



Zbirka odločb sodne prakse

SODBA SPLOŠNEGA SODIŠČA (prvi senat)

z dne 25. novembra 2020*

„Dostop do dokumentov – Uredba (ES) št. 1049/2001 – Sporazum med Evropsko skupnostjo in Združenimi mehiškimi državami o medsebojnem priznavanju in zaščiti poimenovanj za žgane pijače – Dokumenti, predloženi v okviru skupnega odbora – Zavrnitev dostopa – Izjema v zvezi z varstvom javnega interesa na področju mednarodnih odnosov – Izjema v zvezi z varstvom poslovnih interesov tretje stranke“

V zadevi T-166/19,

Marco Bronckers, stanujoč v Bruslju (Belgija), ki ga zastopa P. Kreijger, odvetnik,

tožeča stranka,

proti

Evropski komisiji, ki jo zastopata C. Ehrbar in A. Spina, agenta,

tožena stranka

zaradi predloga na podlagi člena 263 PDEU za razglasitev ničnosti Sklepa Komisije C (2019) 150 final z dne 10. januarja 2019 o zavrnitvi potrdilne prošnje za dostop do dokumentov „Tequila cases found by the Tequila Regulatory Council to be informed to the European Commission (Ares (2018) 4023479)“ in „Verification Reports in the European Market (Reportes de Verificación en el Mercado Europeo) (Ares (2018) 4023509)“,

SPLOŠNO SODIŠČE (prvi senat),

v sestavi H. Kanninen, predsednik, N. Póltorak (poročevalka) in M. Stancu, sodnici,

sodni tajnik: P. Cullen, administrator,

na podlagi pisnega dela postopka in obravnave z dne 15. julija 2020

izreka naslednjo

* Jezik postopka: angleščina.

Sodbo

Dejansko stanje

- 1 Tožeča stranka, Marco Bronckers, je 8. maja 2018 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) zaprosila za dostop do vseh zapisnikov sestankov skupnega odbora za žgane pijače (v nadaljevanju: skupni odbor), ki je bil ustanovljen v okviru sporazuma iz leta 1997 med Evropsko skupnostjo in Združenimi mehiškimi državami o medsebojnem priznavanju in zaščiti poimenovanj za žgane pijače (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 3, zvezek 21, str. 107, v nadaljevanju: sporazum iz leta 1997). Evropska komisija se je odločila, da tožeči stranki odobri delni dostop do dveh zapisnikov sestankov skupnega odbora, in sicer sestankov z dne 30. marca 2011 in 3. junija 2013.
- 2 Tožeča stranka je 3. julija 2018 potrdila prejem razkritih dokumentov, pri čemer ni izpodbijala izvedenih odstranitvev, ampak le popolnost dokumentov, ki jih je izbrala Komisija. Hkrati je generalnemu direktoratu (GD) Komisije za kmetijstvo predložila novo prošnjo za dostop do nekaterih dokumentov, navedenih v razkritih dokumentih. Tožeča stranka je navedla:
 - „V zapisniku sestanka z dne 30. marca 2011 je (v točki 2) omenjena razprava o kršitvah, ki jih je v zvezi z uporabo poimenovanja Tequila na evropskem trgu odkrila Mehika; ta razprava je temeljila na seznamu (omenjenem v točki 4 zapisnika sestanka z dne 3. junija 2013).
 - V zapisniku sestanka z dne 3. junija 2013 so (v točki 4) omenjeni dokumenti, ki jih je predložil Consejo Regulador de Tequila v zvezi s proizvodi, proizvedenimi v Evropski uniji, ki jih Mehika šteje za očitne kršitve geografske označbe Tequila.“
- 3 Komisija je v dopisu z dne 21. avgusta 2018 opredelila dva upoštevana dokumenta, in sicer dokumenta Ares(2018) 4023479 in Ares(2018) 4023509 (v nadaljevanju: zahtevana dokumenta). Ker sta zahtevana dokumenta po navedbah Komisije dokumenta mehiških organov, se je v skladu s členom 4(4) Uredbe št. 1049/2001 glede njih posvetovala s temi organi. Komisija je prošnjo za dostop do teh dokumentov zavrnila na podlagi izjem iz člena 4(2) in (1)(a) Uredbe št. 1049/2001, ki se nanašata na varstvo poslovnih interesov pravnih oseb in varstvo javnega interesa v zvezi z mednarodnimi odnosi.
- 4 Tožeča stranka je 5. septembra 2018 vložila potrdilno prošnjo, s katero je Komisijo zaprosila, naj ponovno preuči svoje stališče. Komisija je z elektronsko pošto z dne 26. septembra 2018 na podlagi člena 8(2) Uredbe št. 1049/2001 rok za odgovor na potrdilno prošnjo podaljšala za 15 delovnih dni. Komisija je z elektronsko pošto z dne 17. oktobra 2018 tožečo stranko obvestila, da odgovora ne bo mogla zagotoviti pred iztekom podaljšanega roka.
- 5 Komisija je z elektronsko pošto z dne 14. novembra 2018 tožečo stranko obvestila, da se je generalni sekretariat Komisije v skladu s členom 4(4) in (5) Uredbe št. 1049/2001 ponovno posvetoval z mehiškimi organi glede možnosti (delnega) razkritja zadevnih dokumentov.
- 6 Komisija je 10. januarja 2019 zavrnila potrdilno prošnjo tožeče stranke za dostop do zahtevanih dokumentov (v nadaljevanju: izpodbijani sklep).

