



Zbirka odločb sodne prakse

SODBA SODIŠČA (prvi senat)

z dne 3. julija 2014*

„Pritožba — Dostop do dokumentov institucij — Uredba (ES) št. 1049/2001 — Člen 4(1)(a), tretja alineja, (2), druga alineja, in 6 — Mnenje pravne službe Sveta o začetku pogajanj za sklenitev mednarodnega sporazuma — Izjeme od pravice do dostopa — Varstvo javnega interesa v zvezi z mednarodnimi odnosi — Varstvo pravnih mnenj — Odločba o delni zavrnitvi dostopa“

V zadevi C-350/12 P,

zaradi pritožbe na podlagi člena 56 Statuta Sodišča Evropske unije, vložene 17. julija 2012,

Svet Evropske unije, ki ga zastopajo P. Berman, B. Driessen in C. Fekete, agenti,

pritožnica,

druge stranke v postopku so

Sophie in 't Veld, ki jo zastopajo O. Brouwer, E. Raedts in J. Blockx, odvetniki,

tožeča stranka na prvi stopnji,

ob intervenciji

Evropskega parlamenta, ki ga zastopata N. Lorenz in N. Görlitz, agenta,

intervenient v pritožbenem postopku,

Evropske komisije, ki jo zastopata B. Smulders in P. Costa de Oliveira, agenta, z naslovom za vročanje v Luxembourg,

intervenientka na prvi stopnji,

SODIŠČE (prvi senat),

v sestavi A. Tizzano (poročevalec), predsednik senata, A. Borg Barthet, E. Levits, sodnika, M. Berger, sodnica, in S. Rodin, sodnik,

generalna pravobranilka: E. Sharpston,

sodni tajnik: M. Aleksejev, administrator,

na podlagi pisnega postopka in obravnave z dne 17. oktobra 2013,

* Jezik postopka: angleščina.

po predstavitvi sklepnih predlogov generalne pravobranilke na obravnavi 13. februarja 2014

izreka naslednjo

Sodbo

- 1 Svet Evropske unije s pritožbo predlaga razveljavitev sodbe Splošnega sodišča Evropske unije in 't Veld/Svet (T-529/09, EU:T:2012:215, v nadaljevanju: izpodbijana sodba), s katero je to za deloma nično razglasilo odločbo Sveta z dne 29. oktobra 2009, s katero je bil S. in 't Veld zavrnen popoln dostop do dokumenta, ki vsebuje mnenje pravne službe Sveta za dovolitev začetka pogajanj med Evropsko unijo in Združenimi državami Amerike za sklenitev mednarodnega sporazuma o posredovanju podatkov o finančnih transakcijah ministrstvu za finance Združenih držav (v nadaljevanju: sporna odločba).

Pravni okvir

- 2 V uvodnih izjavah 2, 4 in 11 Uredbe (ES) št. 1049/2001 Evropskega parlamenta in Sveta 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) je navedeno:

„(2) Javnost omogoča državljanom, da tesneje sodelujejo v postopku odločanja, in zagotavlja, da je uprava deležna večje zakonitosti [legitimnosti] ter je učinkovitejša in bolj odgovorna državljanu v demokratičnem sistemu. Javnost prispeva h krepitvi načela demokracije in spoštovanja človekovih temeljnih pravic in svoboščin, določenih v členu 6 Pogodbe EU in v Evropski listini o temeljnih pravicah.

[...]

- (4) Namen te uredbe je čim bolj uresničiti pravico dostopa javnosti do dokumentov ter določiti splošna načela in omejitve takega dostopa v skladu s členom 255(2) Pogodbe ES.

[...]

- (11) Načelno bi morali biti vsi dokumenti institucij dostopni javnosti. Vendar pa je treba nekatere javne in zasebne interese zaščititi z izjemami. Institucije bi morale imeti pravico varovati svoja notranja posvetovanja in razprave, kadar je to potrebno za varovanje svoje sposobnosti opravljanja nalog. Pri ocenjevanju izjem bi morale institucije upoštevati načela v zakonodaji Skupnosti s področja varstva osebnih podatkov, na vseh področjih delovanja Skupnosti.“

- 3 Člen 1 te uredbe določa:

„Namen te uredbe je:

- (a) na podlagi javnega ali zasebnega interesa določiti načela, pogoje in omejitve, ki urejajo pravico dostopa do dokumentov Evropskega parlamenta, Sveta in Komisije (v nadaljnjem besedilu: ‚institucije‘), določene v členu 255 Pogodbe ES, da bi zagotovili čim širši dostop do dokumentov,

[...]“

4 Člen 2(3) navedene uredbe določa:

„Ta uredba se uporablja za vse dokumente institucij, to je za dokumente, ki jih institucije pripravijo ali prejmejo in so v njihovi lasti, na vseh področjih delovanja Evropske unije.“

5 Člen 4(1), (2) in (6) te uredbe določa:

„1. Institucije zavrnejo dostop do dokumenta, kadar bi razkritje oslabilo varstvo:

(a) javnega interesa, kar zadeva:

[...]

— mednarodne odnose,

[...]

2. Institucije zavrnejo dostop do dokumenta, kadar bi razkritje oslabilo varstvo:

[...]

— [...] pravnih nasvetov [mnenj],

[...]

razen če ne prevlada javni interes za razkritje.

[...]

6. Če velja katera od izjem le za nekatere dele zahtevanega dokumenta, se drugi deli dokumenta objavijo.“

Dejansko stanje

- 6 S. in 't Veld, poslanka Evropskega parlamenta, je 28. julija 2009 zaprosila, da se ji na podlagi Uredbe št. 1049/2001 omogoči dostop do dokumenta št. 11897/09 z dne 9. julija 2009, ki je vseboval mnenje pravne službe Sveta v zvezi s „priporočilom Komisije Svetu za dovolitev začetka pogajanj med Evropsko unijo in Združenimi državami Amerike za sklenitev mednarodnega sporazuma o posredovanju podatkov o finančnih transakcijah ministrstvu za finance Združenih držav za preprečevanje terorizma oziroma njegovega financiranja in boja proti njemu“ (v nadaljevanju: predvideni sporazum).
- 7 Svet je s sporno odločbo dovolil zgolj delni dostop do navedenega dokumenta, popolni dostop pa je zavrnil na podlagi izjem iz člena 4(1)(a), tretja alineja, in (2), druga alineja, Uredbe št. 1049/2001 v zvezi z varstvom javnega interesa, kar zadeva mednarodne odnose in pravna mnenja.
- 8 Svet je v tej odločbi po eni strani navedel, da „bi razkritje dokumenta [št. 11897/09] javnosti razkrilo informacije glede nekaterih določb predvidenega sporazuma [...] in bi zato negativno vplivalo na pogajalski položaj [Unije] ter bi prav tako škodilo vzdušju zaupanja pri pogajanjih v teku“. Svet je dodal, da „bi razkritje dokumenta drugi stranki razkrilo [...] elemente v zvezi s stališčem, ki ga mora [Unija] sprejeti v pogajanjih, ki bi – za primer, če bi bilo pravno mnenje grajajoče – se lahko izkoristili tako, da bi se oslabil pogajalski položaj [Unije]“.

- 9 Po drugi strani je Svet pojasnil, da je dokument št. 11897/09 vseboval „pravno mnenje v zvezi s pravno podlago in ustreznimi pristojnostmi [Unije] in Evropske skupnosti za sklenitev [predvidenega] sporazuma“ in da je bila ta „občutljiva tema, ki ima vpliv na pristojnosti Evropskega parlamenta pri sklenitvi [predvidenega] sporazuma, predmet različnih stališč institucij“. V teh okoliščinah bi po mnenju Sveta „razkritje vsebine dokumenta [št. 11897/09] oviralo varstvo pravnih mnenj, ker bi za javno napravilo notranje mnenje pravne službe, namenjeno le članom Sveta v okviru predhodnih pogovorov znotraj Sveta o [predvidenem] sporazumu“. Poleg tega je Svet ugotovil, „da varstvo notranjega pravnega mnenja o osnutku mednarodnega sporazuma [...] prevlada nad javnim interesom za razkritje“.

