Zbirka odločb sodne prakse

SODBA SPLOŠNEGA SODIŠČA (osmi senat)

z dne 15. septembra 2016*

„Dostop do dokumentov — Uredba (ES) št. 1049/2001 — Dokumenti, izdelani v okviru pripravljalnega gradiva za sprejetje direktive o približevanju zakonov in drugih predpisov držav članic o proizvodnji, predstavitvi in prodaji tobačnih in povezanih izdelkov — Zavrnitev dostopa — Izjema, ki se nanaša na varstvo sodnih postopkov in pravnih mnenj — Izjema, ki se nanaša na varstvo postopka odločanja — Prevladujoč javni interes“

V zadevi T-796/14,

Philip Morris Ltd s sedežem v Richmondu (Združeno kraljestvo), ki jo zastopata K. Nordlander in M. Abenhaïm, odvetnika,

tožeča stranka,

proti

Evropski komisiji, ki jo zastopata J. Baquero Cruz in F. Clotuche-Duvieusart, agenta,

tožena stranka,

zaradi tožbe na podlagi člena 263 PDEU, katere predmet je razglasitev ničnosti odločbe Ares (2014) 3142109 Komisije z dne 24. septembra 2014 v delu, v katerem je tožeči stranki zavrnjen celovit dostop do zaprošenih dokumentov, razen prikritih osebnih podatkov, ki jih ti vsebujejo,

SPLOŠNO SODIŠČE (osmi senat),

v sestavi D. Gracias, predsednik, M. Kančeva, sodnica, in C. Wetter (poročevalec), sodnik,

sodni tajnik: L. Grzegorczyk, administrator,

na podlagi pisnega postopka in obravnave z dne 21. januarja 2016

izreka naslednjo

* Jezik postopka: angleščina.

Sodbo

Dejansko stanje

1 Tožeča stranka, družba Philip Morris Ltd, je Generalnemu sekretariatu Evropske komisije z elektronsko pošto z dne 22. januarja 2014 poslala določeno število prošenj za dostop do dokumentov 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).

2 Te prošnje so se vse nanašale na zakonodajni postopek, ki je pripeljal do sprejetja Direktive 2014/40/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 3. aprila 2014 o približevanju zakonov in drugih predpisov držav članic o proizvodnji, predstavitvi in prodaji tobačnih in povezanih izdelkov in razveljavitvi Direktive 2001/37/ES (UL 2014, L 127, str. 1, v nadaljevanju: DTI).

3 Generalni direktorat (GD) Komisije „Zdravje in varstvo potrošnikov“ je z elektronsko pošto z dne 21. februarja 2014 tožečo stranko obvestil, da glede na količino zadevnih dokumentov ne more odgovoriti v roku iz člena 7(1) Uredbe št. 1049/2001, ter predlagal, naj se poišče rešitev v skladu s členom 6(3) Uredbe št. 1049/2001.

4 Tožeča stranka je z dopisom z dne 10. marca 2014 sprejela predlog GD „Zdravje in varstvo potrošnikov“, da bo ta delil zahtevane dokumente v več sklopih. Vendar pa je ta predlog zavrnila, če bi to pomenilo, da posledično do 25. aprila 2014 ne bo prejela odgovora glede vseh dokumentov, na katere se njene prošnje nanašajo.

5 Vodja oddelka D4 „Učinkovine človeškega izvora in boj proti uživanju tobaka“, ki je del GD „Zdravje in varstvo potrošnikov“, je v dopisu z dne 21. marca 2014 navedel, da rok, ki ga je predlagala tožeča stranka, ni razumen ter pojasnil, da ima institucija možnost vzpostaviti ravnovesje med interesom dostopa javnosti do dokumentov in delovno obremenitvijo, ki iz tega izhaja, da bi se v posebnih primerih ohranil interes dobrega upravljanja. Pojasnil je tudi, da bo to vprašanje čim prej obravnavano zaradi določitve naslednjih korakov in upoštevnih rokov.

6 Direktor GD „Zdravje in varstvo potrošnikov“ je z dopisom z dne 2. aprila 2014 odgovoril na nekatere prošnje za dostop in tožečo stranko obvestil, da bodo prošnje, ki se nanašajo na druge zahtevane dokumente, obravnavane v različnih sklopih.

7 Tožeča stranka je z dopisom z dne 23. aprila 2014 Komisijo opozorila, da je ob neobstoju primerne rešitve zavezana z roki iz člena 7(1) Uredbe št. 1049/2001, ter pojasnila, da si pridržuje pravico do vložitve tožbe, če bodo 1. maja 2014 te prošnje še vedno nerešene. Predlagala je tudi, naj se delno spremeni vrstni red sklopov, kar je Komisija v večjem delu sprejela.

8 GD „Zdravje in varstvo potrošnikov“ je s prvim odgovorom z dne 15. maja 2014 za večji del dokumentov (brez osebnih podatkov) iz sklopa št. 1 (skupaj 39 dokumentov), sklopa št. 3 (skupaj 24 dokumentov) in sklopa št. 5 (skupaj 5 dokumentov) odobril celovit dostop. Navedel je, da še preučuje dokumente iz sklopov št. 2 in 4 ter del dokumentov iz sklopa št. 3. Za 13 dokumentov iz sklopa št. 1 oziroma 3 je Komisija odobrila delni dostop. Zavrnitev celovitega dostopa je temeljila na varstvu postopka odločanja (člen 4(3), drugi pododstavek, Uredbe št. 1049/2001), pravnih mnenj (člen 4(2), druga alinea, Uredbe št. 1049/2001), mednarodnih odnosov (člen 4(1)(a), tretja alinea, Uredbe št. 1049/2001), poslovnih interesov fizičnih ali pravnih oseb (člen 4(2), prva alinea, Uredbe št. 1049/2001) ter na varstvu zasebnosti in integritete posameznikov (člen 4(1)(b) Uredbe št. 1049/2001).

9 Tožeča stranka je pri Komisiji z dopisom z dne 6. junija 2014 vložila potrdilno prošnjo za celovit dostop do 13 dokumentov, glede katerih je Komisija odobrila le delni dostop.

10 Generalni sekretariat Komisije je 1. junija 2014 v skladu s členom 8(2) Uredbe št. 1049/2001 podaljšal rok za odgovor za 15 delovnih dni.

11 Tožeči stranki je bil 23. julija 2014 poslan drugi začasni odgovor.

12 Komisija je 24. septembra 2014 v odgovor na potrdilno prošnjo sprejela odločbo Ares(2014) 3142109 (v nadaljevanju: izpodbijana odločba), s katero je zavrnila celovit dostop do 6-ih od 13-ih dokumentov, na katere se je nanašala potrdilna prošnja.

13 Ta zavrnitev je temeljila na nujnosti varstva:

— zasebnosti in integritete posameznika (člen 4(1)(b) Uredbe št. 1049/2001) glede dokumentov št. 1 in od št. 3 do 7;

— pravnih mnenj (člen 4(2), druga alinea, Uredbe št. 1049/2001) glede dokumenta št. 1;

— sodnih postopkov (člen 4(2), druga alinea, Uredbe št. 1049/2001) glede dokumentov od št. 3 do 7;

— postopka odločanja (člen 4(3), prvi pododstavek, Uredbe št. 1049/2001) glede dokumentov št. 1 in od št. 3 do 7;

— podredno, postopka odločanja (člen 4(3), drugi pododstavek, Uredbe št. 1049/2001) glede dokumentov št. 1 in od št. 3 do 7.

