



Zbirka odločb sodne prakse

SODBA SPLOŠNEGA SODIŠČA (veliki senat)

z dne 14. maja 2025 *

„Dostop do dokumentov – Uredba (ES) št. 1049/2001 – Dokumenti v zvezi z besedilnimi sporočili, izmenjanimi med predsednico Komisije in izvršnim direktorjem farmacevtskega podjetja Pfizer – Zavrnitev dostopa – Domneva resničnosti v zvezi z izjavo o neposredovanju dokumentov – Neobstoje prepričljivih pojasnil, ki bi omogočala ugotovitev razlogov za neobstoje ali neposredovanje – Hranjenje dokumentacije – Načelo dobrega upravljanja“

V zadevi T-36/23,

Matina Stevi, stanujoča v Bruslju (Belgija),

The New York Times Company s sedežem v New Yorku, New York (Združene države),

ki ju zastopata B. Kloostra in P.-J. Schüller, odvetnika,

tožeči stranki,

proti

Evropski komisiji, ki jo zastopajo P. Stancanelli, A. Spina in M. Burón Pérez, agenti,

tožena stranka,

SPLOŠNO SODIŠČE (veliki senat),

v sestavi M. van der Woude, predsednik, S. Papasavvas, R. da Silva Passos, J. Svenningsen, L. Truchot, R. Mastroianni, H. Kanninen, J. Schwarcz, P. Nihoul, J. Martín y Pérez de Nanclares, G. Hesse, M. Sampol Pucurull (poročevalec), sodniki, M. Stancu, sodnica, ter I. Nömm in K. Kecsmár, sodnika,

sodni tajnik: A. Marghelis, administrator,

na podlagi pisnega dela postopka, zlasti ukrepa procesnega vodstva z dne 11. septembra 2024, in odgovorov, ki so jih stranke v sodnem tajništvu Splošnega sodišča vložile 4 in 7. oktobra 2024,

na podlagi obravnave z dne 15. novembra 2024

izreka naslednjo

* Jezik postopka: angleščina.

Sodbo

- 1 Tožeči stranki, Matina Stevi in družba The New York Times Company, s tožbo na podlagi člena 263 PDEU predlagata razglasitev ničnosti Sklepa Evropske komisije C(2022) 8371 final z dne 15. novembra 2022, sprejetega na podlagi člena 4 določb o izvajanju 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), v zvezi s prošnjo za dostop do vseh besedilnih sporočil, ki sta si jih predsednica Komisije in izvršni direktor farmacevtskega podjetja Pfizer izmenjala med 1. januarjem 2021 in 11. majem 2022 (v nadaljevanju: izpodbijani sklep).

Dejansko stanje

- 2 M. Stevi, ki je novinarka, zaposlena pri dnevniku *The New York Times*, je z elektronskim sporočilom z dne 11. maja 2022 na podlagi Uredbe št. 1049/2001 Komisijo zaprosila za dostop do vseh besedilnih sporočil, ki sta si jih predsednica Komisije in izvršni direktor farmacevtske družbe Pfizer izmenjala med 1. januarjem 2021 in 11. majem 2022. Ta prošnja je bila 12. maja 2022 evidentirana pod referenčno številko GESTDEM 2022/2678 (v nadaljevanju: prvotna prošnja).
- 3 Ker zastopnica tožečih strank v roku iz člena 7(1) Uredbe št. 1049/2001 od Komisije ni prejela nobenega odgovora, je 28. junija 2022 na podlagi člena 7(4) navedene uredbe „v imenu Matine Stevi, ki zastopa The New York Times [Company]“, vložila prvo potrdilno prošnjo za dostop do dokumentov.
- 4 Komisija je z dopisom z dne 20. julija 2022, naslovljenim na M. Stevi, odgovorila na prvotno prošnjo in navedla, da glede na to, da nima dokumentov, ki ustrezajo opisu iz navedene prošnje, zadnjenavedeni prošnji ne more ugoditi.
- 5 Zastopnica tožečih strank je z dopisom z dne 9. avgusta 2022 na podlagi člena 7(2) Uredbe št. 1049/2001 „v imenu [M.] Stevi, ki zastopa The New York Times [Company]“, vložila drugo potrdilno prošnjo za dostop do dokumentov (v nadaljevanju: potrdilna prošnja), ki jo je Komisija evidentirala istega dne.
- 6 Komisija je z elektronskim sporočilom z dne 31. avgusta 2022 M. Stevi obvestila, da se potrdilna prošnja še vedno obravnava in da je treba v skladu s členom 8(2) Uredbe št. 1049/2001 rok za njeno obravnavo podaljšati za 15 delovnih dni, torej do 21. septembra 2022.
- 7 Komisija je z elektronskim sporočilom z dne 21. septembra 2022 M. Stevi obvestila, da je preučitev potrdilne prošnje končana, vendar mora njen osnutek odločitve še odobriti njena pravna služba, pri čemer ji je zagotovila, da ji bo čim prej poslala odgovor.
- 8 Komisija je 16. novembra 2022 M. Stevi poslala izpodbijani sklep, v katerem ji je navedla, da glede na to, da nima nobenega dokumenta, ki bi ustrezal opisu iz prvotne prošnje, navedeni prošnji ne more ugoditi.

Predlogi strank

- 9 Tožeči stranki Splošnemu sodišču predlagata, naj:
- izpodbijani sklep razglasi za ničen,
 - Komisiji naloži plačilo stroškov postopka.
- 10 Komisija Splošnemu sodišču predlaga, naj:
- tožbo zavrne,
 - tožečima strankama naloži plačilo stroškov.