Izpodbijana sodba in predlogi strank

- 10 S. in 't Veld je vložila tožbo za razglasitev ničnosti sporne odločbe, v utemeljitev katere je navedla štiri razloge.
- 11 Prva tožbena razloga sta se nanašala na kršitev člena 4(1)(a), tretja alineja, in (2), druga alineja, Uredbe št. 1049/2001. Tretji tožbeni razlog je zadeval kršitev člena 4(6) te uredbe v zvezi z delnim dostopom do dokumentov institucij. Četrty tožbeni razlog pa se je nanašal na kršitev obveznosti obrazložitve.
- 12 Splošno sodišče je v izpodbijani sodbi deloma sprejelo prvi tožbeni razlog S. in 't Veld, drugega pa v celoti. Ker sta se ta razloga štela za utemeljena, je Splošno sodišče sprejelo tudi tretji tožbeni razlog. Četrty tožbeni razlog je bil zavrjen. Na podlagi tega je Splošno sodišče sporno odločbo razglasilo za delno nično.
- 13 Svet je 24. julija 2012 vložil to pritožbo, s katero ob podpori Komisije predlaga, naj Sodišče izpodbijano sodbo razveljavi, dokončno odloči o predmetu pritožbe in S. in 't Veld naloži plačilo stroškov Sveta postopka na obeh stopnjah.
- 14 S. in 't Veld ob podpori Evropskega parlamenta Sodišču predlaga, naj pritožbo zavrne in Svetu naloži plačilo stroškov.

Pritožba

- 15 Svet s pritožbo Splošnemu sodišču očita, da je kršilo določbi Uredbe št. 1049/2001, s katerima se omejuje pravica do dostopa do dokumentov institucij. Prvi pritožbeni razlog se tako nanaša na kršitev člena 4(1)(a), tretja alineja, te uredbe v zvezi z varstvom javnega interesa, kar zadeva mednarodne odnose, drugi pritožbeni razlog pa se nanaša na kršitev člena 4(2), druga alineja, navedene uredbe, ki določa izjemo za pravna mnenja.

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

Izpodbijana sodba

- 16 Splošno sodišče je v zvezi s prvim razlogom, ki ga je S. in 't Veld navedla v utemeljitev svoje ničnostne tožbe in ki se je nanašal na kršitev člena 4(1)(a), tretja alineja, Uredbe št. 1049/2001, v točkah 24 in 25 izpodbijane sodbe opozorilo, da je odločba, ki jo mora sprejeti institucija ob uporabi te določbe, zahtevna in kočljiva ter zahteva prav posebno previdnost, zlasti glede na posebno občutljivost in bistvenost varovanega interesa, in da je zato za sprejetje take odločbe potrebno, da ima zadevna institucija pri tem široko diskrecijsko pravico, nadzor, ki ga Splošno sodišče izvaja nad zakonitostjo te

odločbe, pa mora obsegati samo preverjanje, ali so bili upoštevani postopkovna pravila in obveznost obrazložitve, ali je bilo dejansko stanje pravilno ugotovljeno in ali ne gre za očitno napako pri presoji in zlorabo pooblastil.

- 17 Splošno sodišče je v točki 26 izpodbijane sodbe navedlo, da se mnenje, dostop do katerega se je zahteval v obravnavani zadevi, v bistvu nanaša na pravno podlago odločbe Sveta o dovolitvi začetka pogajanj v imenu Unije za sklenitev predvidenega sporazuma. Splošno sodišče je v točki 30 izpodbijane sodbe zato ugotovilo, da je treba preučiti, ali je Svet dokazal, da bi dostop do nerazkritih delov dokumenta št. 11897/09 lahko konkretno in dejansko škodil zadevnemu javnemu interesu.
- 18 Splošno sodišče je zato preučilo dva razloga, ki ju je navedel Svet, da bi dokazal tako škodo. Kar zadeva razlog, da naj bi to razkritje javnosti razkrilo informacije v zvezi z nekaterimi določbami predvidenega sporazuma, kar naj bi škodilo zaupanju pri tekočih pogajanjih, je Splošno sodišče v točkah od 35 do 39 izpodbijane sodbe ugotovilo, da je Svet na podlagi tega razloga upravičeno zavrnil dostop do delov dokumenta št. 11897/09, ki so vsebovali analizo specifične vsebine tega sporazuma in ki bi lahko razkrili strateške cilje, ki jim sledi Unija pri pogajanjih za sklenitev tega sporazuma.
- 19 Kar pa zadeva razlog, da naj bi razkritje dokumenta št. 11897/09 drugi stranki razkrilo elemente v zvezi s stališčem, ki ga mora Unija zavzeti v navedenih pogajanjih (zlasti glede izbire pravne podlage predvidenega sporazuma), ti elementi pa naj bi se, če bi bilo pravno mnenje grajajoče, lahko izkoristili tako, da bi se oslabil pogajalski položaj Unije, je Splošno sodišče v točki 46 izpodbijane sodbe navedlo, da nevarnost razkritja stališč, sprejetih v institucijah glede pravne podlage za sklenitev prihodnjega mednarodnega sporazuma, sama po sebi ne more dokazati obstoja škode za interes Unije na področju mednarodnih odnosov.
- 20 Splošno sodišče je v zvezi s tem v točkah od 47 do 50 izpodbijane sodbe najprej navedlo, da je izbira ustrezne pravne podlage tako za notranji kot za mednarodni ukrep Unije ustavnopravnega pomena in da taka izbira ne izhaja zgolj iz prepričanja njegovega avtorja, ampak mora temeljiti na objektivnih elementih, ki so lahko predmet sodnega nadzora, kot sta zlasti cilj in vsebina akta. Iz tega naj bi sledilo, da se, kadar ta izbira ne spada v diskrecijsko pravico institucije, morebitnega razhajanja v mnenjih o tem vprašanju ne sme enačiti z razhajanjem institucij glede elementov v zvezi z vsebino sporazuma. Zato zgolj bojazen, da bo razkrito, da v institucijah obstaja različno stališče glede pravne podlage odločbe o dovolitvi začetka pogajanj v imenu Unije, ne zadostuje za sklepanje o nevarnosti ogrožitve varovanega javnega interesa na področju mednarodnih odnosov.
- 21 Poleg tega je Splošno sodišče v zvezi z argumentom, ki ga je glede tega navedla Komisija, v točkah 52 in 53 izpodbijane sodbe ugotovilo, da razkritje dokumenta, ki izkazuje obstoj dvoma glede izbire pravne podlage za sklenitve predvidenega sporazuma, samo po sebi ne more povzročiti nevarnosti za verodostojnost Unije kot pogajalske partnerice glede tega sporazuma. Zmeda glede narave pristojnosti Unije bi se lahko namreč ob odsotnosti predhodne in objektivne razprave med zadevnimi institucijami o pravni podlagi predvidenega ukrepa le še poslabšala.
- 22 Nato je Splošno sodišče v točki 54 izpodbijane sodbe opozorilo, da pravo Unije pozna postopek, ki je bil v času dejanskega stanja urejen s členom 300(6) ES, katerega namen je ravno preprečiti zaplete, tako na ravni Unije kot v mednarodnem pravnem redu, do katerih bi lahko prišlo zaradi napačne izbire pravne podlage.
- 23 Splošno sodišče je v zvezi s tem v točkah 55 in 56 izpodbijane sodbe poudarilo, da je bila javnost ob sprejetju izpodbijane odločbe seznanjena z obstojem razhajanj glede pravne podlage predvidenega sporazuma, zlasti zaradi Resolucije Parlamenta z dne 17. septembra 2009 glede predvidenega sporazuma, v kateri je bil ugotovljen obstoj takih razhajanj.

- 24 Nazadnje je v točki 57 izpodbijane sodbe Splošno sodišče navedlo, da se Svet z navajanjem izjeme, ki temelji na varstvu javnega interesa, kar zadeva mednarodne odnose, sklicuje tudi na dejstvo, da njegova pravna služba v tem mnenju obravnava nekatere točke osnutka pogajalskih smernic, katerih poznavanje bi druga stranka v teh pogajanjih lahko izrabila. Splošno sodišče je presodilo, da ta navedba dejansko lahko dokazuje nevarnosti ogrožitve interesa Unije na področju mednarodnih odnosov, da pa upravičuje zadevno omejitev zgolj za tiste dele dokumenta št. 11897/09, ki se nanašajo na vsebino pogajalskih smernic.
- 25 Splošno sodišče je v točkah od 58 do 60 izpodbijane sodbe na podlagi zgoraj navedenih ugotovitev sklenilo, da razen za dele dokumenta št. 11897/09, ki se nanašajo na specifično vsebino predvidenega sporazuma ali pogajalskih smernic, ki lahko razkrijejo strateške cilje, ki jih Unija poskuša doseči v okviru pogajanj glede tega sporazuma, Svet ni dokazal, da bi razkritje drugih vidikov tega dokumenta konkretno in dejansko škodilo javnemu interesu na področju mednarodnih odnosov.
- 26 Zato je Splošno sodišče prvi razlog, ki ga je S. in 't Veld navedla v utemeljitev svoje ničnostne tožbe, deloma sprejelo.