14 Komisija je tudi štela, da ne obstaja prevladujoč javni interes v smislu člena 4(2) *in fine* Uredbe št. 1049/2001 in člena 4(3), prvi in drugi pododstavek, *in fine*, iste uredbe, ki bi utemeljeval, da se ti dokumenti kljub temu razkrijejo.

15 Nazadnje je Komisija na podlagi člena 4(6) Uredbe št. 1049/2001 odobrila celovit dostop do dokumentov št. 2 in od št. 8 do 13 ter širši delni dostop do dokumentov št. 1 in 3. Menila je, da dodatni delni dostop do preostalih dokumentov (dokumenti št. 1 in od št. 3 do 7) ni možen, ker so zakriti deli navedenih dokumentov, kot je to že bilo pojasnjeno, zajeti z izjemami, na katere se je sklicevala.

Postopek in predlogi strank

16 Tožeča stranka je 4. decembra 2014 v sodnem tajništvu Splošnega sodišča vložila to tožbo.

17 Komisija je 16. marca 2015 vložila odgovor na tožbo.

18 Splošno sodišče (osmi senat) je v skladu s členom 47(1) Poslovnika Splošnega sodišča z dne 2. maja 1991 odločilo, da druga izmenjava pisnih vlog ni potrebna.

19 Splošno sodišče (osmi senat) je na predlog sodnika poročevalca odločilo, da bo opravilo ustni del postopka.

20 Splošno sodišče je s sklepom z dne 11. novembra 2015 Komisijo pozvalo, naj v skladu s členom 91(c) Poslovnika Splošnega sodišča predloži kopije zahtevanih dokumentov in navedlo, da ti dokumenti v skladu s členom 104 navedenega poslovnika ne bodo posredovani tožeči stranki. Komisija je ta sklep izvršila v določenem roku.

21 Z odločbo predsednika osmega senata Splošnega sodišča z dne 16. decembra 2015 so bile zadeve T-796/14, T-800/14 in T-18/15 v skladu s členom 68(1) Poslovnika združene za ustni del postopka.

22 Stranki sta na obravnavi 21. januarja 2016 ustno podali navedbe in odgovorili na vprašanja Splošnega sodišča.

23 Tožeča stranka Splošnemu sodišču predlaga, naj:

— ugotovi dopustnost tožbe;

— izpodbijano odločbo v delu, v katerem je zavrnjen celovit dostop do dokumentov št. 1 in od št. 3 do 7, navedenih v tožbi, razen dostopa do podatkov, ki se nanašajo na varstvo zasebnosti in integritete posameznika, razglasi za nično;

— Komisiji naloži plačilo stroškov.

24 Komisija Splošnemu sodišču predlaga, naj:

— tožbo zavrne;

— tožeči stranki naloži plačilo stroškov.

Pravo

25 Tožeča stranka v utemeljitev tožbe navaja tri razloge, ki se nanašajo, prvi, na neobstoj obrazložitve, drugi, na kršitev člena 4(2), druga alinea, Uredbe št. 1049/2001, in, tretji, na kršitev člena 4(3) te uredbe.

Prvi tožbeni razlog: neobstoj obrazložitve izpodbijane odločbe

26 Tožeča stranka očita Komisiji, da ni obrazložila zavrnitve delnega dostopa. Komisija naj bi namreč najprej zavrnitev utemeljila s splošnimi argumenti, ne da bi natančno navedla razloge in upoštevne dejanske okoliščine posamezne zavrnitve. Komisija naj bi nato glede vprašanja, ali obstaja prevladujoč javni interes, enako preučila vse razloge in dokumente, ki so se razlikovali, namesto da bi tehtala zahteve posameznih razlogov. Zato naj bi bilo treba izpodbijano odločbo razglasiti za nično. Nato naj v izpodbijani odločbi ob uporabi izjeme iz člena 4(2), druga alinea, Uredbe št. 1049/2001 ne bi bilo pojasnjeno, ali se utemeljitev, na katero se sklicuje pri posameznem zakritju, nanaša na „pravn[o] nasvet [mnenje]“ ali na „sodni postopek“. Nazadnje naj načelo enakosti orožij v okviru dostopa do dokumentov, ki se nanašajo na zakonodajni postopek, ne bi bilo upoštevno.

27 Komisija izpodbija utemeljenost teh trditev.

28 Najprej je treba navesti, da je po ustaljeni sodni praksi obveznost obrazložitve bistvena postopkovna zahteva, ki jo je treba razlikovati od vprašanja utemeljenosti obrazložitve, ker se utemeljenost nanaša na vsebinsko zakonitost spornega akta (sodbi z dne 22. marca 2001, Francija/Komisija, C-17/99, EU:C:2001:178, točka 35, in z dne 26. oktobra 2011, Dufour/ECB, T-436/09, EU:T:2011:634, točka 52).

29 V skladu z ustaljeno sodno prakso mora biti obrazložitev, ki se zahteva s členom 296 PDEU, prilagojena naravi zadevnega akta in mora jasno in nedvoumno izražati razlogovanje institucije, ki je ta akt izdala, tako da se lahko zainteresirane osebe seznanijo z utemeljitvijo sprejetega ukrepa in da lahko pristojno sodišče opravi nadzor. Ni nujno, da so v obrazložitvi podrobno navedene vse upoštevne dejanske in pravne okoliščine, ker je treba vprašanje, ali obrazložitev akta izpolnjuje zahteve

iz navedenega člena, presojati ne le glede na njegovo besedilo, ampak tudi na njegov okvir in vsa pravna pravila, ki urejajo zadevno področje (sodbe z dne 2. aprila 1998, Komisija/Sytraval in Brink's France, C-367/95 P, EU:C:1998:154, točka 63; z dne 6. marca 2003, Interporc/Komisija, C-41/00 P, EU:C:2003:125, točka 55; z dne 1. februarja 2007, Sison/Svet, C-266/05 P, EU:C:2007:75, točka 80, in z dne 19. novembra 2014, Ntouvas/ECDC, T-223/12, neobjavljena, EU:T:2014:975, točka 20).

30 Kar zadeva prošnjo za dostop do dokumentov, mora biti vsaka odločitev institucije, sprejeta na podlagi izjem iz člena 4 Uredbe št. 1049/2001, obrazložena. Če institucija odloči, da se zavrne dostop do dokumenta, katerega razkritje se je zaprosilo, mora podati pojasnila, prvič, v zvezi s tem, kako bi lahko dostop do tega dokumenta konkretno in dejansko posegel v interes, ki je varovan z izjemo iz člena 4 Uredbe št. 1049/2001, na katero se ta institucija sklicuje, in drugič, v primerih iz odstavkov 2 in 3 tega člena, ali ne obstaja javni interes, ki prevlada in vendarle utemelji razkritje zadevnega dokumenta (sodbe z dne 1. julija 2008, Švedska in Turco/Svet, C-39/05 P in C-52/05 P, EU:C:2008:374, točki 48 in 49; z dne 11. marca 2009, Borax Europe/Komisija, T-121/05, neobjavljena, EU:T:2009:64, točka 37, in z dne 12. septembra 2013, Besselink/Svet, T-331/11, neobjavljena, EU:T:2013:419, točka 96).