Pravo

Dopustnost

Procesno upravičenje družbe The New York Times Company

- 11 Komisija v odgovoru na tožbo trdi, da družba The New York Times Company nima procesnega upravičenja. V zvezi s tem navaja, da je prvotno prošnjo vložila izključno M. Stevi in da je naknadne potrdilne prošnje vložila Bondine Kloostra, ki je izjavila, da zastopa „[M.] Stevi, ki deluje v imenu družbe The New York Times [Company]“. Poleg tega Komisija navaja, da je M. Stevi edina naslovnica izpodbijanega sklepa.
- 12 Navedi je treba, da je tožba dopustna v delu, v katerem jo je vložila M. Stevi, česar Komisija sicer ne izpodbija. V skladu z ustaljeno sodno prakso pa, kadar gre za eno tožbo in ima ena od tožečih strank procesno upravičenje, ni treba preizkusiti procesnega upravičenja drugih tožečih strank (glej v tem smislu sodbi z dne 9. junija 2011, Comitato „Venezia vuole vivere“ in drugi/Komisija, C-71/09 P, C-73/09 P in C-76/09 P, EU:C:2011:368, točka 37, in z dne 11. decembra 2013, Cisco Systems in Messagenet/Komisija, T-79/12, EU:T:2013:635, točka 40).
- 13 Ker ima M. Stevi procesno upravičenje za izpodbijanje izpodbijanega sklepa, je treba zato to tožbo razglasiti za dopustno, ne da bi bilo treba preučiti procesno upravičenje družbe The New York Times Company.

Dopustnost dokazov, ki sta jih tožeči stranki prvič predložili v prilogi k repliki

- 14 Replika, ki sta jo vložili tožeči stranki, vsebuje v prilogi pod številčkama R.1 in R.2 prepise intervjujev, ki jih je M. Stevi 25. aprila 2021 opravila ločeno s predsednico Komisije in izvršnim direktorjem farmacevtskega podjetja Pfizer (v nadaljevanju: prepisi intervjujev).
- 15 Komisija v dupliki trdi, da tožeči stranki nista upravičili zamude pri predložitvi prepisov intervjujev, kot se zahteva s členom 85(2) Poslovnika Splošnega sodišča, tako da ti prepisi niso dopustni. Komisija pojasnjuje, da so ti dokazi na dan vložitve tožbe že obstajali in bi jih bilo zato mogoče brez težav predložiti v prilogi k tej tožbi.

- 16 V skladu s členom 85(1) Poslovnika se dokazi predložijo in dokazni predlogi podajo v okviru prve izmenjave vlog. V skladu s členom 85(2) tega poslovnika lahko stranke v utemeljitev svojih trditev dokaze predložijo ali dokazne predloge podajo še v repliki in dupliki, če upravičijo zamudo pri njihovi predložitvi oziroma podaji.
- 17 Ugotoviti je treba, da se je M. Stevi s predsednico Komisije in izvršnim direktorjem farmacevtskega podjetja Pfizer sestala 25. aprila 2021, kar je skoraj dve leti pred datumom, ko sta tožeči stranki vložili to tožbo. Zato naj bi tožeči stranki navedene intervjuje lahko prepisali in Splošnemu sodišču predložili prepise že v fazi tožbe.
- 18 Tako je treba preučiti, ali je bila v obravnavanem primeru zamuda pri predložitvi prepisov intervjujev upravičena v skladu s členom 85(2) Poslovnika.
- 19 V zvezi s tem tožeči stranki v opombi št. 2 na strani 3 replike navajata, da so v tožbi predsednici Komisije pomotoma pripisane izjave izvršnega direktorja farmacevtskega podjetja Pfizer in da so, da bi se izognilo vsakršni zmedi, prepisi intervjujev Splošnemu sodišču predloženi v prilogi k repliki. Poleg tega tožeči stranki v odgovor na pisno vprašanje Splošnega sodišča, postavljeno v okviru ukrepa procesnega vodstva, trdita, da sta sicer res imeli zapise intervjujev na dan vložitve tožbe, vendar sta navedene intervjuje prepisali šele, ko sta vložili repliko, da bi odpravili vsakršno dvoumnost glede identitete osebe, ki je podala zadevne izjave.
- 20 Glede na navedeno je treba v okoliščinah obravnavane zadeve ugotoviti, da je prepozna predložitev prepisov intervjujev v prilogi k repliki upravičena in da je zato treba te dokaze razglasiti za dopustne v smislu člena 85(2) Poslovnika.

Vsebinska presoja

- 21 Tožeči stranki v utemeljitev tožbe navajata tri tožbene razloge, od katerih se prvi nanaša na kršitev člena 3(a) Uredbe št. 1049/2001 in člena 11 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah (v nadaljevanju: Listina), drugi na kršitev člena 2(3) Uredbe št. 1049/2001, tretji pa na kršitev načela dobrega upravljanja.
- 22 Splošno sodišče meni, da je treba najprej preučiti tretji tožbeni razlog.
- 23 Tožeči stranki v okviru tretjega tožbenega razloga v bistvu izpodbijata zakonitost zavrnitve Komisije, da razkrije zaprosene dokumente.
- 24 Tožeči stranki v utemeljitev tega tožbenega razloga Komisiji očitata, da je kršila načelo dobrega upravljanja, ker se je za zavrnitev njune prošnje za dostop do dokumentov omejila na sklicevanje na neobstoje zaprosenih dokumentov, ne da bi navedla kakršno koli pojasnilo, na podlagi katerega bi bilo mogoče razumeti, zakaj zaprosenih dokumentov ni bilo mogoče najti. V zvezi s tem tožeči stranki poudarjata, da zgolj zanikanje obstoja zaprosenih dokumentov, ki ga je Komisija opravila v izpodbijanem sklepu, ne zadostuje.
- 25 Natančneje, tožeči stranki trdita, da članek, ki je bil 28. aprila 2021 objavljen v *The New York Times*, ter intervjuji M. Stevi s predsednico Komisije in izvršnim direktorjem farmacevtskega podjetja Pfizer dokazujejo dejanski obstoj zaprosenih dokumentov. Ker je torej domneva resničnosti v zvezi z izjavo Komisije, da nima zaprosenih dokumentov, ovržena, naj bi morala ta dokazati neobstoje ali neposredovanje teh dokumentov s predložitvijo prepričljivih pojasnil, na podlagi katerih bi bilo mogoče ugotoviti razloge za tak neobstoje ali tako neposredovanje.