Argumentacija strank

- 27 Prvi pritožbeni razlog, ki ga navaja Svet, se nanaša na to, da je z izpodbijano sodbo kršen člen 4(1)(a), tretja alineja, Uredbe št. 1049/2001, in je sestavljen iz dveh delov.
- 28 Svet ob podpori Komisije s prvim delom tega pritožbenega razloga trdi, da je Splošno sodišče to določbo kršilo s tem, da je ugotovilo, da nestrinjanje o izbiri pravne podlage akta Unije v zvezi s sklenitvijo mednarodnega sporazuma ne more škodovati interesu Unije na področju mednarodnih odnosov.
- 29 Ker namreč po mnenju Sveta pravna podlaga akta Unije določa postopek za sprejetje tega akta, ni mogoče zanikati, da ta podlaga vpliva tudi na ravnovesje moči institucij. Nesoglasja glede upoštevne pravne podlage naj bi tako zaradi svoje narave imela zelo velik političen pomen in naj bi bila vir morebitnih sporov.
- 30 Svet se sklicuje na sodbo Komisija/Svet (22/70, EU:C:1971:32) ter na mnenji 1/75 (EU:C:1975:145) in 2/00 (EU:C:2001:664) ter trdi, da je vprašanje pravne podlage akta Unije v zvezi s sklenitvijo mednarodnega sporazuma ključno za položaj Unije v okviru pogajanj o takem sporazumu, saj negotovost glede določitve pravne podlage za ta akt negativno vpliva na ta pogajanja.
- 31 Po eni strani bi namreč pogajalski partnerji Unije lahko razhajanja med institucijami izkoristili v škodo Unije. Po drugi strani pa naj bi dvom o pravni pristojnosti institucije za udeležbo v pogajanjih vplival tudi na verodostojnost in legitimnost Unije v mednarodnih pogajanjih ter ogrozil možnost uspeha teh pogajanj.
- 32 Svet meni, da je sklicevanje na člen 300(6) ES brezpredmetno. Po eni strani naj v obravnavani zadevi nobena institucija ne bi uporabila te možnosti. Po drugi strani naj to, da je ta postopek mogoč, ne bi v ničemer omililo škode, ki bi jo povzročilo razkritje pravnega mnenja v zvezi s sporno pravno podlago.
- 33 Poleg tega naj bi Resolucija Parlamenta z dne 17. septembra 2009, na katero se je sklicevalo Splošno sodišče in ki je bila sprejeta nekaj mesecev po sestavi dokumenta št. 11897/09, vsebino razhajanj razkrila nezakonito, saj naj Svet teh informacij ne bi nikoli razkril v skladu z Uredbo št. 1049/2001. V teh okoliščinah naj Splošno sodišče ne bi moglo utemeljiti svoje odločitve na podlagi tega, kar je Evropski parlament napravil za javno, vsaka drugačna ugotovitev pa bi za legitimno napravila razkritje,

ki je bilo storjeno v nasprotju s členi od 6 do 8 te Uredbe. Kakor koli pa naj bi bilo v tej resoluciji navedeno zgolj, da obstajajo razhajanja stališč institucij, kar naj ne bi povzročilo, da bi zadevno mnenje v celoti postalo javno.

- 34 S. in 't Veld ob podpori Evropskega parlamenta nasprotno trdi, da argumentacija Sveta temelji na napačnem razumevanju izpodbijane sodbe, saj naj Splošno sodišče ne bi ugotovilo, da nestrinjanje glede pravne podlage mednarodnega sporazuma ne more nikoli škodovati javnemu interesu na področju mednarodnih odnosov. Zares naj bi Splošno sodišče zgolj navedlo, da tako nestrinjanje samo po sebi ne zadošča za ugotovitev škode za navedeni interes.
- 35 Zaradi te napake v premisi razlogovanja Sveta naj bi bila njegova argumentacija v podporo prvemu delu prvega pritožbenega razloga brezpredmetna.
- 36 Kakor koli pa po mnenju S. in 't Veld ta argumentacija ni utemeljena. Čeprav bi namreč odločitev za ravnanje neke institucije, ki bi temeljila na napačni pravni podlagi, lahko dejansko škodovala mednarodnim odnosom Unije, pa to ne pomeni, da bi razkritje mnenja te institucije o pravni podlagi za pogajanja lahko imelo tak vpliv.
- 37 S. in 't Veld dodaja, da je izbira pravne podlage popolnoma notranje vprašanje, zato se zdi dvomljivo, da bi pogajalski partnerji Unije lahko uporabili negotovosti glede te izbire za doseg ugodnejšega sporazuma. Nasprotno, pogajalski partnerji Unije naj bi načeloma imeli interes za zagotovitev, da bo predvideni mednarodni sporazum sklenjen na zakoniti podlagi, tako da bi se kar najbolj zmanjšala nevarnost dvoma o tem sporazumu, tudi zaradi nepristojnosti institucij za zastopanje strank navedenega sporazuma. Poleg tega naj bi verodostojnosti Unije v pogajanjih lahko škodovala le izbira napačne pravne podlage, ne pa razprava o tej izbiri.
- 38 Nazadnje, Splošno sodišče naj bi se na Resolucijo Evropskega parlamenta z dne 17. septembra 2009 sklicevalo le v delu, v katerem ne potrjuje vsebine, temveč obstoj razhajanj med Svetom in Evropskim parlamentom glede izbire primerne pravne podlage za vodenje takih pogajanj, kar naj bi bilo splošno znano in naj bi bilo navedeno tudi v sporni odločbi.
- 39 Svet ob podpori Komisije z drugim delom tega pritožbenega razloga trdi, da imajo institucije, kadar se v utemeljitev odločbe o dostopu do nekega dokumenta opirajo na eno od izjem, določenih v členu 4(1) Uredbe št. 1049/2001, v zvezi s tem široko diskrecijsko pravico, tako da bi nadzor, ki ga Splošno sodišče opravlja nad tako odločbo, moral biti omejen.
- 40 V obravnavani zadevi pa naj bi Splošno sodišče opravilo celovit nadzor nad sporno odločbo. Zlasti naj bi v točki 58 izpodbijane sodbe izrecno ugotovilo, da „Svet ni dokazal, kako bi lahko širši dostop do [dokumenta št. 11897/09] konkretno in dejansko škodil javnemu interesu na področju mednarodnih odnosov“. Po mnenju Sveta ta stavek in zlasti izraza „konkretno in dejansko“ dokazujejo, da se Splošno sodišče ni zadovoljilo s preveritvijo pravilnosti ugotovitve dejanskega stanja in tega, da ni bila storjena očitna napaka pri presoji dejstev, temveč da je od Sveta zahtevalo, da dokaže, da bi razkritje povzročilo škodo.
- 41 S. in 't Veld ob podpori Evropskega parlamenta temu argumentu nasprotuje in navaja, da se v sodni praksi Sodišča zahteva, da zadevna institucija dokaže, da bi razkritje dokumenta, do katerega je bil dostop zavržen, konkretno in dejansko škodovalo enemu od interesov, varovanih s členom 4 Uredbe št. 1049/2001. Splošno sodišče naj bi se omejilo na preučitev obeh argumentov, ki sta jih navedla Svet in Komisija v utemeljitev nerazkritja dokumenta št. 11897/09, ne da bi kršilo diskrecijsko pravico Sveta, saj se argumenta teh institucij nanašata na očitne napake pri presoji, ki jih Splošno sodišče lahko nadzira v okviru omejenega nadzora. Ker naj torej Splošno sodišče ne bi presojalo specifične vsebine predvidenega sporazuma niti pogajalskih smernic, naj tudi presoje Sveta ne bi nadomestilo s svojo.

