Zbirka odločb sodne prakse

SODBA SPLOŠNEGA SODIŠČA (osmi senat)

z dne 15. septembra 2016*

„Dostop do dokumentov — Uredba (ES) št. 1049/2001 — Dokumenti v zvezi z razpravami pred sprejetjem direktive o približevanju zakonov in drugih predpisov držav članic o proizvodnji, predstavitvi in prodaji tobačnih in povezanih izdelkov — Zavrnitev dostopa — Izjema v zvezi z varstvom pravnih nasvetov — Pravica do obrambe — Prevladujoči javni interes“

V zadevi T-710/14,

**Herbert Smith Freehills LLP** s sedežem v Londonu (Združeno kraljestvo), ki jo zastopa P. Wytinck, odvetnik,

tožeča stranka,

proti

**Svetu Evropske unije**, ki ga zastopajo E. Rebasti, M. Veiga in J. Herrmann, agenti,

tožena stranka,

ob intervenciji

**Evropske komisije**, ki jo zastopajo P. Van Nuffel, J. Baquero Cruz in F. Clotuche-Duvieusart, agenti,

intervenientka,

zaradi tožbe na podlagi člena 263 PDEU, katere predmet je razglasitev ničnosti Sklepa Sveta 18/c/01/14 z dne 23. julija 2014, s katerim je Svet zavrnil dostop do nekaterih dokumentov v zvezi s sprejetjem 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),

SPLOŠNO SODIŠČE (osmi senat),

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

sodna tajnica: M. Junius, administratorka,

na podlagi pisnega postopka in obravnave z dne 22. januarja 2016

izreka naslednjo

* Jezik postopka: angleščina.

## Sodbo

### Dejansko stanje

1 Družba Herbert Smith Freehills LLP se je 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) z elektronskim sporočilom z dne 16. aprila 2014 obrnila na Svet Evropske unije s prošnjo za dostop do „vseh dokumentov (vključno z internimi dokumenti in osnutki), ki so jih sestavili uradniki pravne službe Sveta v zvezi s tem, kako pravna služba presoja pravno podlago predlogov nove direktive Evropskega parlamenta in Sveta o približevanju zakonov in drugih predpisov držav članic o proizvodnji, predstavitvi in prodaji tobačnih in povezanih izdelkov […], kot pripravo na tristranske sestanke v letu 2013 v zvezi s [to direktivo], kot odziv na teh sestankih ali po njih ali kot nekaj, kar se nanje nanaša“. Med drugim je navedla, da „[v] okviru ugoditve tej prošnji s strani Sveta pričakuje prejem (vsaj) dokumentov (vključno z internimi dokumenti in osnutki), ki se nanašajo na preučitev ali študijo člena 24 predloga [direktive], ki jo je opravila pravna služba“.

2 Svet je na prošnjo tožeče stranke odgovoril 4. junija 2014 in zavrnil dostop do vseh zahtevanih dokumentov.

3 V tem prvotnem sklepu o zavrnitvi je Svet navedel, da njegova pravna služba ni sestavila nobenega pisnega mnenja o vidikih, na katere se nanaša prošnja. V zvezi z internimi dokumenti in osnutki je pojasnil, da obstaja omejena pisna komunikacija med uradnikom pravne službe Sveta, uradniki pravnih služb Parlamenta in Evropske komisije ter predstavniki držav članic in da nekateri deli te korespondence v prilogi vsebujejo vmesne različice člena 24 predloga direktive Parlamenta in Sveta o približevanju zakonov in drugih predpisov držav članic o proizvodnji, predstavitvi in prodaji tobačnih in povezanih izdelkov (v nadaljevanju: DTI) in dele predloga, ki se na to nanašajo. Svet je menil, da bi njihovo razkritje škodilo interesu, da zahteva in prejme odkrite, objektivne in popolne pravne nasvete, v zvezi z osebnimi podatki pa zasebnemu življenju posameznikov, ki so bili udeleženi pri izmenjavi teh elektronskih sporočil.

4 Tožeča stranka je z elektronskim sporočilom z dne 16. junija 2014 vložila potrdilno prošnjo za dostop do dokumentov iz prvotne prošnje.