- 26 Tožeči stranki pa trdita, da na podlagi izjave iz izpodbijanega sklepa, da naj bi bilo opravljeno „novo poglobljeno iskanje“ zaprošenih dokumentov, nikakor ni mogoče ugotoviti, ali se je to iskanje nanašalo le na dokumente, registrirane v sistemu upravljanja zapisov Komisije, ali pa je vključevalo tudi iskanje dokumentov, ki niso bili registrirani v navedenem sistemu upravljanja. Poleg tega naj bi izpodbijani sklep ostal nenatančen glede morebitnih mest shranjevanja, ki naj bi bila pregledana, v njem naj ne bi bilo navedeno, ali so bili mobilni telefon ali telefoni predsednice Komisije predmet opravljenih iskanj, prav tako pa naj ne bi bili navedeni razlogi, zaradi katerih naj zaprošenih besedilnih sporočil ni bilo mogoče najti.
- 27 Komisija trditve tožečih strank prereka.
- 28 Komisija v dupliki najprej navaja, da je bila trditev tožečih strank, da je bila domneva resničnosti, povezana z njeno izjavo, da nima zaprošenih dokumentov, ovržena in da mora zato predložiti prepričljiva pojasnila, s katerimi je mogoče dokazati neobstoj ali neposredovanje teh dokumentov, prvič navedena v fazi replike. Komisija tako trdi, da gre za nov tožbeni razlog, katerega prepozna predložitev je prepovedana s členom 84 Poslovnika.
- 29 Vsekakor Komisija ob predpostavki, da je ta novi tožbeni razlog dopusten, v bistvu meni, da tožeči stranki nista predložila nobenega elementa, s katerim bi bilo mogoče izpodbiti domnevo resničnosti, povezano z njeno izjavo, da nima zaprošenih dokumentov. Komisija v zvezi s tem navaja, da obstaja le ena omemba izmenjave sporočil med njeno predsednico in izvršnim direktorjem farmacevtskega podjetja Pfizer, ki je na strani 15 dokumenta, ki sta ga tožeči stranki predložili v prilogi R.2 k repliki, v izjavi, ki je bila pripisana zadnjenavedenemu. Poleg tega po mnenju Komisije iz navedene izjave izhaja le, da so imela besedilna sporočila, izmenjana med njeno predsednico in izvršnim direktorjem farmacevtskega podjetja Pfizer, le stransko vlogo v pogovorih, ki so potekali med njima.
- 30 Poleg tega Komisija trdi, da tudi če bi izjava izvršnega direktorja farmacevtskega podjetja Pfizer zadostovala za ovrženje domneve resničnosti, povezane z izjavo, da nima zaprošenih dokumentov, lahko predloži prepričljiva pojasnila, ki omogočajo potrditev njenih trditev. V zvezi s tem trdi, da so navedena pojasnila podana v izpodbijanem sklepu, v katerem je na eni strani navedeno, da je bilo opravljeno novo poglobljeno, vendar žal neuspešno iskanje, in na drugi strani, da bi bila besedilna sporočila evidentirana in torej najdena, če bi vsebovala pomembne informacije, ki niso kratkotrajne, ali če bi informacije, ki jih vsebujejo, vključevale ukrepanje ali nadaljnje ukrepanje Komisije ali ene od njenih služb.

Ugovor nedopustnosti, ki ga je vložila Komisija

- 31 V skladu s členom 84(1) Poslovnika navajanje novih razlogov med postopkom ni dovoljeno, razen če ti izhajajo iz pravnih in dejanskih okoliščin, ki so se pojavile med postopkom. Vendar je treba razlog ali trditev, ki pomeni razširitev razloga, ki je bil neposredno ali posredno že naveden v začetni vlogi in ki je z njim tesno povezan, razglasiti za dopusten (glej sodbo z dne 11. julija 2013, Ziegler/Komisija, C-439/11 P, EU:C:2013:513, točka 46 in navedena sodna praksa).
- 32 V obravnavani zadevi sta tožeči stranki v tožbi zagovarjali tezo, da sta predsednica Komisije in izvršni direktor farmacevtskega podjetja Pfizer izmenjala besedilna sporočila, in sta predložili indice za dokaz obstoja zaprošenih dokumentov. Komisiji sta očitali tudi, da ni podala nikakršnega pojasnila, na podlagi katerega bi bilo mogoče razumeti, zakaj naj ne bi imela teh besedilnih sporočil.

- 33 V zvezi s tem je treba ugotoviti, da sta bila pravna elementa, na katerih temelji tretji tožbeni razlog, in sicer obstoj domneve resničnosti izjav institucij in zatrjevanje neobstoja razlogov, s katerimi bi bilo mogoče pojasniti neobstoje zaprosenih besedilnih sporočil, že vsebovana v tožbi.
- 34 Čeprav sta tožeči stranki v odgovor na stališča Komisije iz odgovora na tožbo v repliko res vključili ta pravna elementa v popravljen dejanski okvir, ostaja dejstvo, da so trditve iz replike tesno povezane s trditvami, navedenimi v tožbi.
- 35 Zato je treba ugovor nedopustnosti, ki ga je podala Komisija, zavrnil.