Presoja Sodišča

- 42 V zvezi s prvim delom prvega razloga, ki ga je Svet navedel v utemeljitev pritožbe, je treba ugotoviti, da temelji na napačni razlagi izpodbijane sodbe.
- 43 Splošno sodišče namreč v nasprotju s tem, kar bi bilo mogoče sklepati iz argumentacije Sveta in Komisije, ni nikakor izključilo, da bi lahko razkritje nestrinjanja med institucijami glede izbire pravne podlage, ki institucijo pooblašča za sklenitev mednarodnega sporazuma v imenu Unije, škodovalo interesu, varovanemu v členu 4(1)(a), tretja alineja, Uredbe št. 1049/2001.
- 44 Nasprotno, Splošno sodišče se je, najprej, v točki 46 izpodbijane sodbe omejilo na navedbo, da nevarnost razkritja stališč, sprejetih v institucijah v zvezi s to izbiro, sama po sebi ne dokazuje obstoja škode za interes Unije na področju mednarodnih odnosov. Nato je v točki 50 te sodbe pojasnilo, da zgolj bojazen, da bo razkrito, da v institucijah obstajajo različna mnenja glede primerne pravne podlage za sprejetje odločbe o dovolitvi začetka pogajanj v imenu Unije, ne zadostuje za sklepanje o nevarnosti ogrožitve javnega interesa na področju mednarodnih odnosov. Nazadnje je v točki 52 navedene sodbe izključilo, da bi se na podlagi obstoja pravne razprave o obsegu institucionalnih pristojnosti v zvezi z mednarodnimi ukrepi Unije lahko domnevalo, da obstaja tveganje za verodostojnost Unije pri pogajanjih o mednarodnem sporazumu.
- 45 Taka razlaga člena 4(1)(a), tretja alineja, Uredbe št. 1049/2001 ne pomeni napačne uporabe prava.
- 46 V zvezi s tem je treba navesti, da je namen Uredbe št. 1049/2001, kot je navedeno v uvodni izjavi 4 in njenem členu 1, zagotoviti javnosti čim širši dostop do dokumentov institucij (sodba Svet/Access Info Europe, C-280/11 P, EU:C:2013:671, točka 28 in navedena sodna praksa).
- 47 Res je, da za to pravico kljub temu veljajo nekatere omejitve na podlagi javnega ali zasebnega interesa. Natančneje in v skladu z uvodno izjavo 11 Uredbe št. 1049/2001 člen 4 te uredbe določa sistem izjem, ki institucijam omogoča, da zavrnejo dostop do dokumenta, kadar bi njegovo razkritje ogrožalo enega od interesov, ki jih varuje ta člen (sodba Svet/Access Info Europe, EU:C:2013:671, točka 29 in navedena sodna praksa).
- 48 Ker pa take izjeme pomenijo odstop od načela, da se javnosti zagotovi čim širši dostop do dokumentov, jih je treba razlagati in uporabljati ozko (sodba Svet/Access Info Europe, EU:C:2013:671, točka 30 in navedena sodna praksa).
- 49 Kot pa je razvidno iz izpodbijane sodbe, dokument št. 11897/09 vsebuje mnenje pravne službe Sveta, izdano z namenom, da bi ta institucija sprejela odločbo o dovolitvi začetka pogajanj v imenu Unije za sklenitev predvidenega sporazuma.
- 50 S. in 't Veld poleg tega ne zanika, da se izjema od pravice do dostopa, povezana z varstvom javnega interesa v zvezi z mednarodnimi odnosi Unije, lahko uporablja za tak dokument.
- 51 Vendar zgolj okoliščina, da dokument zadeva interes, varovan z eno od izjem od pravice do dostopa, določene v členu 4 Uredbe št. 1049/2001, ne more zadoščati za utemeljitev uporabe te izjeme (glej v tem smislu sodbo Komisija/Éditions Odile Jacob, C-404/10 P, EU:C:2012:393, točka 116).
- 52 Po eni strani, če namreč zadevna institucija sklene, da zavrne dostop do nekega dokumenta, katerega razkritje se je od nje zaprosilo, mora načeloma pojasniti, kako bi dostop do tega dokumenta lahko konkretno in dejansko škodoval interesu, ki je varovan z eno od izjem iz člena 4 Uredbe št. 1049/2001, na katero se ta institucija sklicuje. Poleg tega mora biti nevarnost te škode razumno predvidljiva, in ne zgolj hipotetična (sodba Svet/Access Info Europe, EU:C:2013:671, točka 31 in navedena sodna praksa).

- 53 Po drugi strani mora institucija, če uporabi eno od izjem iz člena 4(2) in (3) Uredbe št. 1049/2001, uravnovesiti poseben interes, ki ga je treba varovati z nerazkritjem zadevnega dokumenta, in zlasti javni interes, da se omogoči dostop do dokumenta, ob upoštevanju prednosti, ki izhajajo, kot je navedeno v uvodni izjavi 2 Uredbe št. 1049/2001, iz povečane preglednosti, to je tesnejšega sodelovanja državljanov v postopku odločanja in večje legitimnosti, učinkovitosti in odgovornosti uprave v razmerju do državljanov v demokratičnem sistemu (sodba Svet/Access Info Europe, EU:C:2013:671, točka 32 in navedena sodna praksa).
- 54 Kot pa je razvidno iz točke 7 izpodbijane sodbe, Svet v sporni odločbi ni navedel nobenega elementa, ki bi dokazoval, kako bi dostop do dokumenta št. 11897/09 povzročil nevarnost konkretnega in dejanskega nastanka škode za interes, varovan s členom 4(1)(a), tretja alineja, Uredbe št. 1049/2001.
- 55 Ob tem argumenti Sveta tudi ne morejo dokazati, da je Splošno sodišče v okviru obrazložitve razlage te določbe napačno uporabilo pravo.
- 56 Na prvem mestu, iz sodne prakse, ki jo navaja Svet, namreč ni mogoče izluščiti nobenega splošnega pravila, na podlagi katerega bi razkritje razhajanja mnenj institucij glede pravne podlage, na podlagi katere bi lahko ena od njih začela pogajanja za sklenitev mednarodnega sporazuma, in torej glede opredelitve za to primernega pravnega akta, samo po sebi škodovalo javnemu interesu v zvezi z mednarodnimi odnosi Unije.
- 57 Najprej, Splošno sodišče je v sodbi Komisija/Svet (EU:C:1971:32, točka 86) ugotovilo, da bi, če bi se tretjim državam v napredni fazi pogajanj glede mednarodnega sporazuma predlagala nova razporeditev pristojnosti znotraj Unije, to lahko ogrozilo uspešno sklenitev teh pogajanj. Ta primer pa nikakor ni enak razkritju zgolj razhajanja mnenj institucij glede pravne podlage odločbe o pooblastitvi za pogajanja o mednarodnem sporazumu. Prav tako iz tega primera ne izhaja, da bi bilo zadevno odločbo zato treba razglasiti za nično.
- 58 Dalje, Sodišče se je v mnenju 1/75 (EU:C:1975:145) sklicevalo na negativne mednarodne posledice, ki bi jih lahko imela morebitna sodna odločba, da je sporazum bodisi zaradi vsebine bodisi zaradi postopka svojega sprejetja nezdržljiv z določbami pogodbe. Nazadnje, v mnenju 2/00 (EU:C:2001:664, točki 5 in 6) je Sodišče poudarilo, da izbira napačne pravne podlage lahko povzroči neveljavnost akta in da to lahko vodi do zapletov tako na ravni Unije kot na mednarodni ravni. Ugotovitve Sodišča v teh mnenjih se uvrščajo v okvir preučitve cilja postopka, določenega v členu 300(6) ES (sedaj člen 218(11) PDEU). V obravnavani zadevi ne samo, da stranke niso uporabile tega postopka predhodne predložitve Sodišču pred sklenitvijo predvidenega sporazuma, ampak tudi nevarnost, da bi bila odločitev Sveta o začetku pogajanj lahko predmet sodne odločbe o njeni nezdržljivosti s Pogodbama, nikakor ni bila predvidena.
- 59 Na drugem mestu je bilo sklicevanje Sveta v točki 54 izpodbijane sodbe na postopek, predviden v navedenem členu 300(6), zgolj opisno. Tako sklicevanje je očitno treba razumeti tako, da se z njim navaja, da Pogodba sama predvideva sodni postopek, katerega cilj so sodna vprašanja, ki so lahko povezana s pravno podlago za odločbo v zvezi s sklenitvijo mednarodnega sporazuma, ter ki poteka pred podpisom sporazuma in javno, kar omogoča izključitev vsakršne domneve, da bi to, da se za javno napravi razpravo glede pravilne pravne podlage take odločbe, lahko sistematično konkretno in dejansko škodovalo javnemu interesu v zvezi z mednarodnimi odnosi.
- 60 Na tretjem in zadnjem mestu je Splošno sodišče v okviru svoje presoje obstoja nevarnosti škode za ta interes v točki 55 izpodbijane sodbe upravičeno upoštevalo okoliščino, da je postal bistveni del vsebine dokumenta št. 11897/09 v resoluciji Parlamenta javen. V okviru take presoje, katere cilj je ugotovitev nevarnosti, da bo razkritje dokumenta povzročilo škodo za interes, varovan na podlagi člena 4 Uredbe št. 1049/2001, okoliščina, da predhodno razkritje ni bilo v skladu s to uredbo, ni upoštevana, posledice take nezakonnosti pa bi bilo treba uveljavljati v okviru drugih pravnih sredstev, predvidenih v Pogodbah.