5 Svet je s sklepom z dne 23. julija 2014, ki je bil tožeči stranki vročen 24. julija 2014, zavrnil potrdilno prošnjo tožeče stranke in dostop do navedenih dokumentov (v nadaljevanju: izpodbijani sklep).

6 Iz vsebine izpodbijanega sklepa je razvidno, da so dokumenti, ki jih je tožeča stranka opredelila kot dokumente, na katere se nanaša zavrnitev dostopa, naslednji (v nadaljevanju: skupaj: zahtevani dokumenti):

— elektronsko sporočilo z dne 21. novembra 2013, ki ga je uradnik pravne službe Sveta naslovil na uradnike pravnih služb Parlamenta in Komisije ter ki vsebuje predhodna pravna stališča o formulaciji člena 24 DTI (v nadaljevanju: dokument št. 1);

— elektronsko sporočilo z dne 26. novembra 2013, ki ga je uradnik pravne službe Sveta naslovil na pravnega svetovalca države članice in ki vsebuje zelo kratko obrazložitev temeljnega pravnega cilja konkretnega osnutka; vmesna različica člena 24 DTI in deli predloga Komisije, ki se nanj nanašajo, so v prilogi (v nadaljevanju: dokument št. 2);

— elektronsko sporočilo z dne 2. decembra 2013, ki ga je uradnik pravne službe Sveta naslovil na uradnike pravnih služb Parlamenta in Komisije ter ki vsebuje zelo kratko pripombo o možni razlagi besedila; vmesna različica člena 24 DTI in deli predloga Komisije, ki se nanj nanašajo, so v prilogi (v nadaljevanju: dokument št. 3);

— elektronsko sporočilo z dne 3. decembra 2013, ki ga je uradnik pravne službe Sveta naslovil na uradnika generalne direkcije (GD) „B 4B“ generalnega sekretariata Sveta, v katerem se zelo na kratko sklicuje na osnutek iz priloge; vmesna različica člena 24 DTI in deli predloga Komisije, ki se nanj nanašajo, so v prilogi (v nadaljevanju: dokument št. 4);

— elektronsko sporočilo z dne 4. decembra 2013, ki ga je uradnik pravne službe Sveta naslovil na uradnike pravnih služb Parlamenta in Komisije ter v katerem se sklicuje na neko sodbo in izraža kratka predhodna stališča o njenem pomenu (v nadaljevanju: dokument št. 5).

7 Svet je v izpodbijanem sklepu ugotovil, da zahtevani dokumenti vsebujejo pravne nasvete v obliki neformalne izmenjave predhodnih pravnih stališč o določbi DTI, ki je še posebej sporna ter je predmet zapletenih in težkih razprav v okviru Sveta in med institucijami.

8 Nato je Svet ugotovil, da je med zakonodajnim postopkom tobačna industrija močno nasprotovala DTI, da je nek drug proizvajalec tobaka sprožil sodni postopek pred angleškimi sodišči in izpodbijal zakonitost DTI ter da torej obstaja dejansko in predvidljivo tveganje, da bo vložen predlog za sprejetje predhodne odločbe. Svet se je seznanil tudi z informacijami, da Poljska razmišlja o možnosti vložitve tožbe za razglasitev ničnosti DTI pred Sodiščem Evropske unije. Prav tako je menil, da bosta „klavzula o prostem pretoku“ iz člena 24 DTI in analiza v zahtevanih dokumentih neizogibno del napovedane sodne razprave. Svet je v teh okoliščinah menil, da bi razkritje zahtevanih dokumentov lahko oslabilo učinkovitost njegove obrambe pred sodišči ter posledično načelo enakosti orožij in pravico do obrambe.

9 Svet je prav tako poudaril, da bi morali biti dokumenti, ki so jih pripravili uradniki v njegovi pravni službi na neformalni in predhodni podlagi, deležni posebnega varstva prav zato, ker so neformalni in vmesni. Po mnenju Sveta bi lahko razkritje takih dokumentov bistveno vplivalo na način delovanja pravne službe in njeno svobodo izražanja stališč ter v končni fazi škodilo možnosti Sveta za to, da zaprosi za in prejme „odkrit, objektiven in popoln“ pravni nasvet.