Utemeljenost tožbenega razloga

– Uvodne ugotovitve

- 36 Opozoriti je treba, kot je razvidno iz člena 1 Uredbe št. 1049/2001 v povezavi zlasti z uvodno izjavo 4 te iste uredbe, da je njen namen čim bolj uresničiti pravico zagotovitve dostopa javnosti do dokumentov institucij in da bi v skladu z uvodno izjavo 11 navedene uredbe „[n]ačelno morali biti vsi dokumenti institucij dostopni javnosti“.
- 37 Vsaka zavrnitev dostopa do dokumentov, ki se zahtevajo od institucije Evropske unije, se lahko izpodbija po sodni poti. Tako je ne glede na to, na katere razloge se sklicuje za zavrnitev tega dostopa. Vsaka druga rešitev bi onemogočala nadzor, ki ga mora opraviti sodišče Unije nad utemeljenostjo odločbe o zavrnitvi dostopa do dokumentov institucij, saj bi instituciji za to, da se izogne vsakemu sodnemu nadzoru, zadoščalo, da navede, da dokument ne obstaja. Zato je treba ugotoviti, da neobstoje zaprosenega dokumenta ali to, da ga zadevna institucija ne hrani, ne izključuje uporabe načela preglednosti in pravice dostopa do dokumentov. Nasprotno, zadevna institucija mora prosilcu odgovoriti in po potrebi pred sodiščem tudi upravičiti zavrnitev dostopa na tej podlagi (glej sodbo z dne 20. septembra 2019, Dehousse/Sodišče Evropske unije, T-433/17, EU:T:2019:632, točka 35 in navedena sodna praksa).
- 38 Poleg tega uresničevanje pravice do dostopa za vsako zainteresirano osebo nujno predpostavlja, da zaproseni dokumenti obstajajo in jih zadevna institucija ima, čeprav se na pravico dostopa do dokumentov ni mogoče sklicevati, da bi se od institucije zahtevalo, da ustvari dokument, ki ne obstaja. Poleg tega je treba opozoriti, da se v skladu z ustaljeno sodno prakso, kadar institucija v okviru prošnje za dostop trdi, da dokument ne obstaja, v skladu z domnevo resničnosti, povezano s to izjavo, domneva neobstoje tega dokumenta (glej v tem smislu sodbe z dne 20. septembra 2019, Dehousse/Sodišče Evropske unije, T-433/17, EU:T:2019:632, točka 36 in navedena sodna praksa; z dne 24. marca 2021, BK/EASO, T-277/19, neobjavljena, EU:T:2021:161, točka 60 in navedena sodna praksa, in z dne 15. marca 2023, Basaglia/Komisija, T-597/21, neobjavljena, EU:T:2023:133, točka 25 in navedena sodna praksa).
- 39 Vendar je tako domnevo mogoče ovreči z vsemi sredstvi, na podlagi upoštevanih in skladnih indicov, ki jih predloži prosilec za dostop. To domnevo je treba po analogiji uporabiti, kadar institucija izjavi, da nima zaprosenih dokumentov (glej sodbo z dne 20. septembra 2019, Dehousse/Sodišče Evropske unije, T-433/17, EU:T:2019:632, točka 37 in navedena sodna praksa).

- 40 Če je ta domneva ovržena in se Komisija nanjo ne more več sklicevati, mora neobstoj ali neposredovanje zaprosenih dokumentov dokazati s predložitvijo prepričljivih pojasnil, na podlagi katerih je mogoče ugotoviti razloge za neobstoj takega neobstoja ali neposredovanja (glej v tem smislu sodbo z dne 20. septembra 2019, *Dehousse/Sodišče Evropske unije*, T-433/17, EU:T:2019:632, točka 49 in navedena sodna praksa).
- 41 Poleg tega pravica dostopa do dokumentov zahteva, da institucije storijo vse potrebno za olajšanje učinkovitega uresničevanja te pravice. Takšno uresničevanje predpostavlja, da zadevne institucije, kolikor je mogoče, nesamovoljno in predvidljivo pripravljajo in hranijo dokumentacijo o svojih dejavnostih (glej sodbo z dne 20. septembra 2019, *Dehousse/Sodišče Evropske unije*, T-433/17, EU:T:2019:632, točka 38 in navedena sodna praksa).

– *Ovrženje domneve neobstoja*

- 42 V obravnavanem primeru je Komisija v izpodbijanem sklepu navedla, da glede na to, da nima nobenega dokumenta, ki bi ustrezal opisu iz prošnje za dostop do dokumentov, navedeni prošnji ne more ugoditi.
- 43 Vendar je treba poudariti, da je iz pojasnil, ki jih je Komisija predložila v odgovor na vprašanje, ki ji ga je Splošno sodišče postavilo v okviru ukrepa procesnega vodstva, razvidno, da „ni zanikala, da sta predsednica Komisije in [izvršni] direktor [farmacevtskega podjetja] Pfizer v svojih stikih izmenjala besedilna sporočila v prvih mesecih leta 2021“, in da je celo zatrdila, „da tega dejstva nikoli ni zanikala“.
- 44 Komisija na obravnavi ni niti potrdila niti ovrgla obstoja te izmenjave besedilnih sporočil v preteklosti in je lahko le domnevala, da je do te izmenjave lahko prišlo. V zvezi s tem je Komisija trdila, da ni vedela, ali so zaproseni dokumenti dejansko obstajali, saj jih ni imela. Poleg tega je Komisija navedla tudi, da sta si njena predsednica in izvršni direktor farmacevtskega podjetja Pfizer, ker imata natrpane urnike in sestanke, ki jih običajno načrtujejo njuni tajništvi, asistenti ali sodelavci, izmenjala besedilna sporočila, da bi organizirala in načrtovala svojo ustno korespondenco, ker tega v posebnem okviru pandemije covida-19 nista mogla storiti po zgoraj navedeni poti.
- 45 V teh okoliščinah je treba ugotoviti, da odgovori Komisije temeljijo bodisi na domnevah bodisi na spremenljivih ali nenatančnih informacijah.
- 46 Vendar Komisija kljub tem nenatančnostim trdi, da nima zaprosenih dokumentov, tako da morata tožeči stranki v skladu s sodno prakso, navedeno v točkah 38 in 39 zgoraj, predložiti upoštevne in skladne indice, na podlagi katerih je mogoče ovreči domnevo neposredovanja teh dokumentov.
- 47 V zvezi s tem izraza „posedovanje“ ali „imetje“ ni mogoče omejiti na to, da institucija dokumente poseduje ali jih ima, ko odgovori na potrdilno prošnjo, saj bi izvajanje pravice dostopa do dokumenta postalo brezpredmetno, če bi se zadevna institucija, da bi se izognila svojim obveznostim, lahko omejila na zatrjevanje, da zaprosenih dokumentov ni bilo mogoče najti.
- 48 Zato je treba v obravnavanem primeru preveriti, ali sta tožeči stranki predložili upoštevne in skladne indice, ki dokazujejo, da je Komisija v danem trenutku imela zaprosena besedilna sporočila, kar glede na trditve Komisije pomeni, da je treba preveriti, ali so taki dokumenti lahko obstajali.