- 61 Glede na zgornje ugotovitve je treba skleniti, da prvi del prvega razloga, ki ga je Svet navedel v utemeljitev pritožbe, ni utemeljen.
- 62 Z drugim delom tega pritožbenega razloga Svet trdi, da je Splošno sodišče neupravičeno opravilo celovit nadzor nad zakonitostjo sporne odločbe, čeprav naj bi se omejilo na opravljanje omejenega nadzora, kot naj bi izhajalo iz sodne prakse Sodišča.
- 63 V zvezi s tem je treba navesti, da je sicer res, da je glede obsega sodnega nadzora nad zakonitostjo odločbe neke institucije, s katero je bil zavržen dostop javnosti do dokumenta na podlagi ene od izjem v zvezi z javnim interesom iz člena 4(1)(a) Uredbe št. 1049/2001, treba tej instituciji priznati široko diskrecijsko pravico pri določanju, ali bi razkritje dokumentov s področij, ki jih zajemajo navedene izjeme, lahko škodilo javnemu interesu. Zato mora nadzor nad zakonitostjo, ki ga izvede sodišče Unije glede take odločbe, obsegati samo preverjanje, ali so bili upoštevani postopkovna pravila in obveznost obrazložitve, ali je bilo dejansko stanje pravilno ugotovljeno in ali ne gre za očitno napako pri presoji ter zlorabo pooblastil (sodba Sison/Svet, C-266/05 P, EU:C:2007:75, točka 34).
- 64 Kadar pa zadevna institucija zavrne dostop do dokumenta, katerega razkritje bi škodovalo enemu od interesov, varovanih z navedenim členom 4(1)(a), mora, kot je bilo navedeno v točki 52 te sodbe, predložiti pojasnila o tem, kako bi lahko dostop do tega dokumenta konkretno in dejansko škodoval interesu, varovanemu z eno od izjem iz te določbe, saj mora biti nevarnost take škode razumno predvidljiva, in ne zgolj hipotetična.
- 65 Splošno sodišče je v točki 58 izpodbijane sodbe ugotovilo, da Svet z izjemo elementov dokumenta št. 11897/09, ki se nanašajo na specifično vsebino predvidenega sporazuma ali pogajalskih smernic, ki lahko razkrijejo strateške cilje, ki jim sledi Unija pri pogajanjih o tem sporazumu, ni dokazal, kako bi lahko širši dostop do tega dokumenta konkretno in dejansko škodil javnemu interesu na področju mednarodnih odnosov
- 66 Splošno sodišče se je zato zadovoljilo s preveritvijo obrazložitve sporne odločbe v zvezi s tem. Potem ko je namreč v točki 41 izpodbijane sodbe navedlo, da Svet meni, da se ta odločba sklicuje na nevarnost razkritja elementov analize v zvezi s pravno podlago predvidenega sporazuma, čeprav naj to sklicevanje ne bi bilo izrecno razvidno iz navedene odločbe, se je nato Splošno sodišče na podlagi te navedbe omejilo na to, da je v točkah od 46 do 50 te sodbe ugotovilo, da je taka obrazložitev sporne odločbe pravno nezadostna, saj edina ugotovitev, povezana z obstojem tega tveganja, sama po sebi ne ustreza zahtevi, da mora zadevna institucija dokazati konkreten in dejanski obstoj škode za interese Unije na področju mednarodnih odnosov. Splošno sodišče je v zvezi s tem presodilo, da se, kadar izbira pravne podlage temelji na objektivnih elementih in ne spada v polje proste presoje institucije, morebitnega razhajanja mnenj o tem vprašanju ne sme enačiti z razhajanjem institucij glede elementov v zvezi z vsebino sporazuma, ki pa bi lahko škodovalo interesom Unije na področju mednarodnih odnosov.
- 67 Nasprotno je Splošno sodišče v točkah 57 in 58 izpodbijane sodbe ocenilo, da je bila obrazložitev Sveta v sporni odločbi zadostna, kar zadeva dele Dokumenta št. 11897/09, ki se nanašajo na specifično vsebino predvidenega sporazuma ali pogajalskih smernic, in je v točki 59 te sodbe sklenilo, da ta institucija v zvezi s temi deli ni dokazala nevarnosti oškodovanja javnega interesa na področju mednarodnih odnosov.
- 68 Iz zgornjih navedb je razvidno, da se je Splošno sodišče omejilo na nadzor obrazložitve sporne odločbe in zato ni kršilo diskrecijske pravice Sveta.
- 69 Glede na te ugotovitve je drugi del prvega razloga, ki ga Svet navaja v utemeljitev pritožbe, prav tako neutemeljen, zato je treba ta pritožbeni razlog v celoti zavrni.

Drugi pritožbeni razlog: kršitev člena 4(2), druga alineja, Uredbe št. 1049/2001

Izpodbijana sodba

- 70 Glede na sklep, dosežen po preučitvi prvega razloga, ki ga je S. in 't Veld navedla v utemeljitev svoje ničnostne tožbe, je Splošno sodišče preučitev drugega tožbenega razloga v zvezi s kršitvijo člena 4(2), druga alineja, Uredbe št. 1049/2001 omejilo samo na nerazkrite dele dokumenta št. 11897/09, razen tistih, ki zadevajo specifično vsebino predvidenega sporazuma ali pogajalske smernice.
- 71 Najprej je Splošno sodišče v točkah 69 in 70 izpodbijane sodbe ugotovilo, da obrazložitev sporne odločbe, v skladu s katero bi bila lahko Svet in njegova pravna služba odvrnjena od tega, da bi zaprosila oziroma podala pisna mnenja glede občutljivih vprašanj, če bi ta mnenja po tem morala biti razkrita, namreč niso podprti z nobenim konkretnim in dejanskim dokazom, ki bi v obravnavani zadevi omogočal ugotovitev obstoja razumno predvidljive, in ne le hipotetične nevarnosti škode za interes Sveta, da prejme odkrita, objektivna in popolna pravna mnenja.
- 72 V točki 71 izpodbijane sodbe je Splošno sodišče ugotovilo tudi, da ker je možnost škodovanja javnemu interesu na področju mednarodnih odnosov predvidena s posebno izjemo, določeno v členu 4(1)(a), tretja alineja, Uredbe št. 1049/2001, zgolj dejstvo, da se pravno mnenje, vsebovano v dokumentu št. 11897/09, nanaša na področje mednarodnih odnosov Unije, samo po sebi ne zadostuje za uporabo izjeme iz člena 4(2), druga alineja, te uredbe.
- 73 V točkah od 72 do 74 izpodbijane sodbe je Splošno sodišče nato navedlo, da čeprav bi bilo mogoče pritrditi, da je, kadar mednarodna pogajanja še potekajo, za dokumente institucij, udeleženih v teh pogajanjih, okrepljeno varstvo nujno, da bi se izognilo kakršni koli škodi za interes Unije v teh pogajanjih, pa je ta okoliščina že upoštevana s priznanjem širokega polja proste presoje, ki ga imajo institucije pri uporabi izjeme iz člena 4(1)(a), tretja alineja, Uredbe št. 1049/2001. Svet naj se v okviru izjeme, določene v členu 4(2), druga alineja, te uredbe, ne bi mogel veljavno sklicevati na splošno ugotovitev, da se poseg v varovan javni interes lahko domneva na občutljivem področju, zlasti v zvezi s pravnimi mnenji, danimi v okviru postopka pogajanj o mednarodnem sporazumu. Konkretna in predvidljiva škoda za zadevni interes naj ravno tako ne bi bila izkazana zgolj z bojznijo, da bodo državljanom razkrita razhajanja med institucijami v mnenjih glede pravne podlage za mednarodni ukrep Unije in da bo s tem povzročen dvom o zakonitosti tega ukrepa.
- 74 Glede trditve Sveta, ki se nanaša na nevarnost oslabitve sposobnosti njegove pravne službe, da v sodnih postopkih brani stališče, o katerem je izdala negativno mnenje, je Splošno sodišče v točki 78 izpodbijane sodbe ugotovilo, da tako splošna trditev ne more upravičiti izjeme od preglednosti, določene z Uredbo št. 1049/2001.
- 75 Nazadnje, po mnenju Splošnega sodišča mora Svet uravnotežiti poseben interes, ki ga je treba varovati z nerazkritjem dokumenta št. 11897/09, in morebiten javni interes, ki prevlada nad tem razkritjem in ga upravičuje.
- 76 V zvezi s tem je Splošno sodišče v točkah od 81 do 95 izpodbijane sodbe poudarilo, da so zahteve preglednosti povečane, kadar Svet ravna v vlogi zakonodajalca. Pobuda za pogajanja in vodenje teh pogajanj za sprejetje mednarodnega sporazuma pa naj bi bila načeloma v domeni izvršilne oblasti. Vendar je Splošno sodišče dodalo tudi, da uporabe načela preglednosti postopka odločanja ni mogoče izključiti glede mednarodnih ukrepov, zlasti kadar se odločba o dovolitvi začetka pogajanj nanaša na mednarodni sporazum, ki lahko vpliva na področje zakonodajne dejavnosti Unije, kot je predvideni sporazum, ki se v bistvu nanaša na področje obdelave in izmenjavanja informacij v okviru policijskega sodelovanja in lahko vpliva tudi na varstvo osebnih podatkov. V zvezi s tem naj po eni strani namreč dejstvo, da se dokument št. 11897/09 nanaša na področje, ki bi lahko bilo zajeto z izjemo iz člena 4(1)(a), tretja alineja, Uredbe št. 1049/2001 v zvezi z varstvom javnega interesa na področju