31 Institucija, ki je zavrnila dostop do dokumenta, je torej dolžna podati obrazložitev, na podlagi katere je mogoče razumeti in preveriti, prvič, ali zaprošeni dokument dejansko spada na področje uporabe navedene izjeme, in drugič, ali je varstvo v zvezi s to izjemo zares potrebno (sodbi z dne 26. aprila 2005, Sison/Svet, T-110/03, T-150/03 in T-405/03, EU:T:2005:143, točka 61, in z dne 12. septembra 2013, Besselink/Svet, T-331/11, neobjavljena, EU:T:2013:419, točka 99).

32 V obravnavanem primeru je iz obrazložitve izpodbijane odločbe razvidno, da je Komisija zavrnitev celovitega dostopa v delu, v katerem se nanaša na to zadevo, oprla na izjeme iz člena 4(2), druga alinea (varstvo sodnih postopkov in pravnih mnenj), in člena 4(3), prvi in drugi pododstavek (varstvo postopka odločanja), Uredbe št. 1049/2001.

33 Iz nje je razvidno tudi, da so sporni dokumenti, glede katerih je bil odobren delni dostop, ob upoštevanju prvotne odločbe ti:

— dokument št. 1: „Pojasnilo k dosjeju – Sestanek oddelka C6 z LS in SG“ z dne 6. maja 2011, ki vključuje zapisnik sestanka med predstavniki GD „Zdravje in varstvo potrošnikov“ in pravno službo Komisije;

— dokument št. 3: zapisnik sestanka usmerjevalne skupine za oceno učinka glede revizije direktive o tobačnih izdelkih, ki je bil organiziran 19. julija 2012;

— dokument št. 4: elektronsko sporočilo uradnika GD „Podjetništvo in industrija“ z dne 13. marca 2012 o nekaterih vprašanjih, o katerih se je v procesu priprave direktive o tobačnih izdelkih interno razpravljalo;

— dokument št. 5: elektronsko sporočilo uradnika GD „Notranji trg in storitve“ z dne 11. maja 2011, ki je bilo poslano različnim generalnim direktoratom, glede četrtega sestanka usmerjevalne skupine za oceno učinka;

— dokument št. 6: elektronsko sporočilo uradnika GD „Notranji trg in storitve“ z dne 20. marca 2012, ki je bilo poslano različnim generalnim direktoratom;

— dokument št. 7: elektronsko sporočilo uradnika GD „Notranji trg in storitve“ z dne 20. julija 2012, ki je bilo poslano drugim uradnikom istega GD in v katerega je bil vključen zapisnik sestanka med različnimi službami Komisije, ki je bil organiziran 19. julija 2012.

34 Prvič, Komisija je štela, da bi se z razkritjem dokumenta št. 1, v katerem je bilo mnenje pravne službe, poseglo v pravna mnenja, ki so varovana z izjemo iz člena 4(2), druga alinea, Uredbe št. 1049/2001, katere namen je varovati interes institucije, da zahteva pravna mnenja in prejme odkrita, objektivna in celovita mnenja. Z razkritjem bi postala notranja mnenja o zelo občutljivih vprašanjih, ki so postala predmet spora, javna. Komisija je glede dokumentov od št. 3 do 7, ki so bili sestavljeni za interno uporabo v okviru predhodnih razprav in posvetovanj, ki so se nanašali na sprejetje zakonodajnih predlogov in so vključevali pripombe različnih služb Komisije o embalaži in označevanju tobačnih izdelkov ter ureditvah prodaje tobačnih izdelkov, ugotovila, da bi se z njihovim razkritjem poseglo v sodne postopke, ki so tudi varovani z izjemo iz člena 4(2), druga alinea, Uredbe št. 1049/2001.

35 Komisija je tako v okviru varstva pravnih mnenj kot v okviru varstva sodnih postopkov presodila, da bi lahko celovito razkritje zaprošenih dokumentov negativno vplivalo na njeno možnost za učinkovito zagovarjanje veljavnosti DTI. Navedla je, da to tveganje za poseg v varovani interes ni hipotetično, temveč resnično in otipljivo ter v zvezi s tem omenila:

— tožbo, ki jo je Poljska pri Sodišču Evropske unije vložila proti Evropskemu parlamentu in Svetu Evropske unije (zadeva, v kateri je bila od takrat izdana sodba z dne 4. maja 2016, Poljska/Parlament in Svet (C-358/14, EU:C:2016:323));

— dejstvo, da je tobačna industrija sprejetju DTI močno nasprotovala in da se zato v bližnji prihodnosti pričakuje, da bodo tako kot pri prvi direktivi o tobačnih izdelkih vložena predhodna vprašanja o veljavnosti te direktive ter ukrepov držav članic;

— dejstvo, da je v vmesnem času tožeča stranka naznanila začetek spora pri High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division (Administrative Court) (višje sodišče (Anglija in Wales), oddelek Queen's Bench (upravni senat), Združeno kraljestvo) glede DTI, zaradi česar obstaja velika verjetnost, da bo moralo Sodišče Evropske unije prek sistema predhodnega odločanja obravnavati zadevo;

— različne spore, ki jih obravnava Svetovna trgovinska organizacija (STO) (ta razlog je bil naveden le v okviru izjeme, ki se nanaša na sodne postopke, glede dokumentov od št. 3 do 7).

36 Komisija je tudi presodila, da bi se z razkritjem dokumentov št. 1 in od št. 3 do 7 prav tako poseglo v varstvo postopka odločanja iz člena 4(3), prvi pododstavek, Uredbe št. 1049/2001. Komisija naj glede na to, da je pri Sodišču Evropske unije direktiva o tobačnih izdelkih predmet tožbe, ne bi izključila tega, da bi bilo treba zakonodajni proces odločanja o tem dosjeju, če bi bila DTI razglašena za nično, ponovno začeti in da bi celovito razkritje dokumentov z razmisleki o tem vprašanju na tak morebiten zakonodajni proces močno vplivalo. V teh okoliščinah je Komisija v izpodbijani odločbi štela, da bi se z razkritjem zakritih delov dokumentov, ki se obravnavajo, poseglo v postopek odločanja v smislu člena 4(3), prvi pododstavek, Uredbe št. 1049/2001 in da za postopek odločanja ni mogoče šteti, da je dokončno končan, dokler bo trajal sodni postopek. Podredno, Komisija je presodila, da so dokumenti zajeti tudi z izjemo iz drugega pododstavka člena 4(3) Uredbe št. 1049/2001.