- 49 Na prvem mestu, tožeči stranki v zvezi s tem navajata, da je bil obstoj zaprošenih dokumentov razkrit v članku, ki je bil 28. aprila 2021 objavljen v dnevniku *The New York Times* in sestavljen na podlagi intervjujev, ki jih je M. Stevi opravila s predsednico Komisije in izvršnim direktorjem farmacevtskega podjetja Pfizer.
- 50 Iz zgoraj navedenega članka je med drugim razvidno, da sta si „[predsednica Komisije] [...] in izvršni direktor [farmacevtskega podjetja] Pfizer en mesec pošiljala besedilna sporočila in opravljala telefonske klice“.
- 51 Poleg tega iz navedenega članka izhaja tudi, da sta „[predsednica Komisije] in [izvršni direktor farmacevtskega podjetja Pfizer] najprej vzpostavila stik januarja [2021], ko je moral [izvršni direktor farmacevtskega podjetja Pfizer] pojasniti, zakaj je moralo njegovo podjetje začasno prekiniti dobavo cepiv [v Uniji], medtem ko je posodabljal svoje proizvodne obrate v Belgiji“. V tem članku je poleg tega pojasnjeno, da „[k]adar so dela za izboljšanje belgijske tovarne potekala razmeroma enostavno, so se razprave med [predsednico Komisije] in [izvršnim direktorjem farmacevtskega podjetja Pfizer] nadaljevale, kot sta poročala v intervjujih, ki sta jih odobrila [dnevniku] *The New York Times*“. Poleg tega je iz istega članka razvidno, da so „[t]i klici pripeljali do vrste sporazumov med Unijo ter [farmacevtskima podjetjema Pfizer in BioNTech]“. Nazadnje, iz zgoraj navedenega članka je razvidno tudi, da je izvršni direktor farmacevtskega podjetja Pfizer izjavil, da je „vzpostavil vezi s [predsednico Komisije]“.
- 52 Na drugem mestu, tožeči stranki menita, da obstoj zaprošenih dokumentov potrjujejo tudi intervjuji, ki jih je M. Stevi opravila s predsednico Komisije in izvršnim direktorjem farmacevtskega podjetja Pfizer.
- 53 V zvezi s tem je zlasti iz prepisa intervjuja, ki ga je imela M. Stevi z izvršnim direktorjem farmacevtskega podjetja Pfizer, razvidno, da je ta izjavil, da „sta [predsednica Komisije in on] zaradi težav začela vse pogostejše sodelovati“, da mu je „[predsednica Komisije] poslala svojo telefonsko [številko]“, da „sta lahko govorila, če je imela [predsednica Komisije] vprašanja“ in da „sta si pošiljala besedilna sporočila, [ko sta naletela na] težave, o katerih se je bilo treba pogovoriti“. Poleg tega je izvršni direktor farmacevtskega podjetja Pfizer navedel, da je „to, da [sta] bila dosegljiva [in da je predsednica Komisije] lahko z njim vzpostavila stik, [za predsednico Komisije] bila velika uteha in [da je imela] možnost z njim ponovno vzpostaviti stik [glede] svojih zahtev“. Nazadnje, izvršni direktor farmacevtskega podjetja Pfizer je glede predsednice Komisije izjavil, da „je bil [njun odnos] zelo drugačen zato, ker sta ustvarila globoko zaupanje, zaradi katerega sta lahko imela poglobljene razprave“.
- 54 Poleg tega je iz intervjuja, ki ga je imela M. Stevi s predsednico Komisije, razvidno, da je predsednica Komisije v odgovor na vprašanje M. Stevi o tem, ali je „v tem obdobju obstajal telefonski klic [...] ali elektronsko sporočilo, ki bi [ji] ostal v spominu kot preobrat v načinu, kako se je spopadla s položajem“, omenila obstoj stikov z izvršnim direktorjem farmacevtskega podjetja Pfizer, čigar „osebni odziv“ je cenila.
- 55 Na tretjem mestu, tožeče stranke menijo, da posebno poročilo Evropskega računskega sodišča o nakupu cepiv Unije v okviru pandemije covid-19 potrjuje neuraden pogajalski proces, ki je potekal med pogajanjem o pogodbah o cepivih v okviru pandemije covid-19, kot sta ga predsednica Komisije in izvršni direktor farmacevtskega podjetja Pfizer opisala v intervjujih z M. Stevi. V zvezi s tem tožeči stranki poudarjata, da je Računsko sodišče opravilo oceno pogajanj

o navedenih pogodbah in ugotovilo, da Komisija ni predložila nobene informacije o predhodnih pogajanjih o zgoraj navedenih pogodbah, kot so časovni razpored pogajanj, zapisniki razprav in podrobnosti dogovorov.

- 56 Iz navedenega poročila je med drugim razvidno, da je „predsednica Komisije marca 2021 vodila predhodna pogajanja, katerih predmet je bila pogodba s podjetjem Pfizer/BioNTech“. Poleg tega Računsko sodišče v svojem poročilu navaja, da „ni prejelo nobenih informacij o predhodnih pogajanjih za najpomembnejšo pogodbo [Unije]“.
- 57 V obravnavani zadevi iz vseh teh indicov izhaja, da sta tožeči stranki predložili upoštevne in skladne elemente, ki opisujejo zlasti obstoj pošiljanja besedilnih sporočil med predsednico Komisije in izvršnim direktorjem farmacevtskega podjetja Pfizer v okviru Komisijinega nakupa cepiv od navedenega podjetja v okviru pandemije covid-19.
- 58 Iz navedenega izhaja, da sta tožeči stranki uspeli ovreči domnevo o neobstoju in posledično, kot je razvidno iz točke 48 zgoraj, o neposredovanju zaprosenih dokumentov.