mednarodnih odnosov, ne bilo upoštevno za presojo uporabe drugačne izjeme v zvezi z varstvom pravnih mnenj iz člena 4(2), druga alineja, te uredbe. Po drugi strani naj dejstvo, da je postopek za sklenitev predvidenega sporazuma v trenutku sprejetja izpodbijane odločbe še potekal, ne bi bilo odločilno pri preveritvi, ali kljub tej nevarnosti škode morebiti obstaja prevladujoč javni interes, ki upravičuje razkritje. Javni interes v zvezi s preglednostjo postopka odločanja bi bil namreč brez pomena, če bi bilo njegovo upoštevanje, kot predlaga Komisija, omejeno na primere, v katerih se je postopek odločanja končal.

- 77 Na podlagi teh ugotovitev je Splošno sodišče sprejelo drugi razlog, ki ga je S. in 't Veld navedla v utemeljitev svoje ničnostne tožbe.

Argumentacija strank

- 78 Drugi pritožbeni razlog, ki ga navaja Svet, se nanaša na kršitev člena 4(2), druga alineja, Uredbe št. 1049/2001 in je sestavljen iz dveh delov.
- 79 V prvem delu tega pritožbenega razloga Svet ob podpori Komisije trdi, da Splošno sodišče ni upoštevalo posebnih značilnosti vprašanja, obravnavanega v pravnem mnenju, vsebovanem v dokumentu št. 11897/09, in je napačno uporabilo merilo „konkretne in dejanske škode“.
- 80 Predvsem naj bi Splošno sodišče zanemarilo posebne okoliščine obravnavane zadeve, zlasti dejstvo, da so v času nastanka dejanskega stanja potekala mednarodna pogajanja o občutljivem vprašanju glede sodelovanja pri boju proti terorizmu in da se institucije niso strinjale o izbiri pravne podlage za predvideni sporazum. To, da Splošno sodišče pri presoji izjeme iz člena 4(2), druga alineja, Uredbe št. 1049/2001 ni upoštevalo vprašanja, preučenega v pravnem mnenju, naj bi bilo v nasprotju s sodno prakso Sodišča, v skladu s katero naj bi bila področje dejavnosti, na katero se nanaša neki dokument, in njegova občutljivost upoštevna pri uporabi zadevnih izjem iz člena 4(2) in (3) te uredbe.
- 81 Po mnenju Sveta poudarek, ki ga je Splošno sodišče v točki 73 izpodbijane sodbe dalo dejstvu, da so interesi, povezani s pogajanja o mednarodnem sporazumu, že bili upoštevani „s priznanjem širokega polja proste presoje, ki ga imajo institucije pri uporabi izjeme iz člena 4(1)(a), tretja alineja, Uredbe št. 1049/2001“, temelji na napačni predpostavki, da institucija ne more uveljavljati istih dejanskih okoliščin v utemeljitev uporabe različnih izjem iz člena 4 navedene uredbe, saj naj te predpostavke ne bi podkrepljevalo niti besedilo uredbe kot take niti v zvezi s tem upoštevna sodna praksa, pri čemer Svet v utemeljitev svojega stališča navaja sodbi Komisija/Agrofert Holding (C-477/10 P, EU:C:2012:394, točka 55) in Komisija/Éditions Odile Jacob (EU:C:2012:393, točke od 113 do 115).
- 82 Svet glede tega dodaja, da je Splošno sodišče napačno uporabilo pravo s tem, da mu je naložilo, da mora dokazati obstoj dejanske in konkretne škode za varstvo pravnih mnenj ter predložiti konkretne in podrobno navedene dokaze o obstoju te škode.
- 83 Svet naj bi v sporni odločbi vsekakor razložil, kako bi v obravnavani zadevi dostop do dokumenta št. 11897/09 lahko škodoval interesu, varovanemu z izjemo iz člena 4(2), druga alineja, Uredbe št. 1049/2001. Zlasti naj bi po eni strani obstajala resnična nevarnost, da bi Evropski parlament lahko poskušal uporabiti elemente iz pravnega mnenja v političnih izmenjavah med institucijami, da bi vplival na tekoča pogajanja. Po drugi strani naj bi v času nastanka dejanskega stanja pogajanja še potekala, Sodišče pa naj ne bi nikoli odločilo v prid razkritju pravnega mnenja v podobnih okoliščinah.
- 84 Nazadnje Svet trdi, da ugotovitev Splošnega sodišča v točki 101 izpodbijane sodbe, da bi bil „javni interes v zvezi s preglednostjo postopka odločanja [...] namreč brez pomena, če bi bilo njegovo upoštevanje, kot predlaga Komisija, omejeno na primere, v katerih se je postopek odločanja zaključil“, ni v skladu s sodno prakso Sodišča, v kateri je priznано, da so notranji dokumenti, vključno

s pravnimi mnenji, upravičeni do višje ravni varstva, dokler upoštevni postopek poteka. Ta ugotovitev naj bi bila tudi v nasprotju s členom 4(3), druga alineja, Uredbe št. 1049/2001, ki določa posebno izjemo glede varstva notranjih dokumentov v zvezi z vprašanjem, o katerem institucija še ni odločila.