37 Drugič, Komisija je zavrnila obstoj prevladujočega javnega interesa, ki bi utemeljil razkritje. Komisija je sicer priznala pomembnost preglednosti, da bi se državljanom omogočila udeležba v demokratičnem procesu, in domnevo preglednosti glede dokumentov o zakonodajnem procesu, vendar je presodila, da je varstvo internih razmislekov, načela enakosti orožij in njenega postopka odločanja pomembnejše. Štela je tudi, da je interes, na katerega se sklicuje tožeča stranka, zaseben in ne javen.

38 Ugotoviti je treba, da iz obrazložitve izpodbijane odločbe izhaja, da je Komisija v skladu s sodno prakso, navedeno zgoraj v točkah 29 in 30, navedla dovolj jasne in razumljive razloge, iz katerih je štela, prvič, da bi dostop do zaprošenih dokumentov konkretno in dejansko posegel v interes, ki je varovan z izjemami iz člena 4 Uredbe št. 1049/2001, na katere se sklicuje, in drugič, da ni podan prevladujoč javni interes, ki bi kljub temu utemeljil njihovo razkritje.

39 Dodati je treba tudi, da je tožeča stranka na podlagi obrazložitve izpodbijane odločbe, kot je razvidno iz njenih pisanj, lahko razumela razloge za zavrnitev dostopa in pripravila svojo tožbo. Poleg tega ta obrazložitev zadostuje, da lahko Splošno sodišče izvede nadzor.

40 Glede na navedeno je treba ugotoviti, da je izpodbijana odločba zadostno obrazložena. Vprašanje utemeljenosti izjem, na katere se sklicuje glede zaprošenih dokumentov, mora biti predmet preizkusa v okviru drugega in tretjega tožbenega razloga.

41 Prvi tožbeni razlog je treba zato zavrniti kot neutemeljen.

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

42 Tožeča stranka z drugim tožbenim razlogom, prvič, Komisiji očita, da ni dokazala, kako bi razkritje vsekakor konkretno in dejansko poseglo v varstvo pravnih mnenj ali sodnih postopkov. Drugič, tožeča stranka meni, da izjeme o sodnih postopkih ni mogoče uporabiti.

43 Tožeča stranka o utemeljitvah v zvezi s pravnimi mnenji meni, da bi morale institucije na splošno razkrivati mnenja svojih pravnih služb o zakonodajnem procesu in da Komisija ni podala nobenega pojasnila, s katerim bi dokazala, da bi v obravnavanem primeru popolno razkritje zadevnih dokumentov konkretno in dejansko poseglo v varstvo pravnih mnenj. Abstraktna sklicevanja na možnost pravne službe, da zagovarja veljavnost DTI, naj ne bi bila upoštevna niti za izjemo, s katero se varuje pravna mnenja, niti za izjemo, s katero se varuje „sodne postopke“. Nazadnje, Komisija naj ne bi opravila natančne in konkretne presoje vprašanja, ali bi lahko prevladujoč javni interes utemeljil posredovanje posameznih dokumentov, ki so obravnavani.

44 Tožeča stranka glede izjeme, ki se nanaša na sodne postopke, meni, da je ni mogoče uporabiti. Zadevni dokumenti so bili izdelani zgolj v okviru predhodnih posvetovanj in razprav za sprejetje zadevnega zakonodajnega predloga ter nobeden od njih ni bil ustvarjen v okviru trajajočega, končanega ali bodočega sodnega postopka.

45 Tožeča stranka glede sklicevanja Komisije na postopek STO navaja, da je zaradi obveznosti razlagati izjeme restriktivno nujno izključiti ta postopek, saj pri mehanizmu za reševanje sporov v okviru STO ne gre za „sodišče“. Poleg tega naj bi postopek STO temeljil na popolnoma drugačnem pravnem okviru, zaprošeni dokumenti pa naj pri zadevi STO ne bi bili upoštevni.

46 Komisija izpodbija utemeljenost teh trditev.

47 Komisija glede varstva pravnih mnenj meni, da je zadostno pojasnila, zakaj je treba dokument št. 1 varovati.

48 Komisija glede izjeme, ki se nanaša na varstvo sodnih postopkov, navaja, da te izjeme ni mogoče razlagati drugače kot tako, da pred in po začetku sodnega postopka zajema dokumente, vložene v sodni spis, in dokumente, izdelane le za posamezni sodni postopek, pa tudi druge interne dokumente, ki so tesno „povezani“ s prihodnjimi sodnimi postopki oziroma sodnimi postopki, ki potekajo, ali so zanje „upoštevni“, ker bi se z razkritjem teh dokumentov oslabilo načelo enakosti orožij ter škodilo nemotenemu in učinkovitemu poteku sodnega postopka.

49 Opozoriti je treba, da se Uredba št. 1049/2001 glede na njeno uvodno izjavo 1 umešča v kontekst namena iz člena 1, drugi odstavek, PEU, po katerem se označi nova faza v procesu oblikovanja „vse tesnejše zveze med narodi Evrope“, v kateri se odločitve sprejemajo čim bolj javno in v kar najtesnejši povezavi z državljani. Kot je opozorjeno v uvodni izjavi 2 navedene uredbe, je pravica dostopa javnosti do dokumentov institucij povezana z demokratičnostjo teh institucij (sodbe z dne 1. julija 2008,

Švedska in Turco/Svet, C-39/05 P in C-52/05 P, EU:C:2008:374, točka 34; z dne 21. septembra 2010, Švedska in drugi/API in Komisija, C-514/07 P, C-528/07 P in C-532/07 P, EU:C:2010:541, točka 68, in z dne 21. julija 2011, Švedska/MyTravel in Komisija, C-506/08 P, EU:C:2011:496, točka 72).

50 Zaradi tega 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 (sodbe z dne 1. julija 2008, Švedska in Turco/Svet, C-39/05 P in C-52/05 P, EU:C:2008:374, točka 33; z dne 21. septembra 2010, Švedska in drugi/API in Komisija, C-514/07 P, C-528/07 P in C-532/07 P, EU:C:2010:541, točka 69, in z dne 21. julija 2011, Švedska/MyTravel in Komisija, C-506/08 P, EU:C:2011:496, točka 73).

51 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, da institucije zavrnejo dostop do dokumenta, kadar bi razkritje poseglo v enega od interesov, ki jih varuje ta člen (sodbe z dne 1. februarja 2007, Sison/Svet, C-266/05 P, EU:C:2007:75, točka 62; z dne 21. septembra 2010, Švedska in drugi/API in Komisija, C-514/07 P, C-528/07 P in C-532/07 P, EU:C:2010:541, točki 70 in 71; z dne 21. julija 2011, Švedska/MyTravel in Komisija, C-506/08 P, EU:C:2011:496, točka 74, in z dne 17. oktobra 2013, Svet/Access Info Europe, C-280/11 P, EU:C:2013:671, točka 29).

52 Ker pa take izjeme odstopajo od načela čim širšega dostopa javnosti do dokumentov, jih je treba razlagati in uporabljati ozko (sodbe z dne 1. februarja 2007, Sison/Svet, C-266/05 P, EU:C:2007:75, točka 63; z dne 1. julija 2008, Švedska in Turco/Svet, C-39/05 P in C-52/05 P, EU:C:2008:374, točka 36; z dne 21. septembra 2010, Švedska in drugi/API in Komisija, C-514/07 P, C-528/07 P in C-532/07 P, EU:C:2010:541, točka 73, in z dne 21. julija 2011, Švedska/MyTravel in Komisija, C-506/08 P, EU:C:2011:496, točka 75).