Postopek in predlogi strank

- 7 Tožeča stranka je 14. marca 2019 v sodnem tajništvu Splošnega sodišča vložila to tožbo.

- 8 Tožeča stranka je 19. julija 2019 Splošnemu sodišču predlagala, naj ugotovi predlogu za pripravljalni ukrep za preveritev vsebine zahtevanih dokumentov in njihove zasebne narave.
- 9 Splošno sodišče je 31. marca 2020 z ukrepom procesnega vodstva iz člena 89(3) Poslovnika strankama postavilo vprašanje, ali želita na obravnavi ustno podati navedbe, kljub zdravstveni krizi, povezani s COVID-19. Ti sta odgovorili v predpisanem roku.
- 10 Stranki sta na obravnavi 15. julija 2020 ustno podali navedbe in odgovorili na ustna vprašanja Splošnega sodišča.
- 11 Tožeča stranka Splošnemu sodišču predlaga, naj:
- izpodbijani sklep razglasi za ničen;
 - Komisiji naloži plačilo stroškov.
- 12 Komisija Splošnemu sodišču predlaga, naj:
- tožbo zavrne;
 - tožeči stranki naloži plačilo stroškov.

Pravo

- 13 Tožeča stranka v utemeljitev tožbe navaja štiri tožbene razloge.
- 14 Prvi tožbeni razlog se nanaša na kršitev člena 4(1)(a), tretja alineja, Uredbe št. 1049/2001 in/ali člena 296 PDEU. Drugi tožbeni razlog se nanaša na kršitev člena 4(2) Uredbe št. 1049/2001 in/ali člena 296 PDEU. Tretji tožbeni razlog se nanaša na kršitev obveznosti razkritja zahtevanih dokumentov na podlagi prevladujočega javnega interesa, če se vsi dokumenti ali deli dokumentov, do katerih se zahteva dostop, nanašajo na poslovne interese v smislu člena 4(2) Uredbe št. 1049/2001. Nazadnje, četrti tožbeni razlog se nanaša na kršitev člena 4(6) in (7) Uredbe št. 1049/2001 in/ali člena 296 PDEU.
- 15 Splošno sodišče meni, da je treba pred obravnavo drugih očitkov in tožbenih razlogov preučiti očitke v zvezi s kršitvijo člena 296 PDEU.

Očitki, ki se nanašajo na kršitev člena 296 PDEU

- 16 Tožeča stranka navaja očitke v zvezi s kršitvijo člena 296 PDEU glede tega, da je Komisija uporabila izjeme iz člena 4(1)(a), tretja alineja, in člena 4(2) Uredbe št. 1049/2001, ter glede možnosti odobritve delnega dostopa do zahtevanih dokumentov.
- 17 Komisija te trditve izpodbija.
- 18 Komisija trdi, da je očitek glede pomanjkljive obrazložitve, naveden v okviru prvega tožbenega razloga, nedopusten, ker trditve tožeče stranke v zvezi s tem ne izpolnjujejo zahtev iz člena 76 Poslovnika.
- 19 Glede tega je treba spomniti, da v skladu z ustaljeno sodno prakso zahteva, da mora v skladu s členom 76 Poslovnika tožba med drugim vsebovati predmet spora in povzetek navedenih tožbenih razlogov, pomeni, da mora biti ta navedba dovolj jasna in natančna, da toženi stranki omogoči

pripravo obrambe in Splošnemu sodišču, da odloči o tožbi, po potrebi brez drugih dodatnih informacij (sodba z dne 29. aprila 2020, Anbouba/Svet, T-592/18, Intercontact Budapest/CdT, T-640/18, neobjavljena, EU:T:2013:167, točka 24).