- 85 S. in 't Veld ob podpori Evropskega parlamenta trdi, da se je Splošno sodišče v resnici omejilo na preučitev, ali bi okoliščina, da se pravno mnenje nanaša na mednarodne odnose Unije, morala spremeniti njegovo analizo, in je v točki 71 izpodbijane sodbe ugotovilo, da ta okoliščina „sama po sebi“ ne zadostuje za utemeljitev zavrnitve na podlagi varstva pravnih mnenj.
- 86 Poleg tega naj navedba Splošnega sodišča v točki 88 izpodbijane sodbe, da je „sodelovanje javnosti v postopku v zvezi s pogajanj in sklenitvijo mednarodnega sporazuma glede na legitimni interes nerazkritja strateških elementov pogajanj nujno omejeno“, ne pomenila, da je pravno mnenje o pravni podlagi teh pogajanj „posebej občutljivo“. Izpodbijana sodba naj bi namreč Svetu že omogočala, da iz mnenja odstrani informacije, ki vsebujejo „strateške elemente pogajanj“, saj Svetu dovoljuje, da izbrise „odlomke iz zaprosenega dokumenta, ki so vsebovali analizo specifične vsebine predvidenega sporazuma in ki bi lahko razkrili strateške cilje, ki jim sledi Unija pri pogajanjih“. Del sodbe, ki zadeva izjemo v zvezi s pravnimi mnenji, se zato nanaša zgolj na preostali del dokumenta št. 11897/09. Argumenti Sveta naj bi bili zato neutemeljeni.
- 87 Kar zadeva domnevno napako Splošnega sodišča pri uporabi merila „konkretne in dejanske škode“, pa se S. in 't Veld sklicuje na svoje argumente, navedene v zvezi s tem v okviru drugega dela prvega pritožbenega razloga.
- 88 Nazadnje, glede domnevnega obstoja posebnih okoliščin v obravnavani zadevi S. in 't Veld v odgovor na argumente Sveta navaja, prvič, da to, da bi moralo biti razkritje zavrjneno zato, ker pravno mnenje zadeva notranjo razpravo Sveta o začetku pogajanj, ni upoštevno, saj vsa pravna mnenja pomenijo notranje razprave o zadevi, za katero so bila pripravljena. Drugič, v zvezi s tem, da se mnenje nanaša na „občutljivo področje“ terorizma in financiranja terorizma, naj Svet ne bi pojasnil, zakaj je ta okoliščina upoštevna za utemeljitev omejitve dostopa do mnenja glede pravne podlage za sprejetje mednarodnega sporazuma, kot je predvideni sporazum. Splošno sodišče naj bi namreč odločilo, da Svetu ni treba razkriti delov mnenja, ki opisujejo vsebino tega sporazuma in strateške cilje Unije. Kar zadeva druge dele mnenja, in sicer tiste glede pravne podlage za sklenitev predvidenega sporazuma, naj njihova morebitna občutljivost ne bi bila odvisna od predmeta sporazuma. Tretjič, v zvezi z okoliščino, da pogajanja o tem sporazumu še potekajo, naj bi Splošno sodišče upravičeno pojasnilo, da če bi se državljanom Unije preprečil dostop do notranjih dokumentov institucij z razlogom, da postopek odločanja še ni končan, ne bi pri tem odločanju nikoli mogli sodelovati. Poleg tega naj bi bilo sklicevanje Sveta v zvezi s tem na člen 4(3) Uredbe št. 1049/2001 neupoštevno, saj se ta izjema v sporni odločbi ni uveljavljala. Četrtrič, glede argumenta, da bi razkritje dokumenta povečalo možnosti, da bi Evropski parlament „lahko poskušal uporabiti elemente iz pravnega mnenja v političnih izmenjavah med institucijami, da bi vplival na tekoča pogajanja“, S. in 't Veld navaja, da se je kot članica Parlamenta že imela možnost seznaniti z vsebino dokumenta št. 11897/09 že pred sprejetjem sporne odločbe, tako da bi, če bi želela te elemente uporabiti v pogajanjih s Svetom, to že lahko bila storila.
- 89 Z drugim delom drugega pritožbenega razloga Svet ob podpori Komisije trdi, da je Splošno sodišče napačno uporabilo pravo s tem, da je v okviru te zadeve uporabilo sodno prakso Sodišča, v skladu s katero je v okviru uravnoteženja, zahtevanega v zadnjem stavku člena 4(2) Uredbe št. 1049/2001, treba upoštevati, da je bilo pravno mnenje izdano v zakonodajnem postopku (sodba Švedska in Turčija/Svet, C-39/05 P in C-52/05 P, EU:C:2008:374). Razlogovanje Splošnega sodišča naj bi temeljilo na predpostavki, da bi raven preglednosti postopka odločanja Unije pri pogajanjih o mednarodnem sporazumu, ki vpliva na zakonodajno dejavnost Unije, morala biti enaka kot raven preglednosti, ki velja za sam zakonodajni postopek Unije, kar naj bi neupravičeno razširjalo ugotovitve iz sodbe Suède in Turco/Svet (EU:C:2008:374) na zadeve zunaj zakonodajnega področja.

- 90 Zares naj bi obstajala pomembna razlika med primeri, v katerih Unija deluje kot zakonodajalec, in primeri, v katerih deluje v okviru svojih izvršnih pristojnosti za upravljanje mednarodnih odnosov. Tudi v Uredbi št. 1049/2001 naj bi bilo upoštevano posebno varstvo, ki ga je treba nameniti mednarodnim odnosom, katerih zaupnost naj bi bila varovana z izjemo, določeno v določbi iz člena 4(1)(a), tretja alineja, za katero naj zakonodajalec ne bi predvidel uravnotežanja nasprotujočih si interesov.
- 91 Čeprav se glede sklenitve mednarodnega sporazuma in njegove kasnejše izvedbe z zakonodajnimi akti Unije zastavljata vprašanji demokratične odgovornosti in sodelovanja državljanov Unije, Svet meni, da to ne velja v fazi pogajanj, ki poteka pred njima, saj je nemogoče poučiti vse državljane, ne da bi bili hkrati obveščeni tudi mednarodni partnerji, s katerimi se Unija pogaja.
- 92 S. in 't Veld zoper ta argument navaja, da je Splošno sodišče Svetu dovolilo, da iz dokumenta št. 11897/09 odstrani dele, ki zadevajo specifično vsebino predvidenega sporazuma in ki bi lahko razkrili strateške cilje Unije, zato ti argumenti ne morejo biti upoštevni za razpravo o pravni podlagi za sporazum, saj naj iz te ne bi izhajal noben „strateški element“.
- 93 Poleg tega naj to, da naj bi pravno mnenje zadevalo mednarodne odnose in da naj bi člen 4(1) Uredbe št. 1049/2001 vseboval „obvezno“ specifično izjemo za varstvo mednarodnih odnosov Unije, ne bi izničevalo nujnosti v okviru člena 4(2) te uredbe upoštevati možnost obstoja prevladujočega javnega interesa. Ravno zaradi vpliva predvidenega sporazuma na zakonodajno dejavnost Unije, v obravnavani zadevi njegovega vpliva na pravila, zavezujoča za vse državljane Unije, namreč nujnost institucijam dati večjo legitimnost in povečati zaupanje državljanov v institucije pomenita prevladujoči interes.
- 94 Nazadnje, v zvezi z okoliščino, na katero se sklicuje Svet, da je v okviru tekočih pogajanj nemogoče obvestiti vse državljane, ne da bi bili hkrati obveščeni tudi mednarodni partnerji, s katerimi se Unija pogaja, S. in 't Veld pojasnjuje, da čeprav ta lahko pomeni upošteven razlog za zavrnitev dostopa javnosti do dela dokumenta št. 11897/09, ki zadeva strateške cilje in pogajalska navodila, pa navedena okoliščina ni tak razlog glede ostalega dela navedenega dokumenta, ki zadeva vprašanje pravne podlage.

Presoja Sodišča

- 95 Najprej je treba navesti, da mora v skladu s sodno prakso Sodišča glede izjeme v zvezi s pravnimi mnenji, predvidene v členu 4(2), druga alineja, Uredbe št. 1049/2001, preučitev, ki jo opravi Svet, ko se od njega zahteva razkritje dokumenta, obvezno potekati v treh fazah, kar ustreza trem merilom iz te določbe (sodba Švedska in Turčija/Svet, EU:C:2008:374, točka 37).
- 96 Tako mora Svet preveriti, prvič, ali se dokument, katerega razkritje se zahteva, res nanaša na pravno mnenje. Drugič, preučiti mora, ali bi razkritje delov zadevnega dokumenta, za katere je bilo ugotovljeno, da se nanašajo na pravna mnenja, oslabilo varstvo, ki mora biti zagotovljeno tem mnenjem, tako da bi škodovalo interesu institucije, da zahteva pravna mnenja in da prejme odkrita, objektivna in popolna mnenja. Tveganje za poseg v ta interes mora biti razumno predvidljivo, in ne le hipotetično, da se lahko uveljavlja. Tretjič in zadnjič, če Svet meni, da bi razkritje dokumenta oslabilo potrebno varstvo pravnih mnenj, kot je opredeljeno zgoraj, mora preveriti, ali obstaja prevladujoč javni interes, ki utemeljuje to razkritje, ne glede na poseg v njegovo možnost zahtevati pravna mnenja in prejeti odkrita, objektivna in popolna mnenja (glej v tem smislu sodbo Švedska in Turčija/Svet, EU:C:2008:374, točke od 38 do 44).
- 97 S prvim delom drugega pritožbenega razloga Svet na prvem mestu Splošnemu sodišču očita, da pri presoji tveganja, da bo razkritje dokumenta št. 11897/09 škodovalo interesu, varovanem s členom 4(2), druga alineja, Uredbe št. 1049/2001, ni upoštevalo okoliščine, da je vsebina tega dokumenta posebej občutljiva, saj zadeva mednarodna pogajanja, ki še potekajo in ki se nanašajo na vprašanje sodelovanja pri boju zoper terorizem.