53 Vendar zgolj okoliščina, da dokument zadeva interes, varovan z eno od izjem od pravice do dostopa, ki so določene v členu 4 Uredbe št. 1049/2001, ne more zadoščati za utemeljitev uporabe te izjeme (sodbi z dne 3. julija 2014, Svet/in 't Veld, C-350/12P, EU:C:2014:2039, točka 51, in z dne 13. aprila 2005, Verein für Konsumenteninformation/Komisija, T-2/03, EU:T:2005:125, točka 69).

54 Prvič, če namreč zadevna institucija sklene, da zavrne dostop do nekega dokumenta, katerega razkritje se je zaprosilo pri njej, mora načeloma pojasniti, kako bi dostop do tega dokumenta lahko konkretno in dejansko posegel v interes, ki je varovan z izjemo iz člena 4 Uredbe št. 1049/2001, na katero se ta institucija sklicuje. Poleg tega mora biti tveganje tega posega razumno predvidljivo in ne zgolj hipotetično (glej sodbo z dne 21. julija 2011, Švedska/MyTravel in Komisija, C-506/08 P, EU:C:2011:496, točka 76 in navedena sodna praksa).

55 Drugič, institucija mora, če uporabi eno od izjem iz člena 4 Uredbe št. 1049/2001, uravnovesiti poseben interes, ki ga je treba varovati z nerazkritjem zadevnega dokumenta, in zlasti splošni 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 v upravi ter njeno učinkovitejše in odgovornejše ravnanje v razmerju do državljanov v demokratičnem sistemu (sodbe z dne 1. julija 2008, Švedska in Turco/Svet, C-39/05 P in C-52/05 P, EU:C:2008:374, točka 45; z dne 17. oktobra 2013, Svet/Access Info Europe, C-280/11 P, EU:C:2013:671, točka 32, in z dne 3. julija 2014, Svet/in 't Veld, C-350/12 P, EU:C:2014:2039, točka 53).

56 Poleg tega je Sodišče presodilo tudi, da so te ugotovitve zlasti upoštevne, kadar Svet deluje kot zakonodajalec, kot izhaja iz uvodne izjave 6 Uredbe št. 1049/2001, v skladu s katero se prav v takem primeru zagotovi širši dostop do dokumentov. Preglednost v zvezi s tem povečuje krepitev demokracije tako, da omogoča državljanom nadzor nad vsemi informacijami, ki so bile podlaga za zakonodajni akt. Možnost državljanov, da poznajo temelje zakonodajne dejavnosti, je namreč pogoj, da lahko učinkovito uresničujejo svoje demokratične pravice (sodbi z dne 1. julija 2008, Švedska in Turco/Svet, C-39/05 P in C-52/05 P, EU:C:2008:374, točka 46, in z dne 17. oktobra 2013, Svet/Access Info

Europe, C-280/11 P, EU:C:2013:671, točka 33). Sicer se ta sodna praksa nanaša na prošnjo za dostop do dokumentov Sveta, vendar je upoštevna tudi glede dokumentov Komisije, pripravljenih v okviru zakonodajnega procesa.

Varstvo pravnih mnenj

57 Tožeča stranka v bistvu graja nejasne utemeljitve, na katere se sklicuje Komisija, saj gre za utemeljitve, ki so bile po njenem mnenju vsekakor že zavrnjene s sodno prakso.

58 Glede izjeme v zvezi s pravnimi mnenji, določene v členu 4(2), druga alinea, Uredbe št. 1049/2001, iz sodne prakse izhaja, da mora preučitev, ki jo opravi zadevna institucija, ko se od nje zahteva razkritje dokumenta, obvezno potekati v treh fazah, kar ustreza trem merilom iz te določbe (sodbi z dne 1. julija 2008, Švedska in Turco/Svet, C-39/05 P in C-52/05 P, EU:C:2008:374, točka 37, in z dne 3. julija 2014, Svet/in 't Veld, C-350/12 P, EU:C:2014:2039, točka 95).

59 Tako mora institucija preveriti, prvič, ali se dokument, katerega razkritje se zahteva, res nanaša na pravno mnenje. Drugič, preučiti mora, ali razkritje delov zadevnega dokumenta, za katere je bilo ugotovljeno, da se nanašajo na pravna mnenja, posega v varstvo, ki mora biti zagotovljeno tem mnenjem, tako da bi škodovalo interesu institucije, da zahteva pravna mnenja in da prejme odkrita, objektivna in celovita mnenja. Tveganje za poseg v ta interes mora biti razumno predvidljivo in ne le hipotetično, da se ga lahko uveljavlja. Tretjič in zadnjič, če institucija meni, da bi razkritje dokumenta poseglo v potrebno varstvo pravnih mnenj, kot je opredeljeno zgoraj, mora preveriti, ali obstaja prevladujoč javni interes, ki utemeljuje to razkritje, ne glede na to, ali bi se poseglo v njeno možnost zahtevati pravna mnenja in prejeti odkrita, objektivna in celovita mnenja (glej v tem smislu sodbi z dne 1. julija 2008, Švedska in Turco/Svet, C-39/05 P in C-52/05 P, EU:C:2008:374, točke od 38 do 44, in z dne 3. julija 2014, Svet/in't Veld, C-350/12 P, EU:C:2014:2039, točka 96).

60 Sodišče je tudi razsodilo, da če bi razkritje mnenja pravne službe institucije, izdelanega v okviru zakonodajnih postopkov, lahko poseglo v interes za varstvo neodvisnosti pravne službe, bi bilo treba to tveganje tehtati glede na prevladujoče javne interese, na katerih temelji Uredba št. 1049/2001. Tak prevladujoč javni interes je dejstvo, da lahko razkritje dokumentov z mnenjem pravne službe institucije o pravnih vprašanjih, ki se pojavijo med razpravo o zakonodajnih iniciativah, poveča preglednost in odprtost zakonodajnega procesa ter krepi demokratično pravico evropskih državljanov, da nadzirajo informacije, na katerih je temeljil zakonodajni akt, kot je navedeno zlasti v uvodnih izjavah 2 in 6 navedene uredbe (sodba z dne 1. julija 2008, Švedska in Turco/Svet, C-39/05 P in C-52/05 P, EU:C:2008:374, točka 67).

61 Iz navedenih ugotovitev izhaja, da je v Uredbi št. 1049/2001 načeloma določena obveznost razkritja mnenj pravne službe institucije v zvezi z zakonodajnim procesom (sodba z dne 1. julija 2008, Švedska in Turco/Svet, C-39/05 P in C-52/05 P, EU:C:2008:374, točka 68).

62 Ta ugotovitev vseeno ne ovira tega, da bi se lahko na podlagi varstva pravnih mnenj zavrnilo razkritje posameznega pravnega mnenja, izdanega v okviru zakonodajnega procesa, ki ima posebej občutljivo vsebino ali je njegov obseg posebej širok, tako da presega zadevni zakonodajni okvir. V takem primeru bi morala zadevna institucija natančno obrazložiti zavrnitev (sodba z dne 1. julija 2008, Švedska in Turco/Svet, C-39/05 P in C-52/05 P, EU:C:2008:374, točka 69).