- 20 V obravnavani zadevi je člen 296 PDEU naveden v naslovu prvega tožbenega razloga. Poleg tega tožeča stranka navaja več trditev, s katerimi poleg utemeljenosti izpodbijanega sklepa izpodbija tudi zadostnost njegove obrazložitve. Ti elementi Splošnemu sodišču omogočajo, da lahko razume razlogovanje tožeče stranke, Komisiji pa, da v zvezi s tem poda svoje argumente.
- 21 Zato je treba ugotoviti, da je v nasprotju s tem, kar trdi Komisija, očitek, ki se nanaša na pomanjkljivo obrazložitev, dopusten.
- 22 Uvodoma je treba spomniti, da mora biti obrazložitev, ki se zahteva s členom 296 PDEU in členom 41(2)(c) Listine Evropske unije o temeljnih pravicah, prilagojena naravi zadevnega akta ter mora jasno in nedvoumno izražati razlogovanje institucije, ki je zadevni akt izdala, tako da se lahko zadevne osebe seznanijo z utemeljitvijo sprejetega ukrepa in da lahko sodišče Unije opravi nadzor (glej v tem smislu sodbo z dne 29. septembra 2011, Elf Aquitaine/Komisija, C-521/09 P, EU:C:2011:620, točka 147 in navedena sodna praksa).
- 23 V zvezi s prošnjo za dostop do dokumentov mora zadevna institucija, kadar tak dostop zavrne, za vsak tak primer na podlagi informacij, ki jih ima, dokazati, da za dokumente, do katerih je bil dostop zaprosen, dejansko veljajo izjeme iz Uredbe št. 1049/2001 (sodbi z dne 10. septembra 2008, Williams/Komisija, T-42/05, neobjavljena, EU:T:2008:325, točka 95, in z dne 7. julija 2011, Valero Jordana/Komisija, T-161/04, neobjavljena, EU:T:2011:337, točka 49).
- 24 Komisija sicer mora navesti razloge, ki v zadevi, ki jo obravnava, upravičujejo uporabo ene od izjem od pravice do dostopa, določenih v Uredbi št. 1049/2001, ni ji pa treba predložiti informacij, ki niso nujne za to, da lahko prosilec za dostop razume razloge, na podlagi katerih je bil sprejet njen sklep, in za to, da Splošno sodišče opravi nadzor nad zakonitostjo tega sklepa (sodba z dne 30. januarja 2008, Terezakis/Komisija, T-380/04, neobjavljena, EU:T:2008:19, točka 119).
- 25 V zvezi s tem je treba ugotoviti, da so razlogi, na katerih temelji izpodbijani sklep, v njem jasno navedeni.
- 26 Podrobneje, Komisija je navedla izjeme, s katerimi je utemeljila svojo zavrnitev, in sicer izjeme v zvezi z javnim interesom na področju mednarodnih odnosov in poslovnimi interesi iz člena 4(1)(a), tretja alineja, in (2), prva alineja, Uredbe št. 1049/2001.
- 27 Natančneje, Komisija je v izpodbijanem sklepu v bistvu navedla, da je z zavrnitvijo dostopa do zahtevanih dokumentov na podlagi člena 4(1)(a), tretja alineja, Uredbe št. 1049/2001, na eni strani upoštevala nasprotovanje mehiških organov, da bi se zadevni dokumenti razkrili, vključno z njihovimi trditvami o vsebini zahtevanih dokumentov, in na drugi strani ugotovila, da bi njihovo razkritje lahko ogrozilo delovanje skupnega odbora. V zvezi s tem je poudarila, da so ji zahtevane dokumente predložili mehiški organi v okviru sestankov skupnega odbora. Poleg tega je Komisija navedla, da so bili v zahtevanih dokumentih navedeni primeri domnevnih goljufij in subjekti, ki naj bi v Uniji uporabljali ali prodajali „psevdo-Tequilo“. Zoper nekatere od teh morebitno goljufivih uporab naj bi mehiški organi že sprožili sodne postopke proti državam članicam Unije zaradi „piratstva Tequile“. V okviru teh postopkov naj bi Unija in mehiški organi tesno sodelovali. Poleg tega naj bi obe strani preučili možne ukrepe v zvezi z geografskimi označbami žganih pijač.

- 28 Komisija je ugotovila, da bi partnerska tretja država lahko razkritje zahtevanih dokumentov kljub temu, da je temu nasprotovala, štela za zlorabo zaupanja, kar bi lahko povzročilo, da bi v prihodnosti zavrnila posredovanja nekaterih informacij, zlasti skupnemu odboru. Zato naj bi to negativno vplivalo na delovanje skupnega odbora ter na vsako prihodnje sodelovanje v zvezi z geografskimi označbami in njihovim varstvom v Uniji.
- 29 Komisija je na temelju člena 4(2), prva alineja, Uredbe št. 1049/2001 tudi navedla, da zaprošeni dokumenti vsebujejo zaupne poslovne informacije o mehiških proizvajalcih Tequile. Komisija trdi, da navedeni dokumenti med drugim vsebujejo seznam sporov v Uniji med mehiškimi organi, mehiškimi proizvajalci Tequile in podjetji Unije, ki na notranjem trgu Unije prodajajo Tequilo brez kakršnega koli certificiranja ali dovoljenja, ter imena proizvodov, znamke, ki jih mehiški organi niso certificirali za prodajo Tequile v Uniji, geografska območja, kjer jih je mogoče najti, informacije o njihovih proizvajalcih, družbe Unije, ki prodajajo te proizvode, in ukrepe, ki jih morajo v zvezi s tem sprejeti mehiški organi, vključno s predlaganimi sodnimi postopki. Komisija je dodala, da je treba te informacije opredeliti kot poslovno občutljive in da je zato mogoče domnevati, da so mehiški organi, ko so predložili te dokumente, ki vsebujejo poslovno občutljive informacije, upravičeno pričakovali, da ne bodo razkriti. Komisija meni, da obstaja predvidljiva in ne zgolj hipotetična nevarnost, da bi razkritje teh občutljivih poslovnih informacij škodovalo poslovnim interesom in dejavnostim zadevnih družb v smislu člena 4(2), prva alineja, Uredbe št. 1049/2001.
- 30 Poleg tega je Komisija preučila možnost odobritve delnega dostopa do zahtevanih dokumentov. Vendar iz zgoraj navedenih razlogov ni mogoč nikakršen obsežnejši delni dostop, ne da bi se škodilo zgoraj opisanim interesom.
- 31 Glede na navedeno je treba ugotoviti, da je Komisija v izpodbijanem sklepu dovolj podrobno navedla dejanske in pravne elemente ter vse preudarke, na podlagi katerih je sprejela ta sklep. Vsekakor je obrazložitev navedene odločbe zadostovala, da se je tožeča stranka lahko seznanila z njeno utemeljitvijo za zaščito svojih pravic, in da lahko Splošno sodišče opravi nadzor.
- 32 Zato je treba očitke, ki se nanašajo na kršitev člena 296 PDEU, zavrni.

