 2017, WK 10931/17 z dne 6. oktobra 2017, WK 12197/17 z dne 27. oktobra 2017 in WK 12197/17 REV 1 z dne 18. julija 2018 vsebujejo konkretne pripombe in spremembe besedila, ki so jih delegacije držav članic predlagale v zvezi s celotnim zadevnim zakonodajnim predlogom v obliki zbirnih tabel. Dokumenta WK 14969/17 z dne 19. decembra 2017 in WK 14969/17 REV 1 z dne 8. januarja 2018 vsebujeta opombe predsedstva Sveta, naslovljene na zadevno delovno skupino, v katerih je predsedstvo med drugim opozorilo na napake pri navzkrižnih sklicih v zakonodajnem predlogu, predlagalo spremembe za razjasnitev besedila določbe in izpostavilo točko, o kateri je treba še razpravljati, in sicer o iskanju ustrežnejšega besedila za nekatere določbe, da bi se izognili nevarnosti obidenja uporabe direktive za nekatera podjetja. Dokument WK 6662/18 z dne 1. junija 2018 pa vsebuje vabilo predsedstva na sejo delovne skupine za nadaljevanje dela na zadevnem zakonodajnem predlogu, v katerem je pojasnjeno, da so delegacije pozvane, naj med drugim zavzamejo stališče glede predlogov iz prejšnjih dokumentov.

- 72 Svet je zavrnitev dostopa do spornih dokumentov v izpodbijanem sklepu utemeljil z več preudarki.
- 73 Prvič, Svet je v točki 9 izpodbijanega sklepa poudaril, da je vprašanje davčne preglednosti multinacionalk s političnega vidika „zelo občutljivo“.
- 74 V zvezi s tem iz celotne različice spornih dokumentov, ki so zdaj razkriti, izhaja, da ti vsebujejo predloge in spremembe normativnih besedil, ki so del običajnega zakonodajnega postopka. Svet pa niti v izpodbijanem sklepu niti pred Splošnim sodiščem ne navaja nobenega konkretnega in specifičnega vidika teh dokumentov, ki bi bil posebej občutljiv.
- 75 Poleg tega je treba navesti, kot v izpodbijanem sklepu opozarja tudi sam Svet, da je Evropski svet v sklepih z dne 18. decembra 2014 menil, da „se je treba nujno prizadevneje boriti proti izogibanju davkom in agresivnemu davčnemu načrtovanju, tako na svetovni ravni kot na ravni EU“, in da je Parlament 16. decembra 2015 sprejel resolucijo s priporočili Komisiji o spodbujanju preglednosti, usklajevanja in konvergence pri politikah na področju davka od dohodkov pravnih oseb v Uniji (2015/2010(INL)). Ti dokumenti kažejo na to, da je tema davčne preglednosti multinacionalk zelo pomembna za evropske državljane, kar govori v prid čim širšemu, in ne omejenemu, dostopu do zakonodajnih dokumentov, ki se nanašajo na to temo. Dostop do vseh informacij, ki so podlaga za zakonodajne ukrepe Unije, je namreč pogoj za učinkovito uresničevanje demokratičnih pravic državljanov Unije, ki so priznane med drugim v členu 10(3) PEU (glej v tem smislu sodbo z dne 4. septembra 2018, ClientEarth/Komisija, C-57/16 P, EU:C:2018:660, točka 92).
- 76 Zato ni na podlagi ničesar v izpodbijanem sklepu mogoče ugotoviti, da je vsebina spornih dokumentov, čeprav se nanaša na teme, ki so do neke mere pomembne in je zanje morda značilna politična in pravna težavnost, posebej občutljiva v takem smislu, da bi bil v primeru razkritja ogrožen temeljni interes Unije ali držav članic (glej v tem smislu sodbo z dne 22. marca 2018, De Capitani/Parlament, T-540/15, EU:T:2018:167, točka 97 in navedena sodna praksa). Poleg tega Svet pred Splošnim sodiščem ni podrobno navedel niti konkretnih vidikov vsebine teh dokumentov, ki bi bili posebej občutljive narave.
- 77 Drugič, Svet je v točki 21 izpodbijanega sklepa navedel, da je zadevni zakonodajni predlog predmet tekočih razprav ter da sporni dokumenti niso izčrpní in ne nujno odražajo dokončnih stališč držav članic.
- 78 V zvezi s tem je treba opozoriti, da zgolj zaradi preliminarnosti razprav o zadevnem zakonodajnem predlogu ni upravičena uporaba izjeme, ki jo določa člen 4(3), prvi pododstavek, Uredbe št. 1049/2001. Ta določba namreč ne vsebuje razlikovanja glede na fazo razprav. Z njo so drugače kakor s členom 4(3), drugi pododstavek, ki se nanaša na primer, v katerem je zadevna institucija sprejela odločitev, na splošno zajeti dokumenti, ki se nanašajo na zadevo, o kateri zadevna institucija „[še] ni odločala“. V obravnavani zadevi predhodna narava tekočih razprav, ki pomeni to, da o teh predlogih v Svetu še ni bilo doseženo soglasje ali kompromis, torej ne omogoča ugotovitve resne oslabitve postopka odločanja (glej v tem smislu sodbi z dne 22. marca 2011, Access Info Europe/Svet, T-233/09, EU:T:2011:105, točki 75 in 76, in z dne 22. marca 2018, De Capitani/Parlament, T-540/15, EU:T:2018:167, točka 100).
- 79 Prav tako se predlog v skladu s sodno prakso po svoji definiciji poda zato, da se o njem razpravlja, in ni mišljeno, da bi po tej razpravi ostal nespremenjen. Javnost je povsem zmožna razumeti, da lahko avtor predloga njegovo vsebino pozneje spremeni. Ravno iz teh razlogov se bo avtor prošnje za dostop do zakonodajnih dokumentov v okviru tekočega postopka popolnoma zavedal