63 Splošno sodišče je lahko v obravnavanem primeru po predložitvi dokumentov v okviru pripravljalnega ukrepa, sprejeta s sklepom Splošnega sodišča z dne 11. novembra 2015, ugotovilo, da je dokument št. 1 mnenje pravne službe Komisije.

64 Čeprav je iz sodbe z dne 1. julija 2008, Švedska in Turco/Svet (C-39/05 P in C-52/05 P, EU:C:2008:374), razvidno, da je treba pravno mnenje načeloma razkriti, pa s to sodbo ni izključeno, da se v posebnih primerih pravno mnenje ne razkrije.

65 Res je sicer tudi, da je Sodišče trditev, da je z razkritjem pravnega mnenja mogoče poseči v možnost institucije, da pozneje pri sodišču zagovarja veljavnost zakonskega akta, ovrglo kot trditev, ki je tako splošna, da z njo ni mogoče utemeljiti izjeme od preglednosti, določene v Uredbi št. 1049/2001 (glej v tem smislu sodbo z dne 1. julija 2008, Švedska in Turco/Svet, C-39/05 P in C-52/05 P, EU:C:2008:374, točka 65).

66 Vendar je treba v obravnavanem primeru drugače kot v zadevi, v kateri je bila izdana sodba z dne 1. julija 2008, Švedska in Turco/Svet (C-39/05 P in C-52/05 P, EU:C:2008:374), ugotoviti, da je bila ob sprejetju izpodbijane odločbe, 24. septembra 2014, pri sodiščih Združenega kraljestva obravnavana tožba, ki jo je tožeča stranka vložila konec junija ter s katero je bila izpodbijana DTI in ki je glede na kontroverzna pravna vprašanja, povezana z DTI, in pretekli potek zakonodajnega procesa v zvezi s sprejetjem DTI (glej točko 91 spodaj) vključevala veliko verjetnost postopka s predlogom za sprejetje predhodne odločbe.

67 Komisija je torej lahko pravilno presodila, da je mogoče predvideti postopek s predlogom za sprejetje predhodne odločbe. Poleg tega je 22. julija 2014 Republika Poljska pri Sodišču Evropske unije vložila tožbo, s katero je bila izpodbijana veljavnost nekaterih določb DTI, s katerimi naj bi bili po njenem mnenju kršeni člen 114 PDEU, načelo sorazmernosti in načelo subsidiarnosti.

68 Zaradi tega je trditev Komisije, ki se nanaša na poseg v njeno možnost obrambe stališča v sodnih postopkih in poseg v načelo enakosti orožij, utemeljena.

69 Iz razkritih delov dokumenta št. 1 je namreč razvidno, da je pravna služba menila, da Evropska unija pri nekaterih političnih odločitvah iz osnutka ocene učinka, ki so povezane s tobačnimi izdelki in pri čemer so bile nekatere zakrite, nima pristojnosti za sprejemanje zakonodaje ali da ta politična odločitev ni sorazmerna glede na člen 114 PDEU.

70 Razkritje zakritih delov iz dokumenta št. 1 pa bi lahko škodilo varstvu pravnih mnenj, se pravi varstvu interesa institucije, da zahteva pravna mnenja in prejme odkrita, objektivna in celovita mnenja, ter stališču pravne službe Komisije pri enakopravnem zagovarjanju veljavnosti DTI pred Sodiščem Evropske unije glede na druge stranke, saj bi institucija, še preden bi imela možnost v sodnem postopku predstaviti stališče svoje pravne službe o občutljivih in spornih vprašanjih, tega že razkrila, medtem ko drugi stranki ni naložena nikakršna podobna obveznost.

71 Nazadnje glede trditve, da Komisija ni opravila natančne in konkretne presoje vprašanja, ali bi lahko prevladujoč javni interes utemeljil razkritje zadevnih dokumentov, je treba ugotoviti, da je iz izpodbijane odločbe razvidno, da je Komisija podala obrazložitev, ki se nanaša na njeno pravico do obrambe in s katero je utemeljeno, da je javni interes, povezan s preglednostjo, podrejen razlogom, ki so podlaga izjeme, na katero se sklicuje. Pojasnila je tudi, da interes tožeče stranke, da bi pridobila čim širši dostop do dokumentov, ni javen temveč očitno zaseben. Zato ni mogoče šteti, da Komisija ni opravila konkretne presoje ali da ni podala obrazložitve, ki utemeljuje njeno odločitev.

72 Očitek, ki se nanaša na kršitev člena 4(2), druga alinea, Uredbe št. 1049/2001 v zvezi z varstvom pravnih mnenj, je torej treba zavrniti.

Varstvo sodnih postopkov

73 Tožeča stranka, kot je bilo navedeno zgoraj v točki 44, glede dokumentov od št. 3 do 7 izpodbija uporabo izjeme, ki se nanaša na sodne postopke. Komisija naj tudi ne bi pojasnila, zakaj bi razkritje konkretno in dejansko poseglo v varstvo sodnih postopkov.

74 Spomniti je treba, da je med izjemami, navedenimi izčrpno v členu 4 Uredbe št. 1049/2001, tista, ki se nanaša na varstvo sodnih postopkov.

75 Iz sodne prakse je razvidno, da je treba izraz „sodni postopki“ razlagati tako, da varstvo javnega interesa nasprotuje razkritju vsebine dokumentov, pripravljenih samo za posamezen sodni postopek (glej sodbi z dne 6. julija 2006, Franchet in Byk/Komisija, T-391/03 in T-70/04, EU:T:2006:190, točki 88 in 89 in navedena sodna praksa, in z dne 3. oktobra 2012, Jurašinović/Svet, T-63/10, EU:T:2012:516, točka 66 in navedena sodna praksa).

76 Prav tako je bilo razsojeno, da je treba pojem „dokumenti, pripravljeni samo za posamezen sodni postopek“ razumeti kot vložene vloge oziroma akte, interne dokumente v zvezi z obravnavanjem tekoče zadeve in komunikacijo v zvezi z zadevo med zadevnim GD in pravno službo ali odvetniško pisarno, pri čemer je cilj te razmejitve področja uporabe izjeme v navedeni zadevi po eni strani zagotovitev varstva notranjega dela na Komisiji ter po drugi zaupnost in varovanje načela poklicne tajnosti odvetnikov (sodba z dne 6. julija 2006, Franchet in Byk/Komisija, T-391/03 in T-70/04, EU:T:2006:190, točka 90).

77 Poleg tega je bil glede vlog, ki so zajete s sodnim postopkom iz člena 4(2), druga alinea, Uredbe št. 1049/2001, priznan obstoj splošne domneve, dokler teče navedeni postopek (sodba z dne 21. septembra 2010, Švedska in drugi/API in Komisija, C-514/07 P, C-528/07 P in C-532/07 P, EU:C:2010:541, točka 94).