Prvi tožbeni razlog: kršitev člena 4(1)(a), tretja alineja, Uredbe št. 1049/2001

- 33 Uvodoma je treba opozoriti, da 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 do dokumentov institucij (sodbi z dne 1. februarja 2007, Sison/Svet, C-266/05 P, EU:C:2007:75, točka 61, in z dne 27. novembra 2019, Izuzquiza in Semsrott/Frontex, T-31/18, EU:T:2019:815, točka 58).
- 34 Vendar je vsebina odločbe, ki jo mora sprejeti institucija – glede na posebno občutljivost in pomembnost interesov, ki jih varuje člen 4(1)(a) Uredbe št. 1049/2001, skupaj z obvezno zavrnitvijo dostopa, ki jo mora uveljaviti institucija, kadar bi razkritje dokumenta javnosti škodilo tem interesom – zahtevna in kočljiva ter zahteva prav posebno previdnost.
- 35 To potrjuje dejstvo, da so izjeme iz člena 4(1) Uredbe št. 1049/2001 obvezne v smislu, da so institucije dolžne zavrni dostop do dokumentov, na katere se nanašajo navedene izjeme, če je predložen dokaz za navedene okoliščine, ne da bi bilo treba tehtati med varstvom javnega interesa in varstvom drugih interesov (sodba z dne 11. julija 2018, ClientEarth/Komisija, T-644/16, neobjavljena, EU:T:2018:429, točka 23).
- 36 Poleg tega, ker na eni strani take izjeme odstopajo od načela čim širšega dostopa javnosti do dokumentov, jih je treba razlagati in uporabljati ozko (sodbi z dne 1. februarja 2007, Sison/Svet, C-266/05 P, EU:C:2007:75, točka 63, in z dne 7. februarja 2018, Access Info Europe/Komisija, T-851/16, EU:T:2018:69, točka 36), zato le okoliščina, da se dokument nanaša na interes, ki je

zavarovan z izjemo, ne more upravičiti njene uporabe (sodbi z dne 27. februarja 2014, Komisija/EnBW, C-365/12 P, EU:C:2014:112, točka 64, in z dne 7. februarja 2018, Access Info Europe/Komisija, T-851/16, EU:T:2018:69, točka 36).

- 37 Na drugi strani načelo ozke razlage izjem iz člena 4 Uredbe št. 1049/2001 ni v nasprotju s tem, da ima zadevna institucija, kadar gre za izjeme v zvezi z javnim interesom iz odstavka (1)(a) tega člena, široko diskrecijsko pravico pri določanju, ali bi razkritje dokumenta javnosti škodilo interesom, ki jih varuje ta določba, obseg nadzora Splošnega sodišča nad zakonitostjo zavrnilne odločbe glede dostopa do dokumenta, ki jo je sprejela institucija na podlagi ene od navedenih izjem, pa mora biti omejen na preverjanje, ali so bila upoštevana postopkovna pravila in obveznost obrazložitve, ali je bilo dejansko stanje pravilno ugotovljeno in ali ne gre za očitno napako pri presoji in zlorabo pooblastil (glej v tem smislu sodbi z dne 1. februarja 2007, Sison/Svet, C-266/05 P, EU:C:2007:75, točka 64, in z dne 12. septembra 2013, Besselink/Svet, T-331/11, neobjavljena, EU:T:2013:419, točka 34).
- 38 Na podlagi navedenega se je treba v obravnavani zadevi izreči o vprašanju, ali je Komisija pravilno uporabila izjemo iz člena 4(1)(a), tretja alineja, Uredbe št. 1049/2001, v skladu s katerim institucije zavrnejo dostop do dokumenta, kadar bi razkritje oslabilo varstvo javnega interesa v zvezi z mednarodnimi odnosi.