– *Pojasnila, ki jih je podala Komisija*

- 59 Opozoriti je treba, da učinkovito izvajanje pravice dostopa do dokumentov, ki izhaja iz zahteve po preglednosti, predpostavlja, da zadevne institucije, kolikor je mogoče, nesamovoljno in predvidljivo pripravljajo in hranijo dokumentacijo o svojih dejavnostih. Drugače povedano, iz pravice dostopa do dokumentov, ki jih ima zadevna institucija, izhaja, da ima zadnjenavedena obveznost zagotoviti tudi njihovo ohranitev skozi čas, ki je povezana z obveznostjo dobrega upravljanja iz člena 41 Listine, seveda brez poseganja v druge veljavne pravne pogoje, kot so tisti v zvezi z varstvom podatkov (glej v tem smislu sodbo z dne 20. septembra 2019, Dehousse/Sodišče Evropske unije, T-433/17, EU:T:2019:632, točka 47 in navedena sodna praksa). Prav tako dolžnost skrbnega ravnanja, ki je neločljivo povezana z načelom dobrega upravljanja in ki od uprave Unije zahteva, da v njenih odnosih z javnostjo ravna skrbno in preudarno, pomeni, da navedena uprava z vso potrebno skrbnostjo išče dokumente, do katerih se prosi dostop, da bi odpravila obstoječe dvome in razjasnila položaj (glej po analogiji sodbo z dne 4. aprila 2017, Varuh človekovih pravic/Staelen, C-337/15 P, EU:C:2017:256, točki 34 in 114).
- 60 Zato mora Komisija, kot je razvidno iz točke 40 zgoraj, kadar se ne more več sklicevati na domnevo resničnosti, povezano z njeno izjavo, da nima zaprosenih dokumentov, na podlagi načela preglednosti in dolžnosti skrbnega ravnanja, ki izhajata iz pravice dostopa do dokumentov in pomenita, da mora uprava Unije ravnati skrbno in preudarno, podati prepričljiva pojasnila, ki prosilcu za dostop in Splošnemu sodišču omogočajo, da razumeta, zakaj zaprosenih dokumentov ni bilo mogoče najti.
- 61 V obravnavanem primeru je iz izpodbijanega sklepa razvidno, da je Komisija navedla, da kljub novemu poglobljenemu iskanju ne poseduje zaprosenih dokumentov. V zvezi s tem je ugotovila, da se ni mogoče sklicevati na Uredbo št. 1049/2001, da bi bila institucija prisiljena k ustvaritvi dokumenta, ki ne obstaja. Poleg tega je Komisija omenila člen 3(a) navedene uredbe, v katerem je opredeljen pojem „dokument“ v smislu te uredbe, in člen 7(1) Sklepa Komisije (EU) 2021/2121 z dne 6. julija 2020 o upravljanju zapisov in arhivih (UL 2021, L 430, str. 30), iz katerega izhaja, da se „[d]okumenti [Komisije] registrirajo, če vsebujejo pomembne informacije, ki niso kratkotrajne, ali če bi lahko vključevali ukrepanje ali nadaljnje ukrepanje Komisije ali ene od njenih služb“. Komisija je navedla, da bi bila besedilna sporočila evidentirana, če bi izpolnjevala merila iz člena 7(1) Sklepa 2021/2121. Navedla je, da ni bilo mogoče ugotoviti nobenega dokumenta, ki bi

spadal na področje uporabe prošnje za dostop do dokumentov. Zato je Komisija sklenila, da glede na to, da nima nobenega dokumenta v zvezi s prošnjo za dostop, ne more odobriti dostopa do zaprošenih dokumentov.

- 62 Na prvem mestu, Komisija se je v izpodbijanem sklepu omejila na navedbo, da kljub novemu poglobljenemu iskanju ni mogla identificirati nobenega dokumenta v zvezi s prošnjo za dostop do dokumentov, ne da bi pojasnila obseg ali način tega iskanja. V izpodbijanem sklepu namreč ni pojasnila niti vrst iskanja, ki naj bi jih opravila, niti morebitnih mest za shranjevanje dokumentov, ki naj bi bila pregledana.
- 63 Komisija je v odgovor na pisno vprašanje Splošnega sodišča navedla, da izjava iz izpodbijanega sklepa, da je opravila „novo poglobljeno iskanje“, pomeni, da je opravila dodatno iskanje poleg tistega, ki je bilo opravljeno na podlagi prvotne prošnje. Poleg tega je navedla, da je bilo iskanje najprej opravljeno v spisih v zvezi s pogajanjem o pogodbah o njenem nakupu cepiv v okviru pandemije covid-19, vendar je njen generalni sekretariat glede na to, da to iskanje ni prineslo rezultatov, vzpostavil stik s kabinetom njene predsednice. Ta je najprej preveril, prvič, ali so bili zaproseni dokumenti evidentirani v katerem koli upoštevnem spisu, in drugič, ali bi taki dokumenti morda lahko obstajali zunaj sistema upravljanja zapisov Komisije.
- 64 Poleg tega je Komisija v prilogi k dupliki predložila izjavo vodje kabineta svoje predsednice, v kateri je bilo navedeno, da „v kabinetu [zadnje navedene] ni nobenega dokumenta, ki bi spadal na področje uporabe prošnje tožečih strank za dostop“.
- 65 V zvezi s tem je treba poudariti, da je Komisija na obravnavi navedla, da ne more pojasniti, katera so tista mesta za shranjevanje dokumentov, ki jih je preučil kabinet njene predsednice. Poleg tega Komisija ni predložila nobene navedbe glede mest, ki ne spadajo v sistem upravljanja dokumentov in ki naj bi bila pregledana. Nazadnje, Komisija ni pojasnila, ali je kabinet njene predsednice opravil iskanje zaprošenih dokumentov na mobilnem telefonu ali telefonih, ki so ji bili dani na voljo, oziroma ali so bili ti upoštevani pri iskanju, opravljenem na podlagi prvotne in potrdilne prošnje.
- 66 Ko je bila Komisija o tem vprašana na obravnavi, je zatrdila, da ne more predložiti novih dokazov v zvezi z opravljenim iskanjem niti pojasniti, kako je bilo to opravljeno, in ali je bila predsednica Komisije vprašana o obstoju zaprošenih dokumentov.
- 67 Vendar Komisija trdi, da načini iskanja zaprošenih dokumentov nikakor ne vplivajo na vprašanje, ali ima te dokumente ali ne. Vendar ob neobstoju natančnih pojasnil o tem, kako so bili zaproseni dokumenti iskani, zadevna institucija ne izpolnjuje svoje dolžnosti glede predložitve prepričljivih pojasnil za neposredovanje dokumentov, ki so v preteklosti obstajali (glej v tem smislu sodbo z dne 28. oktobra 2020, Dehousse/Sodišče Evropske unije, T-857/19, neobjavljena, EU:T:2019:513, točka 97).
- 68 Zato pojasnila, ki jih je Komisija navedla tako v izpodbijanem sklepu kot v okviru tega postopka v zvezi z opravljenim iskanjem, da bi se našli zaproseni dokumenti, ne zadostujejo za prepričljivo pojasnitev razlogov, zaradi katerih teh dokumentov ni bilo mogoče najti.
- 69 Na drugem mestu, Komisija v izpodbijanem sklepu ugotavlja, da se na Uredbo št. 1049/2001 ni mogoče sklicevati, da bi se instituciji naložilo, naj ustvari dokument, ki ne obstaja, s čimer nakazuje možnost, da ti dokumenti ne obstajajo ali ne obstajajo več, ne da bi pojasnila razloge za tak neobstoj.