začasne narave informacij, ki jih vsebujejo ti dokumenti, in dejstva, da se bodo te informacije med razpravami v okviru pripravljanih del delovne skupine Sveta verjetno spreminjale, dokler ne bo dosežen dogovor o celotnem besedilu (glej v tem smislu sodbo z dne 22. marca 2018, De Capitani/Parlament, T-540/15, EU:T:2018:167, točka 102 in navedena sodna praksa). To dokazuje zlasti cilj, ki se je v obravnavani zadevi dosegal s prošnjo za dostop, saj se je tožeča stranka želela seznaniti s stališči, ki so jih države članice izrazile v Svetu, ravno zato, da bi sprožila razpravo v zvezi s tem, preden ta institucija zavzame svoje stališče v zadevnem zakonodajnem postopku (glej točko 14 zgoraj).

- 80 Tretjič, Svet je v točki 22 izpodbijanega sklepa navedel, da so elementi v spornih dokumentih rezultat „težkih pogajanj“ med državami članicami in da odražajo težave, ki jih je treba še rešiti, preden je lahko doseženo soglasje.
- 81 Vendar Svet v izpodbijanem sklepu ne pojasnjuje, kateri konkretni in specifični „elementi“ spornih dokumentov naj bi bili vzrok za take težave, da bi njihovo razkritje lahko resno oslabilo njegov postopek odločanja. Poleg tega je razlog, da je bilo treba o nekaterih predlaganih spremembah, ki se odražajo v spornih dokumentih, še razpravljati pred dosegom soglasja, presplošen in mogoče ga je uporabiti za vsak dokument zakonodajne narave, ki se pripravi ali izmenja v okviru delovne skupine Sveta.
- 82 Četrto, v točki 23 izpodbijanega sklepa je Svet navedel, da sporni dokumenti vsebujejo proste in odkrite razprave med državami članicami, katerih razkritje v tej fazi „pogajanj“ bi škodilo medsebojnemu zaupanju, ki je temelj za delo delovnih skupin Sveta.
- 83 Svet kljub temu ni predložil nobenega oprijemljivega elementa, s katerim bi bilo mogoče dokazati, da bi dostop do spornih dokumentov v zvezi z zadevnim zakonodajnim postopkom škodil lojalnemu sodelovanju, ki ga morajo izkazovati države članice. Navajana nevarnost je tako očitno hipotetična. Poleg tega, če države članice v okviru delovnih skupin Sveta izrazijo svoja stališča o nekem zakonodajnem predlogu in o razvoju, ki so ga pripravljene v zvezi z njim sprejeti, zgolj to, da se ti elementi nato na podlagi prošnje sporočijo, ne more biti ovira za lojalno sodelovanje, ki ga morajo države članice in institucije izkazovati v medsebojnem razmerju na podlagi člena 4(3) PEU (glej po analogiji sodbo z dne 22. marca 2018, De Capitani/Parlament, T-540/15, EU:T:2018:167, točki 103 in 104).
- 84 Čeprav se je Svet z razlogom, navedenim v točki 23 izpodbijanega sklepa, skliceval na nevarnost pritiska javnosti, kot trdi v odgovoru na tožbo, je treba opozoriti, da morajo sozakonodajalci v sistemu, ki temelji na načelu demokratične legitimnosti, javnosti odgovarjati za svoja dejanja. Da bi državljani lahko uresničevali demokratične pravice, morajo imeti možnost podrobno spremljati postopek odločanja znotraj institucij, ki sodelujejo v zakonodajnih postopkih, in dostopati do vseh upoštevni informacij (sodba z dne 22. marca 2011, Access Info Europe/Svet, T-233/09, EU:T:2011:105, točka 69). Poleg tega je v členu 10(3) PEU določeno, da ima vsak državljan pravico sodelovati v demokratičnem življenju Unije ter da se odločitve sprejemajo karseda odprto in v karseda tesni povezavi z državljani. Tako je izražanje javnega mnenja o nekem zakonodajnem predlogu sestavni del uveljavljanja demokratičnih pravic državljanov Unije (sodba z dne 22. marca 2018, De Capitani/Parlament, T-540/15, EU:T:2018:167, točka 98).
- 85 V sodni praksi je sicer priznano, da je nevarnost zunanjih pritiskov lahko legitimen razlog za omejitev dostopa do dokumentov v zvezi s postopkom odločanja, vendar mora biti z gotovostjo ugotovljen obstoj takih zunanjih pritiskov in predložen dokaz, da je zaradi navedenih zunanjih pritiskov nevarnost bistvenega posega v odločitev, ki jo je treba sprejeti, razumno predvidljiva.