Prvi del

- 39 Tožeča stranka v okviru prvega dela trdi, da razkritje zaprosenih dokumentov ne bi bilo skrb vzbujajoče. V zvezi s tem meni, da izpodbijani sklep nakazuje, da nasprotovanje mehiških organov temelji na vprašanju, ali so navedeni dokumenti poslovne skrivnosti iz člena 4(2) Uredbe št. 1049/2001. Tožeča stranka navaja, da po mnenju Komisije že zgolj dejstvo, da tuja vlada nasprotuje razkritju dokumentov, ne glede na naravo dokumentov ali utemeljenost ugovorov, samo po sebi zadostuje za ugotovitev, da bi razkritje ogrozilo mednarodne odnose. Vendar naj mehiškim organom ne bi bilo mogoče priznati pravice, da preprečijo razkritje vseh pritožb mehiških zasebnih organizacij v zvezi z ravnanjem državljanov Unije, ne da bi jim bilo treba dokazati, da navedene pritožbe vsebujejo poslovne skrivnosti podjetij ali mehiških državljanov. Tožeča stranka se med drugim sklicuje na temeljno načelo prava Unije, v skladu s katerim imajo državljani Unije pravico dostopa do dokumentov, s katerimi razpolagajo institucije Unije, vključno s tistimi, ki vsebujejo trditve neevropskih državljanov v zvezi z državljani Unije. Edina razlaga, ki so jo podali mehiški organi, naj bi temeljila na tem, da bi razkritje škodovalo poslovnim interesom zasebnikov, to je mehiških proizvajalcev Tequile, v smislu člena 4(2) Uredbe št. 1049/2001. Tožeča stranka dodaja, da je položaj Unije na mednarodnem prizorišču dovolj trden, da lahko prenese nekaj nesoglasij z njenimi poslovnimi partnerji glede potrebe po ohranitvi vrednot, ki so za Unijo tako pomembne, kot sta preglednost in odgovornost do državljanov.
- 40 Komisija te trditve izpodbija.
- 41 Kot je razvidno iz točke 1 zgoraj, je Komisija tožeči stranki odobrila delni dostop do dveh zapisnikov sestankov skupnega odbora. Kot je razvidno iz točke 2 zgoraj, pa Komisija ni odobrila dostopa do zahtevanih dokumentov.
- 42 V skladu s členom 4(4) Uredbe št. 1049/2001 se glede dokumentov tretjih strank institucija s tretjimi strankami posvetuje, da bi presodila, ali se lahko uporabi izjema iz člena 4(1) ali (2), razen če je že razjasnjeno, ali naj se dokument razkrije ali ne.
- 43 V obravnavanem primeru je zahtevane dokumente pripravil Consejo Regulador de Tequila. To nepridobitno organizacijo je mehiška vlada pooblastila za kontrolo in potrjevanje, da so proizvodnja, polnjenje in označevanje Tequile v skladu z uradnimi mehiškimi standardi za Tequilo. Prav tako spremlja in nadzira izvajanje sporazuma iz leta 1997. Tako so bili zahtevani dokumenti, čeprav jih je

pripravil Consejo Regulador de Tequila in vsebujejo informacije o kršitvah zasebnih interesov v zvezi z označbo Tequila, namenjeni izključno temu, da jih mehiški organi predložijo Uniji v okviru skupnega odbora, ki deluje na podlagi sporazuma iz leta 1997. Zato se je Komisija pred sprejetjem izpodbijanega sklepa posvetovala z mehiškimi organi.

- 44 Mehikiški organi so med posvetovanji opozorili na možnost oslabitve varstva poslovnih interesov fizičnih ali pravnih oseb, vključno z intelektualno lastnino, zaradi morebitnega razkritja zahtevanih dokumentov.
- 45 V zvezi s tem je treba opozoriti, da posvetovanje s tretjo stranko, ki ni država članica, določeno v členu 4(4) Uredbe št. 1049/2001, institucije ne zavezuje, ampak ji omogoča, da presodi, ali se uporabi izjema, določena v odstavku 1 in 2 tega člena (sodba z dne 30. januarja 2008, Terezakis/Komisija, T-380/04, neobjavljena, EU:T:2008:19, točka 60).
- 46 Zato je v primeru dokumentov tretje stranke, čeprav je posvetovanje s to tretjo stranko sicer obvezno, naloga Komisije, da presodi nevarnosti, ki bi lahko izhajale iz razkritja teh dokumentov. Predvsem ne more šteti, da nasprotovanje te tretje stranke samodejno pomeni, da do razkritja ne sme priti zaradi ogroženosti mednarodnih odnosov, ampak mora neodvisno analizirati vse upoštevne okoliščine in sprejeti odločitev v okviru svoje diskrecijske pravice.
- 47 Poleg tega je narava odločitve, ki jo mora sprejeti institucija ob uporabi zadevne določbe, zahtevna in kočljiva, glede nje pa se zahteva prav posebna previdnost, zlasti glede na posebej občutljiv in bistven značaj varovanega interesa (sodba z dne 4. maja 2012, In't Veld/Svet, T-529/09, EU:T:2012:215, točka 24).
- 48 V obravnavanem primeru je iz elementov spisa razvidno, da je Komisija pri uporabi izjeme iz člena 4(1)(a), tretja alineja, Uredbe št. 1049/2001, kot je navedeno zgoraj v točki 27, upoštevala ne le obrazloženo nasprotovanje mehiških organov, ampak tudi vsebino informacij iz zahtevanih dokumentov ter trditve mehiških organov, da so se informacije, ki so vsebovane v teh dokumentih, nanašale na poslovne interese, na posebne okoliščine, v katerih so bile pridobljene, in na morebitne negativne posledice, povezane z njihovim razkritjem.
- 49 V zvezi s tem je Komisija, potem ko je preučila elemente, navedene v točki 48 zgoraj, ugotovila, kot je navedeno v točki 28 zgoraj, da bi lahko mehiški organi razkritje zahtevanih dokumentov šteli za zlorabo zaupanja, kar bi lahko povzročilo, da bi v prihodnosti zavrnilo posredovanja nekaterih informacij, zlasti skupnemu odboru, kar bi negativno vplivalo na delovanje tega odbora in na vsako prihodnje sodelovanje v zvezi z geografskimi označbami in njihovim varstvom v Uniji. Torej nasprotovanje mehiških organov ni samodejno privedlo do tega, da je Komisija zavrnila razkritje zahtevanih dokumentov.
- 50 Zato je treba zavrniti trditev tožeče stranke, da je Komisija ugotovila, da že zgolj dejstvo, da so mehiški organi nasprotovali razkritju dokumentov, ne glede na naravo dokumentov ali utemeljenost nasprotovanj, samo po sebi zadošča za ugotovitev, da bi razkritje ogrozilo mednarodne odnose.
- 51 Te ugotovitve ne more omajati trditev tožeče stranke, da je temeljno vprašanje v obravnavanem primeru legitimnost utemeljitve nasprotovanja mehiških organov, ki temelji na tem, da bi razkritje zahtevanih dokumentov škodovalo poslovnim interesom zasebnikov v smislu člena 4(2), prva alineja, Uredbe št. 1049/2001. Kot je razvidno iz pisanj tožeče stranke in njenega stališča, izraženega na obravnavi, iz te trditve v bistvu izhaja, da bi Komisija lahko zavrnila razkritje zahtevanih dokumentov le, če bi bilo mogoče uporabiti izjemo iz člena 4(2), prva alineja, Uredbe št. 1049/2001, na kateri je temeljilo nasprotovanje mehiških organov.