10 Zato je Svet sklenil, da zahtevani dokumenti spadajo na področje uporabe člena 4(2), druga alinea, Uredbe št. 1049/2001, ki se nanaša na varstvo pravnih nasvetov.

11 V zvezi z obstojem morebitnega prevladujočega interesa, ki bi upravičil razkritje, je Svet ob upoštevanju posebne občutljivosti zadevnih pravnih nasvetov, ki se nanašajo na vprašanja, ki so lahko predmet spora, menil, da v obravnavani zadevi interes v zvezi s preglednostjo in sodelovanjem v zakonodajnem postopku ne prevlada nad nujnostjo varstva pravnih stališč v zahtevanih dokumentih, ki so tako ali tako predhodna in ne odražajo uradnih stališč Sveta.

12 Glede vprašanja, ali bi bilo mogoče odobriti delni dostop, je Svet sklenil, da deli zahtevanih dokumentov, na katere se nanaša ta prošnja za delni dostop, v celoti spadajo v okvir navedene izjeme.

13 Nazadnje, Svet je na podlagi člena 4(1)(b) Uredbe št. 1049/2001 zavrnil dostop do osebnih podatkov iz dokumentov.

## Postopek in predlogi strank

14 Tožeča stranka je 6. oktobra 2014 v sodnem tajništvu Splošnega sodišča vložila to tožbo in predlog za obravnavanje po hitrem postopku.

15 Splošno sodišče (osmi senat) je s sklepom z dne 7. novembra 2014 zavrnilo predlog za obravnavanje po hitrem postopku.

16 Svet je 19. decembra 2014 vložil odgovor na tožbo.

17 Replika je bila v sodnem tajništvu Splošnega sodišča vložena 25. februarja 2015.

18 Komisija je v sodnem tajništvu Splošnega sodišča 8. januarja 2015 vložila predlog za intervencijo v tej zadevi v podporo predlogom Sveta. Predsednik osmega senata Splošnega sodišča je s sklepom z dne 3. marca 2015 to intervencijo dopustil.

19 Komisija je intervencijsko vlogo vložila 15. aprila 2015.

20 Duplika je v sodno tajništvo Splošnega sodišča prispela 16. aprila 2015.

21 Pisna stališča tožeče stranke v zvezi z intervencijsko vlogo so bila vložena 29. maja 2015.

22 Splošno sodišče (osmi senat) je na podlagi poročila sodnika poročevalca odločilo, da bo opravilo ustni del postopka.

23 Splošno sodišče je s sklepom z dne 11. novembra 2015 Svetu naložilo, naj na podlagi člena 91(c) Poslovnika Splošnega sodišča predloži kopijo zahtevanih dokumentov, in navedlo, da v skladu s členom 104 tega poslovnika dokumenti ne bodo posredovani tožeči stranki. Svet je ravnal v skladu s tem sklepom v roku, ki je bil določen.

24 Stranki sta na obravnavi 22. januarja 2016 podali ustne navedbe in odgovorili na ustna vprašanja, ki jima jih je postavilo Splošno sodišče.

25 Tožeča stranka Splošnemu sodišču predlaga, naj:

— razglasi ničnost izpodbijanega sklepa;

— Svetu naloži plačilo stroškov.

26 Svet in Komisija Splošnemu sodišču predlagata, naj:

— tožbo zavrne;

— tožeči stranki naloži plačilo stroškov.

## Pravo

27 Tožeča stranka v podporo predlogu za razglasitev ničnosti, potem ko se je v repliki odpovedala tretjemu tožbenemu razlogu, navaja dva tožbena razloga, od katerih se prvi nanaša na kršitev člena 4(2), druga alinea, Uredbe št. 1049/2001, drugi pa na kršitev člena 4(6) navedene uredbe.

### *Uvodne ugotovitve*

28 Treba je spomniti, da je z Uredbo št. 1049/2001 v skladu z njeno uvodno izjavo 1 izražena volja iz člena 1, drugi odstavek, PEU po označitvi nove stopnje 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 te uredbe, je pravica javnosti do dostopa do

dokumentov institucij povezana z njihovo demokratičnostjo (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).

29 Zato je Uredba št. 1049/2001, kot je navedeno v njeni uvodni izjavi in členu 1, namenjena temu, da javnosti zagotovi 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).