78 V teh okoliščinah je Sodišče štelo, da imajo vloge, ki so mu predložene v okviru sodnega postopka, povsem posebne značilnosti, saj so že po svoji naravi bolj del sodne dejavnosti Sodišča kot pa del upravne dejavnosti Komisije, pri čemer upravna dejavnost ne zahteva enakega obsega dostopa do dokumentov kot zakonodajna dejavnost institucije Unije.

79 V skladu s to sodno prakso so namreč te vloge sestavljene izključno za naveden sodni postopek in so njegov bistveni del. Tožeča stranka opredeli spor z začetnim procesnim aktom in stranke zlasti v okviru pisnega dela tega postopka sodišču Unije predložijo elemente, na podlagi katerih to izreče sodno odločitev (sodba z dne 21. septembra 2010, Švedska in drugi/API in Komisiji, C-514/07 P, C-528/07 P in C-532/07 P, EU:C:2010:541, točka 78).

80 Sodišče je tudi štelo, da je namen izjeme v zvezi z varstvom sodnih postopkov zagotoviti upoštevanje načela enakosti orožij in načela učinkovitega izvajanja sodne oblasti. S tem, da bi ena od strank imela dostop do dokumentov, bi se namreč lahko izkrivila nujna uravnoteženost med strankami v sporu – to je uravnoteženost, ki je osnova načela enakosti orožij – če bi obveznost razkritja dokumentov veljala le za institucijo, na katero je bila naslovljena prošnja za dostop do dokumentov, in ne za vse stranke v postopku (sodba z dne 21. septembra 2010, Švedska in drugi/API in Komisija, C-514/07 P, C-528/07 P in C-532/07 P, EU:C:2010:541, točke od 85 do 87).

81 Sodišče je tudi štelo, da je domneva, s katero se nasprotuje razkritju vlog, utemeljena s Statutom Sodišča Evropske unije in s poslovniki sodišč Unije (sodba z dne 21. septembra 2010, Švedska in drugi/API in Komisija, C-514/07 P, C-528/07 P in C-532/07 P, EU:C:2010:541, točke od 96 do 99).

82 Nazadnje je Sodišče razsodilo, da se splošna domneva, ki je navedena zgoraj, uporablja le za posamezni nekončani postopek. Medtem ko se je za razkritje vlog, vloženih v okviru nekončanega sodnega postopka, domnevalo, da posega v varstvo tega postopka, ker so vloge podlaga za izvajanje sodne

dejavnosti, pa je Sodišče razsodilo, da to ne velja, če je bil zadevni postopek končan s sodno odločbo (sodba z dne 21. septembra 2010, Švedska in drugi/API in Komisija, C-514/07 P, C-528/07 P in C-532/07 P, EU:C:2010:541, točka 130).

83 Ko je sodni postopek končan, se ne domneva več, da lahko razkritje vlog, vloženih v okviru navedenega postopka, posega v varstvo tega postopka. Sodišče ni izključilo, da razkritje vlog v zvezi s sodnim postopkom, ki je končan, vendar povezan z drugim nekončanim postopkom, lahko povzroči tveganje, da se poseže v zadnjenavedeni postopek, zlasti če stranke v njem niso iste kot stranke v končanem postopku. Vendar je tako tveganje odvisno od več dejavnikov, med katerimi je zlasti stopnja podobnosti med trditvami, navedenimi v obeh postopkih. Če so se vloge Komisije ponovile le delno, bi namreč delno razkritje lahko zadostovalo, da se prepreči vsako tveganje posega v nekončani postopek. Vendar v teh okoliščinah lahko Komisija le na podlagi konkretne preučitve zadevnih vlog, do katerih se prosi dostop, ugotovi, ali je njihovo razkritje mogoče zavrniti na podlagi člena 4(2), druga alinea, Uredbe št. 1049/2001 (sodba z dne 21. septembra 2010, Švedska in drugi/API in Komisija, C-514/07 P, C-528/07 P in C-532/07 P, EU:C:2010:541, točke od 132 do 135).

84 V obravnavanem primeru ni sporno, da so bili dokumenti od št. 3 do 7 izdelani pred začetkom kakršnega koli sodnega postopka. Kot je jasno razvidno iz izpodbijane odločbe, so bili namreč navedeni dokumenti izdelani v okviru predhodnih posvetovanj in razprav za sprejetje zadevnega zakonodajnega predloga. Zato torej ni mogoče šteti, da so bili sestavljeni samo za posamezni sodni postopek (glej v tem smislu sodbo z dne 3. oktobra 2012, Jurašinović/Svet, T-63/10, EU:T:2012:516, točka 76).

85 Kljub temu Komisija v okviru izjeme, ki se nanaša na varstvo sodnih postopkov, zahteva razlago, s katero bi bili zajeti tudi dokumenti, ki niso izdelani samo za sodni postopek, zlasti zaradi načela enakosti orožij in njene pravice do obrambe, na kateri je mogoče vplivati z restriktivno razlago te izjeme. Meni namreč, da če bi bilo mogoče z razkritjem vlog, povezanih s posameznim sodnim postopkom, škodovati njenemu postopkovnemu položaju, to velja tudi glede dokumenta, s katerim bi bilo javnosti razkrito njeno stališče o vprašanjih, ki so lahko predmet prihodnjega še ne začetega, vendar razumno predvidljivega spora.

86 Spomniti je treba, da je treba v skladu s sodno prakso, navedeno zgoraj v točki 52, izjeme iz člena 4 Uredbe št. 1049/2001 ozko razlagati in uporabljati.

87 Spomniti je treba tudi, da so v zadevi, v kateri je bila izdana sodba z dne 21. septembra 2010, Švedska in drugi/API in Komisija (C-514/07 P, C-528/07 P in C-532/07 P, EU:C:2010:541), obravnavani zlasti posebni dokumenti, to so vloge, in vprašanje, v katerem primeru se uporabi splošna domneva in v katerem primeru je treba glede vlog opraviti konkretno preučitev.

88 Vendar iz sodne prakse, navedene zgoraj, ni razvidno, da drugi dokumenti, odvisno od primera, niso zajeti s področjem uporabe izjeme, ki se nanaša na varstvo sodnih postopkov. Iz te sodne prakse je namreč razvidno, da sta načeli enakosti orožij in učinkovitega izvajanja sodne oblasti v središču te izjeme (sodba z dne 21. septembra 2010, Švedska in drugi/API in Komisija, C-514/07 P, C-258/07 P in C-528/07 P, EU:C:2010:541, točka 85). Potreba po zagotovitvi enakosti orožij pri sodišču pa ne utemeljuje le varstva dokumentov, ki so izdelani zgolj za posamezni spor, kot so vloge, temveč tudi dokumentov, katerih razkritje bi lahko v okviru posameznega spora oslabilo zadevno enakost, ki izhaja iz pojma poštenega sojenja. Da bi bilo mogoče to izjemo uporabiti, pa je potrebno, da ob sprejetju odločbe, s katero je zavrnjen dostop do zaprošenih dokumentov, med navedenimi dokumenti in nekončanim sporom pri sodišču Unije, v zvezi s katerim se zadevna institucija sklicuje na izjemo, obstaja upoštevna povezava, in da njihovo razkritje – čeprav navedeni dokumenti niso bili izdelani v okviru nekončanega sodnega postopka – posega v načelo enakosti orožij in morebiti v možnost, da se zadevna institucija v navedenem postopku brani. Drugače povedano, potrebno je, da se z dokumenti razkriva stališče zadevne institucije o spornih vprašanjih, ki se zastavljajo v sodnem postopku, na katerega se sklicuje.