- 52 V zvezi s tem, prvič, Komisiji se o uporabi izjeme iz člena 4(2), prva alineja, Uredbe št. 1049/2001 ni treba izreči pri preučitvi možnosti uporabe izjeme iz člena 4(1)(a), tretja alineja, Uredbe št. 1049/2001. Vendar je utemeljitev nasprotovanja tretje države ena od okoliščin, ki jih mora v obravnavanem primeru v okviru te preučitve upoštevati. Natančneje, ocena tveganja, ki ga razkritje pomeni za mednarodne odnose, ki jo opravi Komisija, ne temelji zgolj na presoji razloga za nasprotovanje razkritju zahtevanih dokumentov, na katerega se sklicuje tretja država, pač pa temelji na presoji vseh okoliščin, povezanih z morebitnim razkritjem teh dokumentov.
- 53 Drugič, kot je tožeča stranka priznala na obravnavi, je Komisija razloge za nasprotovanje mehiških organov, ki se nanašajo na vsebino zahtevanih dokumentov, preučila kot eno od okoliščin, ki jih je upoštevala v okviru preverjanja morebitne oslabilosti varstva javnega interesa v zvezi z mednarodnimi odnosi. V zvezi s tem je Komisija ugotovila, da zahtevani dokumenti vsebujejo občutljive informacije. Ta ugotovitev je utemeljena, ker ti dokumenti, kot je razvidno iz točke 27 zgoraj, vsebujejo informacije o primerih domnevnih goljufij in o subjektih, ki naj bi uporabljali ali prodajali „psevdo-Tequilo“ v Uniji, in o možnih ukrepih v zvezi z geografskimi označbami žganih pijač.
- 54 Zato je treba trditev tožeče stranke, da v bistvu Komisija ne bi smela zavrniti razkritja zahtevanih dokumentov, ne da bi dokazala, da je bilo nasprotovanje mehiških organov utemeljeno, zavrniti.
- 55 Zato je treba prvi del prvega tožbenega razloga zavrniti.

Drugi del

- 56 Tožeča stranka v okviru drugega dela trdi, da je nevarnost, da bi razkritje zadevnih dokumentov lahko oslabilo varstvo odnosov z mednarodnim trgovskim partnerjem, hipotetična oziroma skoraj neverjetna. V zvezi s tem naj bi bilo bolj verjetno, da bi boljše poznavanje doveznosti držav članic Unije za pritožbe Mehike v zvezi s kršitvami sporazuma iz leta 1997 povečalo ugled Unije kot zanesljivega partnerja v mednarodnih odnosih.
- 57 Komisija te trditve izpodbija.
- 58 Ugotoviti je treba, ali je Komisija v izpodbijanem sklepu podala prepričljiva pojasnila o tem, kako bi lahko dostop do spornih dokumentov konkretno in dejansko oslabil varstvo mednarodnih odnosov Unije in, v okviru široke diskrecijske pravice Komisije na podlagi izjem iz člena 4(1) Uredbe št. 1049/2001, ali se zatrjevana škoda lahko šteje za razumno predvidljivo, in ne zgolj za hipotetično (sodba z dne 28. novembra 2013, Jurašinović/Svet, C-576/12 P, EU:C:2013:777, točka 45).
- 59 V zvezi s tem mora sodišče – pri katerem je bila vložena tožba zoper sklep Komisije, s katerim je bil zavrnjen dostop do dokumenta na podlagi člena 4(1)(a), tretja alineja, Uredbe št. 1049/2001, in v utemeljitev katere tožeča stranka trdi, da Komisija ni dokazala, da bi razkritje tega dokumenta negativno vplivalo na javni interes, ki je varovan z izjemo iz te določbe – v mejah tožbenih razlogov, uveljavljenih pred tem sodiščem, preveriti, ali je Komisija v svojem sklepu dejansko podala zahtevana pojasnila in dokazala, da obstaja razumno predvidljiva in ne zgolj hipotetična nevarnost takega vpliva.
- 60 Kot poudarja tožeča stranka, je Komisija v obravnavanem primeru pri oceni, da bi razkritje zahtevanih dokumentov lahko povzročilo poslabšanje mednarodnih odnosov, uporabila pogojnik, ne da bi dokazala gotovost take nevarnosti. Vendar je treba poudariti, da Komisija s tem ni kršila zahtev, ki izhajajo iz člena 4(1) (a), tretja alineja, Uredbe št. 1049/2001, saj ji v skladu s sodno prakso, navedeno zgoraj v točkah 58 in 59, ni treba dokazati, da obstaja gotova nevarnost oslabilosti varstva mednarodnih odnosov Unije, ampak zgolj, da obstaja razumno predvidljiva in ne zgolj hipotetična nevarnost.