30 Res je, da za to pravico kljub temu veljajo nekatere omejitve na podlagi javnega ali zasebnega interesa. Uredba št. 1049/2001 natančneje in v skladu z uvodno izjavo 11 v členu 4 določa sistem izjem, na podlagi katerih lahko institucije zavrnejo dostop do dokumenta, kadar bi njegovo razkritje poseglo v enega od interesov, varovanih s tem členom (sodbe 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).

31 Kljub temu pa je treba take izjeme, ker odstopajo od načela čim širšega dostopa javnosti do dokumentov, 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).

32 Vendar zgolj okoliščina, da dokument zadeva interes, varovan z eno od izjem od pravice do dostopa, določeno 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-350/12 P, 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).

33 Po eni strani namreč velja, da če zadevna institucija sklene, da bo zavrnila dostop do dokumenta, za razkritje katerega je bila zaprošena, mora načeloma pojasniti, kako bi dostop do tega dokumenta lahko konkretno in dejansko škodil interesu, ki ga varuje izjema iz člena 4 Uredbe št. 1049/2001, na katero se sklicuje. Poleg tega mora biti nevarnost take škode razumno predvidljiva, in ne le hipotetična (sodba z dne 21. julija 2011, Švedska/MyTravel in Komisija, C-506/08 P, EU:C:2011:496, točka 76 in navedena sodna praksa).

34 Po drugi strani mora institucija, če uporabi eno od izjem iz člena 4 Uredbe št. 1049/2001, uravnotežiti posebni 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 ter večje legitimnosti, učinkovitosti in odgovornosti uprave 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).

35 Poleg tega je Sodišče presodilo tudi, da so te ugotovitve zlasti pomembne, kadar Svet deluje kot zakonodajalec, kar 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 so seznanjeni s temelji 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).

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

36 Tožeča stranka s prvim tožbenim razlogom, ki je sestavljen iz dveh delov, Svetu očita dve kršitvi člena 4(2), druga alinea, Uredbe št. 1049/2001.

37 V okviru prvega dela tožeča stranka zatrjuje, da dokumenti št. 1, 2, 3 in 5 ne spadajo na področje uporabe izjeme v zvezi s pravnimi nasveti, določene v členu 4(2), druga alinea, Uredbe št. 1049/2001.

38 V okviru drugega dela trdi, da tudi če bi dokumenti št. 1, 2, 3 in 5 spadali na področje uporabe člena 4(2), druga alinea, Uredbe št. 1049/2001, bi jih bilo treba kljub temu, tako kot dokument št. 4, posredovati, ker obstaja prevladujoči javni interes, s katerim je upravičeno njihovo razkritje.

Prvi del prvega tožbenega razloga

39 Po navedbah tožeče stranke se izjema v zvezi s pravnimi nasveti iz člena 4(2), druga alinea, Uredbe št. 1049/2001 ne bi smela razširiti na elektronska sporočila, ki se v okviru zakonodajnega postopka izmenjajo s tretjimi osebami. Dejansko naj bi namreč dokumenti št. 1, 2, 3 in 5 bili zgolj posledica medinstitucionalne razprave o vsebini predlaganega zakonodajnega akta. Navedena izjema naj bi se uporabljala samo za notranje nasvete, ki jih pripravi pravna služba zadevne institucije. Svet naj bi torej ravnal napačno, ker se je skliceval na zadevno izjemo v zvezi s sporočili, ki so bila poslana uradnikom pravnih služb Parlamenta in Komisije ter pravnemu svetovalcu države članice.

40 Svet in Komisija trditve tožeče stranke izpodbijata.

41 Člen 4(2), druga alinea, Uredbe št. 1049/2001 določa, da institucije zavrnejo dostop do dokumenta, kadar bi razkritje oslabilo varstvo pravnih nasvetov, razen če ne prevlada prevladujoči javni interes za razkritje.

42 Spomniti je treba, da mora v skladu s sodno prakso Sodišča glede izjeme v zvezi s pravnimi nasveti, določene v členu 4(2), druga alinea, 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 (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).