- 70 Komisija je v odgovoru na pisno vprašanje Splošnega sodišča v zvezi z besedilnimi sporočili navedla, da taka sporočila – drugače kot elektronska sporočila, ki so se pošiljala znotraj Komisije – niso bila samodejno izbrisana po razumnem obdobju, temveč jih lahko zadevna oseba ročno izbriše. Vendar Komisija ni navedla, ali so bila zaprosena besedilna sporočila izbrisana ali ne.
- 71 Poleg tega je Komisija v odgovoru na drugo pisno vprašanje, ki ji ga je postavilo Splošno sodišče, opozorila, da so bili mobilni telefoni njenih članov iz varnostnih razlogov obvezno zamenjani po razumnem obdobju uporabe. Vendar Komisija ni potrdila, ali so bili mobilni telefoni, ki so bili dani na voljo njeni predsednici, od vložitve prošnje za dostop do dokumentov zamenjani ali pa so bili zamenjani med iskanjem, opravljenim na podlagi prvotne in potrdilne prošnje. Ko je bila Komisija o tem vprašana na obravnavi, je potrdila, da domneva, da je bil mobilni telefon njene predsednice od vložitve prvotne prošnje zamenjan, ker je šlo za obvezno pravilo iz varnostnih razlogov. Poleg tega je navedla, da predpostavlja, da mobilni telefon, ki je trenutno na voljo njeni predsednici, ni isti kot tisti, ki ga je imela na voljo aprila 2021, vendar ne more potrditi, ali vsebina tega novega mobilnega telefona ustreza vsebini starega telefona ali ne.
- 72 Tako še vedno ni mogoče z gotovostjo vedeti, prvič, ali zaprosena besedilna sporočila še vedno obstajajo ali pa so bila izbrisana ter, po potrebi, ali je bil tak izbris opravljen prostovoljno ali samodejno, in drugič, ali so bili mobilni telefoni predsednice Komisije zamenjani ter, v tem primeru, kaj se je zgodilo s temi napravami, ali pa so bila predmet iskanja, opravljenega na podlagi prvotne prošnje in potrdilne prošnje.
- 73 V teh okoliščinah pojasnil Komisije, ki temeljijo na domnevah, ni mogoče šteti za prepričljiva.
- 74 Na tretjem mestu, izpodbijani sklep se sklicuje na člen 7(1) Sklepa 2021/2121, ki mu sledi ugotovitev, da „bi bila besedilna sporočila registrirana, če bi vsebovala pomembne informacije, ki niso kratkotrajne, ali če bi lahko vključevala ukrepanje ali nadaljnje ukrepanje Komisije ali ene od njenih služb v skladu z njenimi pravili o registraciji dokumentov“.
- 75 Poudariti je treba, da v izpodbijanem sklepu ni izrecno navedeno, ali Komisija zaprosenih dokumentov nima, ker niso bili registrirani v njenem sistemu upravljanja zapisov. Poleg tega tudi ne navaja nedvoumno, ali zaproseni dokumenti niso bili evidentirani, ker so bili kratkotrajni in nepomembni ter niso potrebovali nadaljnega ukrepanja Komisije ali ene od njenih služb.
- 76 Komisija je šele v svojih pisanjih in na obravnavi navedla, da zaprosena besedilna sporočila ne vsebujejo pomembnih ali nekratkotrajnih informacij ali informacij, ki bi zahtevale nadaljnje ukrepanje Komisije ali njenih služb, kar naj bi pojasnjevalo, zakaj med iskanjem, opravljenim na podlagi prvotne prošnje in potrdilne prošnje, ni bilo najdeno nobeno besedilno sporočilo, zajeto v prošnji za dostop do dokumentov, ki jo je vložila M. Stevi.
- 77 Komisija trdi, da je zaradi velikega števila digitalnih datotek, ustvarjenih z njenimi vsakodnevnimi dejavnostmi, fizično nemogoče evidentirati in shraniti vse dokumente, ki jih sestavi in prejme, in da so zato v skladu z njeno notranjo politiko upravljanja zapisov evidentirani in shranjeni le dokumenti, ki vsebujejo pomembne informacije, ki niso kratkotrajne, ali ki zahtevajo nadaljnje ukrepanje.
- 78 V zvezi s tem je Komisija na obravnavi v podporo svojim trditvam navedla, da je Splošno sodišče v zadevi, v kateri je bila izdana sodba z dne 13. novembra 2024, Kargins/Komisija (T-110/23, neobjavljena, EU:T:2024:805), navedlo, da čeprav učinkovito izvajanje pravice dostopa do

dokumentov predpostavlja, da zadevne institucije, kolikor je mogoče, nesamovoljno in predvidljivo hranijo dokumentacijo o svojih dejavnostih, pa notranja obvestila in osnutki v zvezi z dokumentom, kot je dopis, sami po sebi ne morejo biti pomembni ali izredni, kar bi upravičevalo njihovo evidentiranje in hrambo.