- 98 Glede tega zadošča navesti, da je Splošno sodišče v resnici v točki 71 izpodbijane sodbe to okoliščino upoštevalo, ko je sicer ugotovilo, da ta sama po sebi ne zadošča za uporabo zadevne izjeme od pravice do dostopa, glede na to, da je možnost posega v javni interes na področju mednarodnih odnosov predvidena s posebno izjemo.
- 99 Ta razlaga pa ne pomeni napačne uporabe prava.
- 100 Po eni strani nedvomno drži, da lahko institucija Unije ob presoji prošnje za dostop do dokumentov, s katerimi razpolaga, upošteva več razlogov za zavrnitev, navedenih v členu 4 Uredbe št. 1049/2001 (glej v tem smislu sodbi Komisija/Éditions Odile Jacob, EU:C:2012:393, točka 113, in Komisija/Agrofert Holding, EU:C:2012:394, točka 55).
- 101 Vendar Svet s svojo argumentacijo v resnici poskuša utemeljiti uporabo samo enega razloga za zavrnitev, in sicer varstva javnega interesa v zvezi z mednarodnimi odnosi, tako da se v ta namen sklicuje na dve različni izjemi iz člena 4 Uredbe št. 1049/2001. Četudi pa bi enake dejanske okoliščine lahko utemeljevale uporabo dveh različnih izjem, kadar, kot v obravnavani zadevi, stranka ni uspešno uveljavljala izjeme, izrecno predvidene za varstvo mednarodnih odnosov, pa se ta stranka nato ne more utemeljeno sklicevati na iste dejanske okoliščine, da bi uveljavila predpostavko uporabe izjeme, ki varuje nek drug interes, ne da bi pojasnila, kako bi razkritje teh dokumentov lahko konkretno in dejansko škodovalo temu drugemu interesu.
- 102 Po drugi strani je Splošno sodišče v točki 88 izpodbijane sodbe samo priznalo, da je sodelovanje javnosti v postopku v zvezi s pogajanjem in sklenitvijo mednarodnega sporazuma glede na legitimni interes nerazkritja strateških elementov pogajanj nujno omejeno. Glede tega očitok Sveta Splošnemu sodišču, da ni iz te ugotovitve izpeljalo posledic, ni utemeljen, saj je Splošno sodišče ravno na podlagi tega v točkah od 35 do 39 izpodbijane sodbe ugotovilo, da je bil dostop do dela dokumenta št. 11897/09, ki vsebuje strateške elemente pogajanj, lahko veljavno zavrtnjen v skladu z izjemo iz člena 4(1)(a), tretja alinea, Uredbe št. 1049/2001.
- 103 Na drugem mestu Svet Splošnemu sodišču očita, da je napačno uporabilo merilo „konkretne in dejanske škode“.
- 104 V zvezi s tem zadošča navesti, da je Splošno sodišče glede na sodno prakso, navedeno v točki 52 te sodbe, v točki 69 izpodbijane sodbe upravičeno navedlo, da mora biti nevarnost, da lahko razkritje dokumenta št. 11897/09 konkretno in dejansko škoduje interesu institucije, da zahteva pravna mnenja in prejme odkrita, objektivna in popolna mnenja, razumno predvidljiva, in ne le hipotetična.
- 105 Za predložitev pojasnil, potrebnih za dokaz obstoja take nevarnosti, je treba v nasprotju z navedbami Sveta in Komisije opraviti preizkus, opisan v točki 96 te sodbe, čeprav dokument, do katerega je zahtevan dostop, ne zadeva zakonodajnega postopka.
- 106 Sodišče je namreč v točki 46 sodbe *Suède in Turco/Svet* (EU:C:2008:374) sicer res poudarilo, da so te ugotovitve – v skladu s katerimi mora Svet uravnotežiti poseben interes, ki ga je treba varovati z nerazkritjem zadevnega dokumenta, in med drugim javni interes, da se omogoči dostop do dokumenta, ob upoštevanju prednosti, ki izhajajo, kot je navedeno v uvodni izjavi 2 Uredbe št. 1049/2001, iz povečane preglednosti, to je tesnejšega sodelovanja državljanov v postopku odločanja in večje legitimnosti, učinkovitosti in odgovornosti uprave v razmerju do državljanov v demokratičnem sistemu – zlasti ustrezne, kadar Svet deluje v svoji zakonodajni funkciji.
- 107 Vendar je Sodišče pojasnilo tudi, da nezakonodajna dejavnost institucij ni izključena s področja uporabe Uredbe št. 1049/2001. V zvezi s tem zadostuje opozoriti, da člen 2(3) te uredbe določa, da se ta uredba uporablja za vse dokumente institucij, to je za dokumente, ki jih institucije pripravijo ali prejmejo in so v njihovi lasti, na vseh področjih delovanja Unije (glej v tem smislu sodbo *Švedska/MyTravel in Komisija*, C-506/08 P, EU:C:2011:496, točke 87, 88 in 109).

- 108 Na tretjem mestu, Svet trdi, da je v nasprotju s tem, kar mu je očitalo Splošno sodišče v izpodbijani sodbi, navedlo razloge, iz katerih bi glede na okoliščine obravnavane zadeve dostop do dokumenta št. 11897/09 lahko škodoval interesu, varovanemu z izjemo iz člena 4 Uredbe št. 1049/2001.
- 109 Glede tega, kar po eni strani zadeva argumentacijo Sveta v zvezi z resnično nevarnostjo škode za mednarodna pogajanja, ki izhaja iz tega, da bi Evropski parlament lahko poskušal uporabiti elemente iz pravnega mnenja za vplivanje na tekoča pogajanja in za izpodbijanje zakonitosti odločbe Sveta v zvezi s sklenitvijo predvidenega sporazuma, zadošča navesti, da ta očitek ne upošteva okoliščine, da je Splošno sodišče odločilo, da je Svet utemeljeno zavrnil dostop do delov dokumenta št. 11897/09, ki zadevajo specifično vsebino predvidenega sporazuma in strateške cilje, ki jim Unija sledi v pogajanjih. Svet pa ni predložil nobenega elementa, ki bi lahko pokazal, kako bi razkritje ostalega dela navedenega dokumenta lahko povzročilo tako nevarnost.
- 110 Po drugi strani je glede argumenta Sveta, da Splošno sodišče ni upoštevalo tega, da so ob vložitvi zahteve za dostop do dokumenta št. 11897/09 pogajanja še potekala, treba navesti, da je Splošno sodišče v resnici v točkah 72 in 73 izpodbijane sodbe izrecno preučilo to okoliščino in sklenilo, da je že upoštevana s priznanjem širokega polja proste presoje, ki ga imajo institucije pri uporabi izjeme iz člena 4(1)(a), tretja alinea, Uredbe št. 1049/2001.
- 111 Glede na zgornje ugotovitve je treba prvi del drugega pritožbenega razloga Sveta zavrniti.
- 112 Ker je Svet v okviru prvega dela drugega tožbenega razloga neuspešno nasprotoval razlogovanju Splošnega sodišča v izpodbijani sodbi, na podlagi katerega je to v točki 102 te sodbe ugotovilo, da dokazi, navedeni v sporni odločbi, ne dopuščajo ugotovitve, da bi razkritje dokumenta št. 11897/09 ogrozilo varstvo pravnih mnenj, drugega dela tega pritožbenega razloga ni treba preučiti, saj je v njem vsebovana argumentacija brezpredmetna. Ta del se namreč nanaša na obrazložitev, ki jo je Splošno sodišče navedlo podredno in v skladu s katero Svet vsekakor ni preveril, ali v skladu s členom 4(2), druga alinea, Uredbe št. 1049/2001 obstaja javni interes, ki prevlada nad širšim razkritjem dokumenta št. 11897/09.
- 113 Iz vseh zgornjih navedb je razvidno, da je tudi drugi pritožbeni razlog in torej tožbo v celoti treba zavrniti.

Stroški

- 114 V skladu s členom 184(2) Poslovnika Sodišča to odloči o stroških, če pritožba ni utemeljena.
- 115 V skladu s členom 138(1) tega poslovnika, ki se uporablja za pritožbeni postopek na podlagi njegovega člena 184(1), se neuspeli stranki naloži plačilo stroškov, če so bili ti priglašeni. Člen 140(1) navedenega poslovnika določa, da države članice in institucije, ki se kot intervenienti udeležijo postopka, nosijo svoje stroške.
- 116 Ker Svet s svojimi razlogi ni uspel, S. in 't Veld pa je predlagala, da se mu naloži plačilo stroškov, je treba Svetu naložiti plačilo stroškov. Komisija in Evropski parlament nosita svoje stroške.

Iz teh razlogov je Sodišče (prvi senat) razsodilo:

1. **Pritožba se zavrne.**
2. **Svetu Evropske unije se naloži plačilo stroškov.**
3. **Evropska komisija in Evropski parlament nosita svoje stroške.**

Podpisi