43 Tako mora Svet preveriti, prvič, ali se dokument, za razkritje katerega je zaprošeno, res nanaša na pravni nasvet. Drugič, preučiti mora, ali bi razkritje delov zadevnega dokumenta, za katere je bilo ugotovljeno, da se nanašajo na pravne nasvete, oslabilo varstvo, ki mora biti zagotovljeno tem nasvetom, tako da bi škodilo interesu institucije, da zahteva pravne nasvete in da prejme odkrite, objektivne in popolne nasvete. 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 nasvetov, kot je opredeljeno zgoraj, mora preveriti, ali obstaja prevladujoči javni interes, ki utemeljuje to razkritje, ne glede na poseg v njegovo možnost zahtevati pravne nasvete in prejeti odkrite, objektivne in popolne nasvete (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).

44 Sodišče je prav tako razsodilo, da če bi razkritje nasvetov pravne službe Sveta, izdanih v okviru zakonodajnih postopkov, lahko škodilo interesu za varstvo neodvisnosti pravne službe Sveta, bi moralo biti to tveganje uravnoteženo s prevladujočimi javnimi interesi, na katerih temelji Uredba št. 1049/2001.

Tak prevladujoči javni interes je dejstvo, da lahko razkritje dokumentov, ki vsebujejo nasvet pravne službe institucije o pravnih vprašanjih, ki se pojavijo med razpravo o zakonodajnih iniciativah, poveča preglednost in odprtost zakonodajnega postopka 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. Iz zgornjih premislekov izhaja, da je z Uredbo št. 1049/2001 načeloma zahtevana obveznost razkritja nasvetov pravne službe Sveta, ki se nanašajo na zakonodajni postopek (sodba z dne 1. julija 2008, Švedska in Turco/Svet, C-39/05 P in C-52/05 P, EU:C:2008:374, točki 67 in 68).

45 Ta ugotovitev vseeno ne ovira tega, da bi se lahko na podlagi varstva pravnih nasvetov zavrnilo razkritje konkretnega pravnega nasveta, izdanega v okviru zakonodajnega postopka, 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).

46 Kot je razvidno iz točke 39 zgoraj, tožeča stranka v okviru prvega dela izpodbija prvo fazo preučitve Sveta.

47 V zvezi s pojmom „pravni nasvet“ je treba poudariti, da člen 4 Uredbe št. 1049/2001 ne daje podlage za razlago tega pojma, kakršno zastopa tožeča stranka.

48 Prvič, ugotoviti je treba, da pojem „pravni nasvet“ v Uredbi št. 1049/2001 ni opredeljen. Vendar je iz sodne prakse, ki izhaja iz sodbe z dne 1. julija 2008, Švedska in Turco/Svet (C-39/05 P in C-52/05 P, EU:C:2008:374, točki 38 in 39), razvidno, da se pojem „pravni nasvet“ navezuje na vsebino dokumenta, in ne na njegovega avtorja ali naslovnike. Kot je torej razvidno iz jezikovne razlage pojma „pravni nasvet“, gre za nasvet v zvezi s pravnim vprašanjem, ne glede na to, na kakšen način je bil tak nasvet podan. Povedano drugače, za to, da se uporabi izjema v zvezi z varstvom pravnih nasvetov, ni pomembno, ali je bil dokument, ki vsebuje tak nasvet, izdan v začetni, poznejši ali končni fazi postopka odločanja. Prav tako ne vpliva na razlago teh pojmov to, ali je bil nasvet dan v formalnem ali neformalnem kontekstu.

49 Drugič, besedilo člena 4(2), druga alinea, Uredbe št. 1049/2001 ne omogoča sklepa, da se nanaša zgolj na nasvet, ki je dan ali prejet znotraj institucije.

50 V zvezi s tem je treba opozoriti, da 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, točka 42), razvidno, da je treba izjemo v zvezi s pravnimi nasveti iz člena 4(2), druga alinea, Uredbe št. 1049/2001 razlagati tako, da je njen namen varovati interes institucije, da zahteva pravne nasvete ter prejme odkrite, objektivne in popolne nasvete.

51 Čeprav se institucija načeloma obrača na lastno pravno službo, nič ne nasprotuje temu, da bi navedena institucija po potrebi tak nasvet poiskala zunaj nje. Za tak primer gre na primer, če zadevna institucija za nasvet zaprosi odvetniško pisarno.