- 79 Opozoriti je treba, kot je razvidno iz točke 41 zgoraj, da učinkovito izvajanje pravice dostopa do dokumentov predpostavlja, da zadevne institucije, kolikor je mogoče, nesamovoljno in predvidljivo pripravljajo in hranijo dokumentacijo o svojih dejavnostih. Tako institucije pravici dostopa do dokumentov, ki jih imajo, ne morejo odvzeti vsakršnega bistva s tem, da ne evidentirajo dokumentacije o svojih dejavnostih (glej v tem smislu sodbo z dne 25. septembra 2024, Herbert Smith Freehills/Komisija, T-570/22, neobjavljena, EU:T:2024:644, točka 76).
- 80 Poleg tega se dejansko stanje v obravnavani zadevi razlikuje od dejanskega stanja v zadevi, v kateri je bila izdana sodba z dne 13. novembra 2024, Kargins/Komisija (T-110/23, neobjavljena, EU:T:2024:805). Po eni strani namreč tožeči stranki v zgoraj navedeni zadevi – drugače kot tožečima strankama v obravnavani zadevi – ni uspelo ovreči domneve o neobstoju zaprosenih dokumentov (glej točko 57 zgoraj).
- 81 Po drugi strani Komisija v obravnavani zadevi ni pojasnila, zakaj je ugotovila, da se za besedilna sporočila, ki sta si jih pošiljala njena predsednica in izvršni direktor farmacevtskega podjetja Pfizer v okviru nakupa cepiv zaradi pandemije covida-19, ni štelo, da vsebujejo pomembne informacije, ki niso kratkotrajne ali potrebujejo njeno nadaljnje ukrepanje ali nadaljnje ukrepanje ene od njenih služb, nanašajoč se na politiko, dejavnosti ali odločitve s področja njene odgovornosti.
- 82 Komisija bi vsekakor morala – tudi če taka sporočila ne bi vsebovala pomembnih informacij, ki niso kratkotrajne, ali informacij, ki bi zahtevale nadaljnje ukrepanje Komisije ali ene od njenih služb, ki bi upravičevale njihovo evidentiranje in s tem njihovo hrambo – vseeno podati prepričljiva pojasnila, na podlagi katerih bi bilo mogoče priti do te ugotovitve.
- 83 Vendar je treba v zvezi s tem po eni strani ugotoviti, da se Komisija ne more sklicevati le na to, da v njenem sistemu upravljanja zapisov ni evidentirala zaprosenih dokumentov, da bi dokazala, da navedenih dokumentov ni imela, brez kakršnega koli drugega pojasnila. Po drugi strani, kot je razvidno iz točk od 62 do 73 zgoraj, pojasnila Komisije o tem, kaj se je zgodilo z dokumenti, ki so obstajali ali za katere se je štelo, da so v preteklosti obstajali, temeljijo na domnevah ali nenatančnih trditvah in jih zato ni mogoče šteti za prepričljive.

– *Sklepna ugotovitev*

- 84 Zato je treba ugotoviti, da Komisija v izpodbijanem sklepu ni navedla nobenega prepričljivega pojasnila, na podlagi katerega bi bilo mogoče razumeti, zakaj ni mogla najti zaprosenih dokumentov. Pojasnila, ki jih je Komisija podala v odgovor na vprašanja, postavljena v okviru ukrepa procesnega vodstva in ponovljena na obravnavi, ob predpostavki, da so upoštevna za presojo zakonitosti izpodbijanega sklepa, prav tako ne ustrezajo temu, kar se zahteva, saj ne omogočajo seznanitve s tem, kaj se je dejansko zgodilo z zaprosenimi dokumenti.
- 85 Ker je bila domneva neobstoja zaprosenih dokumentov ovržena, bi morala Komisija, kot je razvidno iz točke 40 zgoraj, podati prepričljivo pojasnilo, na podlagi katerega bi bilo mogoče razumeti, zakaj ni mogla najti zaprosenih dokumentov, za katere se je štelo, da so v preteklosti obstajali, vendar na dan prošnje za dostop do dokumentov niso več obstajali ali jih vsaj ni bilo

mogoče najti. Kot pa v bistvu izhaja iz zgornje preučitve, se je Komisija omejila na navedbo, da zaprošenih dokumentov nima. V teh okoliščinah je treba ugotoviti, da Komisija ni izpolnila obveznosti, ki jih ima pri obravnavi prošnje za dostop do dokumentov in kot so navedene v točki 59 zgoraj, in je tako kršila načelo dobrega upravljanja iz člena 41 Listine.

- 86 Zato je treba tretjemu tožbenemu razlogu ugoditi in izpodbijani sklep razglasiti za ničen, ne da bi bilo treba odločiti o drugih tožbenih razlogih ali o predlogu tožečih strank za pripravljalni ukrep.

Stroški

- 87 V skladu s členom 134(1) Poslovnika se plačilo stroškov na predlog naloži neuspeli stranki. Ker Komisija ni uspela, se ji v skladu s predlogi tožečih strank naloži plačilo stroškov.

Iz teh razlogov je

SPLOŠNO SODIŠČE (veliki senat)

razsodilo:

- 1. Sklep Evropske komisije C(2022) 8371 final z dne 15. novembra 2022, sprejet na podlagi člena 4 določb o izvajanju Uredbe Evropskega parlamenta in Sveta (ES) št. 1049/2001 z dne 30. maja 2001 o dostopu javnosti do dokumentov Evropskega parlamenta, Sveta in Komisije, se razglasi za ničen.**
- 2. Komisiji se naloži plačilo stroškov.**

van der Woude	Papasavvas	da Silva Passos
Svenningsen	Truchot	Mastroianni
Kanninen	Schwarcz	Nihoul
Martín y Pérez de Nanclares	Hesse	Sampol Pucurull
Stancu	Nömm	Kecsmár

Razglašeno na javni obravnavi v Luxembourggu, 14. maja 2025.

Podpisi