- 61 Poleg tega je Splošno sodišče ugotovilo, da je to, kako organi tretje države razumejo odločitve Unije, del mednarodnih odnosov s to tretjo državo. Od tega sta namreč odvisna nadaljevanje in kakovost teh odnosov (sodba z dne 27. februarja 2018, CEE Bankwatch Network/Komisija, T-307/16, EU:T:2018:97, točka 90).
- 62 Poleg tega, kot izhaja iz sodne prakse, navedene zgoraj v točki 37, ima Komisija, kadar gre za uporabo člena 4(1)(a) Uredbe št. 1049/2001, široko diskrecijsko pravico pri določanju, ali bi razkritje dokumenta javnosti škodilo interesom, ki jih varuje ta določba.
- 63 V zvezi s tem je iz izpodbijanega sklepa razvidno, da je cilj skupnega odbora zaščita geografskih označ proizvodov. Zato je Komisija pri preučitvi zadevne izjeme lahko upravičeno menila, da bi mehiški organi, če bi bili zahtevani dokumenti, s katerimi so ti organi seznanili ta odbor in ki so neposredno povezani z delom tega odbora in s sodelovanjem pri zaščiti geografskih označb, razkriti kljub temu, da so navedeni organi temu dvakrat nasprotovali, lahko takšno dejanje šteli za zlorabo zaupanja. Komisija je lahko prav tako upravičeno menila, da bi posledično lahko bilo ogroženo sodelovanje v zvezi z zaščito geografskih označb s to tretjo državo, kar bi lahko privedlo do tega, da bi mehiški organi v prihodnosti zavrnilo posredovanje nekaterih informacij, zlasti skupnemu odboru. Kot je bilo navedeno zgoraj v točki 27, so v zahtevanih dokumentih navedeni primeri domnevnih goljufij, in subjekti, ki naj bi v Uniji uporabljali ali prodajali „psevdo-Tequilo“, ter so v njih vsebovane informacije, da so zoper nekatere od teh morebitnih goljufivih uporab že sproženi sodni postopki, v okviru katerih Unija in mehiški organi tesno sodelujejo. Komisija tako ni storila očitne napake pri presoji s tem, da je menila, da bi razkritje zahtevanih dokumentov lahko negativno vplivalo na delovanje skupnega odbora, katerega cilj je zaščita geografskih označb proizvodov, in na vsako prihodnje sodelovanje v zvezi z geografskimi označbami in njihovim varstvom v Uniji.
- 64 Zato je treba ugotoviti, da so pojasnila Komisije v izpodbijanem sklepu, kot so navedena zgoraj v točki 63, prepričljiva in dokazujejo obstoj – kot se zahteva s sodno prakso, navedeno zgoraj v točki 58 – predvidljive, in ne zgolj hipotetične nevarnosti za mednarodne odnose. Obstoj te nevarnosti zadostuje za utemeljitev uporabe izjeme iz člena 4(1)(a), tretja alineja, Uredbe št. 1049/2001 za vse zahtevane dokumente v okviru široke diskrecijske pravice, ki jo je treba v skladu s sodno prakso, navedeno zgoraj v točki 37, priznati Komisiji v okviru uporabe te izjeme.
- 65 Zato je treba drugi del prvega pritožbenega razloga zavrnilo.
- 66 Te ugotovitve ni mogoče izpodbiti z dodatnima trditvama tožeče stranke.
- 67 Prvič, tožeča stranka poudarja, da se dokumenti, do katerih prosi za dostop, ne nanašajo na pogajanja o mednarodnem sporazumu, v okviru katerega se spreminjajo stališča strank. Zadevni dokumenti naj bi se namreč nanašali na dejansko izvajanje mednarodnega sporazuma, sklenjenega med Unijo in Mehiko. V zvezi s tem naj bi bila uporaba pravnih pravil, kot je Pogodba, vprašanje pravne varnosti. Pričakovanja glede pravne varnosti naj bi okrepila pomen načela preglednosti v fazi uporabe.
- 68 Te trditve ni mogoče sprejeti.
- 69 Najprej je treba navesti, da je pojem „mednarodni odnosi“, na katerega se sklicuje člen 4(1)(a), tretja alineja, Uredbe št. 1049/2001, pojem prava Unije (glej v tem smislu sodbo z dne 14. februarja 2012, Nemčija/Komisija, T-59/09, EU:T:2012:75, točka 62).
- 70 V zvezi s tem je treba navesti, da niti besedilo te določbe niti sodna praksa ne kažeta na to, da bi se za dokumente iz faze „pogajanj“ o nekem mednarodnem sporazumu *a priori* uporabljala drugačna raven varstva kot za dokumente iz faze „uporabe“ tega sporazuma.