89 Zgoraj navedene preudarke je mogoče uporabiti tudi glede postopkov pri nacionalnih sodiščih, ki ob sprejetju odločbe, s katero je zavrnjen dostop do zaprošenih dokumentov, še potekajo, če se v njih zastavlja vprašanje razlage ali veljavnosti akta prava Unije v smislu, da je glede na kontekst zadeve zelo verjeten postopek s predlogom za sprejetje predhodne odločbe.

90 V teh primerih bi lahko bili integriteta sodnega postopka in enakost orožij med strankami, čeprav navedeni dokumenti niso bili izdelani v okviru posameznega sodnega postopka, resno ogroženi, če bi stranke imele poseben dostop do internih informacij druge stranke, ki so tesno povezane s pravnimi vidiki nekončanega oziroma morebitnega vendar skorajšnjega spora.

91 V zvezi s tem je dobro znano, da je zakonodajni predlog na področju tobačnih izdelkov eden od pred kratkim sprejetih predlogov Unije, o katerem se največ razpravlja. Kot pri prvi direktivi o tobačnih izdelkih, ki je bila predmet zapletenih pravnih sporov, je bilo tako torej mogoče predvideti, da bo tudi DTI predmet takih pravnih sporov.

92 Izkazalo se je namreč, kot je že navedeno zgoraj, da je bila ob sprejetju izpodbijane odločbe pri sodiščih Združenega kraljestva v obravnavanju tožba, ki jo je tožeča stranka vložila konec junija 2014 in s katero se je izpodbijalo DTI. Republika Poljska je julija 2014 pri Sodišču Evropske unije tudi vložila tožbo, s katero je bila izpodbijana veljavnost nekaterih določb DTI, s katerimi naj bi bili kršeni člen 114 PDEU, načelo sorazmernosti in načelo subsidiarnosti.

93 Komisija je torej lahko pravilno ugotovila, da v bližnji prihodnosti glede na pretekli potek zakonodajnega procesa v zvezi s sprejetjem DTI obstaja velika verjetnost za postopek s predlogom za sprejetje predhodne odločbe in da bi se zato z razkritjem zadevnih dokumentov lahko poseglo v načelo enakosti orožij v pričakovanem sodnem postopku.

94 Preučiti je torej treba, ali so dokumenti od št. 3 do 7 „upoštevni“ za zgoraj navedena sodna postopka in ali bi se lahko zato z razkritjem teh dokumentov poseglo v načelo enakosti orožij, kar je glavni razlog, na katerega se Komisija sklicuje v utemeljitev zavrnitve celovitega razkritja navedenih dokumentov.

95 Navesti je treba, da je Komisija odobrila celovit ali zelo širok delni dostop do večine zaprošenih dokumentov. Navesti je treba tudi, da ni bilo mogoče, da bi Komisija glede na to, da so zakriti deli v nekaterih dokumentih kratki, podrobneje pojasnila vsebino teh dokumentov, ne da bi jih razkrila.

96 Po predložitvi dokumentov v okviru pripravljalnega ukrepa, odrejenega 11. novembra 2015, je nato treba ugotoviti, da so se zakriti deli dokumentov od št. 3 do 7 nanašali na vprašanja o embalaži in označevanju ter na dogovore o prodaji tobačnih izdelkov, kar so vprašanja, ki so lahko povezana z zakonodajno pristojnostjo Unije, z izbrano pravno podlago in sorazmernostjo predlaganega ukrepa. Ugotoviti je treba tudi, da gre za stališča, ki so jih glede zakonitosti različnih predvidenih odločitev zavzeli uradniki različnih generalnih direktoratov Komisije.

97 Načelo enakosti orožij namreč zahteva, da lahko institucija, ki je sporni akt izdala, pri sodišču učinkovito zagovarja zakonitost svojega delovanja. Ta možnost pa bi bila resno ogrožena, če se zadevni instituciji ne bi bilo treba braniti le glede razlogov in trditev, ki jih navaja tožeča stranka, ali kot v tem primeru, ki bodo navedene v okviru prihodnjega postopka predhodnega odločanja, temveč tudi glede sprejetih notranjih stališč o zakonitosti različnih odločitev, predvidenih v okviru izdelave zadevnega akta. Natančneje, z razkritjem dokumentov, ki zajemajo tovrstna stališča – kar ni tako, ko gre za dokumente, ki vključujejo dejansko podlago izvajanja pristojnosti Komisije in ki bi jih morebiti bilo treba razkriti za izpolnitev ciljev, navedenih zgoraj v točki 30 – se zadevno institucijo zato zavezuje, da se brani zoper presoje svojega osebja, ki nazadnje niso bile sprejete. Taka okoliščina bi lahko oslabila uravnoteženost med strankami v sodnem postopku, če tožeče stranke ne bi bilo mogoče zavezati za razkritje tovrstnih notranjih presoj (glej v tem smislu sodbo z dne 21. septembra 2010, Švedska in drugi/API in Komisija, C-514/07 P, C-528/07 P in C-532/07 P, EU:C:2010:541, točka 87).

98 Zato bi razkritje takih dokumentov javnosti, ko poteka sodni postopek o razlagi in zakonitosti zadevnega akta, lahko škodilo stališču v obrambi Komisije ter načelu enakosti orožij, saj bi Komisija že sporočila pravna interna stališča svojih služb o spornih vprašanjih, medtem ko drugi stranki ne bi bila naložena nobena podobna obveznost.

99 Iz navedenega izhaja, da je treba drugi tožbeni razlog zavrniti. Poleg tega, ker se je Komisija oprla na več izjem in ker sta utemeljeni sklicevanji na izjemo, ki se nanaša varstvo pravnih mnenj, glede dokumenta št. 1 in na izjemo, ki se nanaša na varstvo sodnih postopkov, glede dokumentov od. št. 3 do 7, ni treba preučiti utemeljenosti tretjega tožbenega razloga, ki se nanaša na kršitev člena 4(3) Uredbe št. 1049/2001, v katerem je izjema, ki se nanaša na varstvo postopka odločanja, in ki ga je treba vsekakor zavrniti.

100 Iz tega sledi, da je treba tožbo zavrniti.

Stroški

101 V skladu s členom 134(1) Poslovnika se plačilo stroškov na predlog naloži neuspeli stranki. Ker tožeča stranka ni uspela, se ji v skladu s predlogi Komisije naloži plačilo stroškov.

Iz teh razlogov je

SPLOŠNO SODIŠČE (osmi senat)

razsodilo:

1. Tožba se zavrne.

2. Družbi Philip Morris Ltd se naloži plačilo stroškov.

D. Gracias M. Kančeva C. Wetter

Razglašeno na javni obravnavi v Luxembourgu, 15. septembra 2016.

Podpisi