Z nobenim oprijemljivim elementom v spisu pa ni mogoče dokazati, da bi v primeru razkritja spornih dokumentov obstajali ti zunanji pritiski. Zato nič v spisu, ki ga ima na voljo Splošno sodišče, ne nakazuje, da bi lahko Svet v zvezi z zadevnim zakonodajnim postopkom razumno pričakoval odziv, ki bi presegal tisto, kar lahko od javnosti pričakuje kateri koli član zakonodajnega organa, ki predlaga spremembo osnutka zakona (glej v tem smislu sodbi z dne 22. marca 2011, *Access Info Europe/Svet*, T-233/09, EU:T:2011:105, točka 74, in z dne 22. marca 2018, *De Capitani/Parlament*, T-540/15, EU:T:2018:167, točka 99).

- 86 Petič, Svet je v točkah 23 in 24 izpodbijanega sklepa navedel, da bi razkritje spornih dokumentov resno oslabilo učinkovitost njegovega postopka odločanja in zmanjšalo možnosti za doseg soglasja.
- 87 Vendar je razlog, naveden v točkah 23 in 24 izpodbijanega sklepa, še vedno presplošen, saj Svet ne pojasnjuje, zakaj bi dostop do spornih dokumentov resno, konkretno, dejansko in ne hipotetično vplival na možnosti dosega soglasja o zadevnem zakonodajnem predlogu.
- 88 Šestič, v točkah 25 in 27 izpodbijanega sklepa je Svet poudaril, da legitimni javni interes, ki upravičuje razkritje spornih dokumentov, ne prevlada nad enako legitimno potrebo po zaščiti postopka odločanja.
- 89 Zdi se, da Svet z razlogom, navedenim v točkah 25 in 27 izpodbijanega sklepa, zamenjuje – kot trdi tožeča stranka – dve različni fazi uporabe člena 4(3), prvi pododstavek, Uredbe št. 1049/2001. Le če zadevna institucija meni, da bi razkritje dokumenta konkretno in dejansko oslabilo zadevni postopek odločanja, mora namreč nato preveriti, ali prevladujoč javni interes kljub temu upravičuje razkritje zadevnega dokumenta. Drugače povedano, šele v tem okviru mora Svet uravnotežiti poseben interes, ki ga je treba varovati z nerazkritjem zadevnega dokumenta, in med drugim splošni interes, da se omogoči dostop do dokumenta ob upoštevanju prednosti, ki izhajajo, kot je navedeno v uvodni izjavi 2 navedene uredbe, iz povečane preglednosti, to je tesnejšega sodelovanja državljanov v postopku odločanja in večje zakonitosti v upravi ter njenega učinkovitejšega in odgovornejšega ravnanja v razmerju do državljanov v demokratičnem sistemu (glej po analogiji sodbo z dne 1. julija 2008, *Švedska in Turco/Svet*, C-39/05 P in C-52/05 P, EU:C:2008:374, točka 45).
- 90 Sedmič, v točki 26 izpodbijanega sklepa je Svet navedel, da zavrnitev razkritja omejenega števila dokumentov, na katere se nanaša prošnja tožeče stranke, ne pomeni, da se državljanom odreka možnost, da bi bili obveščeni o zadevnem postopku odločanja.
- 91 V zvezi s tem, kot trdi tožeča stranka in kot je poleg tega priznal tudi Svet, razlog, naveden v točki 26 izpodbijanega sklepa, ni upoštevno merilo za presojo, ali so izpolnjeni pogoji za zavrnitev na podlagi člena 4(3), prvi pododstavek, Uredbe št. 1049/2001. Zgolj dejstvo, da je bil dostop do nekaterih dokumentov v zvezi z istim zakonodajnim postopkom odobren, namreč ne more upravičiti zavrnitve dostopa do drugih dokumentov.
- 92 Osmič, Svet v točki 28 izpodbijanega sklepa trdi, da je „na podlagi posebne presoje vsebine in sobesedila“ spornih dokumentov ugotovil, da obstajajo objektivni razlogi, ki kažejo na razumno predvidljivo nevarnost, da bi razkritje navedenih dokumentov resno oslabilo zadevni postopek odločanja.