- 71 Zato je lahko ocena nevarnosti, da bo ogroženo delovanje skupnega odbora in s tem sodelovanje pri zaščiti geografskih označb, ustrezen standard za preučitev nevarnosti za poseg v varovan interes, ki se nanaša na razkritje dokumentov, povezanih z izvajanjem sporazuma iz leta 1997.
- 72 Drugič, tožeča stranka trdi, da je uporaba sporazuma iz leta 1997 še naprej upoštevna za zasebne subjekte Unije, od katerih nobeden ni bil povabljen na sestanke skupnega odbora. Zato naj bi bila preglednost dokumentov, o katerih se je razpravljalo v tem odboru, še posebej pomembna.
- 73 Tudi te trditve ni mogoče sprejeti.
- 74 Iz člena 4(1)(a), tretja alinea, Uredbe št. 1049/2001 namreč izhaja, da obstoja morebitnega prevladujočega javnega interesa ni treba preveriti, kadar gre za izjemo zaradi varstva javnega interesa v zvezi z mednarodnimi odnosi (sodba z dne 27. februarja 2018, CEE Bankwatch Network/Komisija, T-307/16, EU:T:2018:97, točka 124). Dodati je treba, da enako velja za zasebni interes.
- 75 Čeprav je bila ta trditev navedena za podkrepitev drugih trditev v zvezi s prvim tožbenim razlogom, pa z njo ni mogoče omajati zgoraj navedenih ugotovitev, iz katerih izhaja, da Komisija s tem, da je uporabila izjemo iz člena 4(1) (a), tretja alinea, Uredbe št. 1049/2001, ni storila očitne napake pri presoji.
- 76 Zato je treba dodatne trditve zavrniti.
- 77 Glede na vse navedeno je treba prvi tožbeni razlog v celoti zavrniti.
- 78 Zato ni treba preučiti utemeljenosti drugega in tretjega tožbenega razloga, ki se nanašata na kršitev člena 4(2) Uredbe št. 1049/2001 ali sklicujeta na prevladujoč javni interes, povezan s to določbo, saj za pravno utemeljenost izpodbijanega sklepa zadošča, da je bila ena od izjem, na podlagi katerih je Komisija zavrnila dostop do zaprošenih dokumentov, upravičeno uporabljena (glej v tem smislu sodbo z dne 11. Julija 2018, ClientEarth/Komisija, T-644/16, neobjavljena, EU:T:2018:429, točka 78).
- 79 Četrty tožbeni razlog, ki se nanaša na zavrnitev delnega dostopa do zahtevanih dokumentov, je prav tako treba zavrniti. Kot je razvidno iz točke 64 zgoraj, je Komisija z zavrnitvijo dostopa do zahtevanih dokumentov – ne da bi storila očitno napako pri presoji – ugotovila, da se izjema iz člena 4(1) (a), tretja alinea, Uredbe št. 1049/2001 uporablja za te dokumente v celoti.

Predlog za pripravljalni ukrep

- 80 Tožeča stranka je v repliki Splošnemu sodišču predlagala, naj ugodi predlogu za pripravljalni ukrep za preveritev vsebine zahtevanih dokumentov in njihove zasebne narave.
- 81 V obravnavanem primeru je treba ugotoviti, da obrazložitev izpodbijanega sklepa v zvezi z uporabo izjeme iz člena 4(1)(a), tretja alinea, Uredbe št. 1049/2001 temelji na varstvu javnega interesa v zvezi z mednarodnimi odnosi v primeru razkritja zahtevanih dokumentov, kljub nasprotovanju, ki so ga mehiški organi izrazili dvakrat. V zvezi s tem tožeča stranka, ki ne izpodbija same možnosti uporabe izjeme v zvezi z varstvom javnega interesa glede mednarodnih odnosov, glede na vsebino teh dokumentov, trdi, da je ocena nevarnosti za poseg v ta interes v obravnavanem primeru odvisna od tega, ali ti dokumenti vsebujejo poslovne skrivnosti iz člena 4(2) Uredbe št. 1049/2001. Kot je razvidno iz preučitve prvega dela prvega tožbenega razloga, pa ta trditev ni utemeljena. Splošno sodišče lahko opravi presojo v konkretnem primeru v zvezi s tem, ali je lahko navedena institucija dostop do tega dokumenta pravilno zavrnila na podlagi izjeme, na katero se je sklicevala, in posledično presodi zakonitost sklepa, s katerim je bil zavrnjen dostop do navedenega dokumenta (glej v tem smislu sodbo z dne 28. novembra 2013, Jurašinović/Svet, C-576/12 P, EU:C:2013:777, točke od 26 do 30, in z dne 2. oktobra 2014, Strack/Komisija, C-127/13 P, EU:C:2014:2250, točka 73).

82 Zato je treba predlog za pripravljalni ukrep zavrniti.

83 Posledično je treba tožbo zavrniti v celoti.

Stroški

84 V skladu s členom 134(1) Poslovnika Splošnega sodišča se plačilo stroškov na predlog naloži neuspeli stranki.

85 Tožeča stranka v obravnavani zadevi ni uspela, zato se ji v skladu s predlogom Komisije naloži plačilo stroškov postopka.

Iz teh razlogov je

SPLOŠNO SODIŠČE (prvi senat),

razsodilo:

1. Tožba se zavrne.

2. Marcu Bronckersu se naloži plačilo stroškov.

Kanninen

Póltorak

Stancu

Razglašeno na javni obravnavi v Luxembourggu, 25. novembra 2020.

Podpisi