- 93 Vendar ta domnevna „posebna presoja vsebine in sobesedila“ spornih dokumentov ni razvidna iz izpodbijanega sklepa, tako da nevarnost resne oslabitve postopka odločanja ni podprta z nobenim prijemljivim, konkretnim in specifičnim elementom.
- 94 Nazadnje, Svet v svojih pisanjih pred Splošnim sodiščem dodaja, da je treba dokumente, pripravljene v okviru dialogov, ki so bili predmet sodbe z dne 22. marca 2018, *De Capitani/Parlament* (T-540/15, EU:T:2018:167), razlikovati od spornih dokumentov. Po njegovem mnenju se prvi pojavijo v fazi zakonodajnega postopka, ko je Svet že zavzel stališče o zakonodajnem predlogu, medtem ko se drugi nanašajo na razprave v delovnih skupinah med uradniki delegacij držav članic, ki delujejo na „tehnični ravni“. V obravnavani zadevi naj bi se zadnjenavedeni nanašali na pripravljalno gradivo in naj bi bili brez politične zaveze, dokler niso predloženi Odboru stalnih predstavnikov (Coreper) in nato eni od ministrskih sestav Sveta.
- 95 Čeprav želi Svet s to trditvijo zaradi domnevne „tehnične“ narave dokumentov, ki jih pripravijo njegove delovne skupine, upravičiti ožji dostop do njih, je treba najprej opozoriti, da „tehnična“ ali netehnična narava dokumenta ni upoštevno merilo za uporabo člena 4(3), prvi pododstavek, Uredbe št. 1049/2001. Dalje, že sama vsebina spornih dokumentov vsekakor kaže, da vsebujejo normativne predloge za sprejetje različnih zakonodajnih besedil in da so zato del običajnega zakonodajnega postopka. Sporni dokumenti torej niso „tehnične“ narave. Nazadnje, člani delovnih skupin Sveta imajo mandat držav članic, ki jih predstavljajo, in med razpravami o določenem zakonodajnem predlogu izrazijo stališče svoje države članice v Svetu, kadar ima ta vlogo sozakonodajalca. Dejstvo, da navedene delovne skupine niso pooblašene za sprejetje dokončnega stališča te institucije, pa ne pomeni, da njihovo delo ni del običajnega zakonodajnega postopka, česar Svet ne izpodbija, ali da so dokumenti, ki jih pripravljajo, „tehnične“ narave.
- 96 Glede na vse zgoraj navedene preudarke je treba ugotoviti, da ni na podlagi nobenega od razlogov, ki jih je Svet navedel v izpodbijanem sklepu, mogoče šteti, da bi razkritje spornih dokumentov resno, konkretno, dejansko in ne hipotetično oslabilo zakonodajni postopek v smislu člena 4(3), prvi pododstavek, Uredbe št. 1049/2001.
- 97 Zato je treba drugemu delu prvega tožbenega razloga ugoditi in posledično razglasiti ničnost izpodbijanega sklepa, ne da bi bilo treba preučiti druge tožbene razloge in očitke, navedene v utemeljitev tožbe.

### **Stroški**

- 98 V skladu s členom 134(1) Poslovnika se plačilo stroškov na predlog naloži neuspeli stranki. Ker Svet s predlogi ni uspel, se mu v skladu s predlogi tožeče stranke naloži, da poleg svojih stroškov nosi tudi stroške, ki so nastali tožeči stranki.
- 99 V skladu s členom 138(1) Poslovnika Kraljevina Belgija, Kraljevina Nizozemska, Republika Finska in Kraljevina Švedska nosijo svoje stroške.

Iz teh razlogov je

SPLOŠNO SODIŠČE (deseti razširjeni senat)

razsodilo:

- 1. Sklep Sveta Evropske unije SGS 21/000067 z dne 14. januarja 2021 se razglasi za ničn.**
- 2. Svet nosi svoje stroške in stroške, ki so nastali Emiliu de Capitaniju.**
- 3. Kraljevina Belgija, Kraljevina Nizozemska, Republika Finska in Kraljevina Švedska nosijo svoje stroške.**

Kornezov

Buttigieg

Kowalik-Bańczyk

Hesse

Petrлік

Razglašeno na javni obravnavi v Luxembourggu, 25. januarja 2023.

Podpisi