52 Vendar vprašanje, ali pravni nasvet izhaja od notranjega ali zunanjega avtorja, za institucijo, ki se sklicuje na izjemo v zvezi z varstvom nasvetov, ni pomembno.

53 Nazadnje, nič tudi ne nasprotuje temu, da bi institucija, ki se je sklicevala na izjemo v zvezi z varstvom pravnih nasvetov, ta nasvet delila s „tretjo osebo“. Dejstvo, da je bil dokument, ki vsebuje pravni nasvet, ki ga je izdala institucija, poslan pravnim službam drugih institucij ali neki državi članici, kot tako ne spremeni narave tega dokumenta.

54 Vendar v nasprotju s tem, kar trdi tožeča stranka, iz člena 4(2), druga alinea, Uredbe št. 1049/2001 ne izhaja, da mora institucija pravni nasvet izdati zgolj za interno uporabo.

55 V zvezi s tem je treba opozoriti, da gre v obravnavani zadevi – tako kot trdi Svet in kot je lahko Splošno sodišče ugotovilo po predložitvi dokumentov v okviru ukrepa procesnega vodstva, opisanega v točki 23 zgoraj – za izmenjavo med tremi institucijami v okviru trialoga, kar po definiciji pomeni izmenjave „zunaj“ zadevne institucije, da bi se sprejel dokončni zakonodajni dokument.

56 Trialog je tristransko neformalno srečanje, na katerem sodelujejo predstavniki Parlamenta, Sveta in Komisije. Cilj teh stikov je hitro doseči soglasje o vseh dopolnitvah, ki so sprejemljive za Parlament in Svet. Čeprav se zakonodajne razprave v okviru trialoga pogosto nanašajo na politična vprašanja, pa se lahko včasih nanašajo tudi na tehnična pravna vprašanja. V tem zadnjem primeru se lahko zgodi, da se morajo pravne službe treh institucij posvetovati in uskladiti o stališču, to soglasje pa mora nato potrditi še vsaka od treh institucij v skladu s svojim internim postopkom.

57 Tako je redni zakonodajni postopek iz člena 294 PDEU – postopek, po katerem je bila sprejeta DTI – sestavljen iz treh faz (prva obravnava, druga obravnava in tretja obravnava s spravnim postopkom), lahko pa se končna z vsako od teh faz, če Parlament in Svet dosežeta soglasje. Čeprav so v postopku lahko potrebne do tri obravnave, povečana uporaba trialoga kaže, da je soglasje pogosto doseženo že v prvi obravnavi.

58 V obravnavani zadevi je bila DTI sprejeta v prvi obravnavi v Parlamentu. Glede na konec mandatov Parlamenta in Komisije junija oziroma oktobra 2014 so bila na predlog Parlamenta izvedena tristranska pogajanja med Parlamentom, Svetom in Komisijo, med drugim zaradi dogovora o členu 24 DTI in uskladitvi njegovega besedila.

59 Izmenjavo pravnih stališč med pravnimi službami treh institucij, da bi v okviru trialoga našle kompromis o zakonodajnem besedilu, je odvisno od okoliščin primera mogoče opredeliti kot pravne nasvete in zato lahko spada v relativno izjemo v zvezi s pravnimi nasveti.

60 Pravne službe namreč delujejo na podlagi pooblastila in za dosego soglasja. Delujejo torej hkrati kot pogajalci in svetovalci glede pravnih vprašanj.

61 Nazadnje, v zvezi s trditvijo tožeče stranke, da dokument št. 2, to je elektronsko sporočilo Sveta, poslano državi članici, ki je torej v skladu z mnenjem tožeče stranke dokument, izmenjan s tretjim, zaradi tega dejstva ne spada na področje uporabe izjeme v zvezi s pravnimi nasveti, je treba navesti, da Svet sestavljajo države članice. Zato lahko za izmenjavo korespondence med službami Sveta in stalnimi predstavništvi držav članic v okviru zakonodajnega postopka glede na okoliščine primera velja izjema v zvezi s pravnimi nasveti iz člena 4(2), druga alinea, Direktive 1049/2001.

62 Iz zgoraj navedenega izhaja, da je Svet pravilno štel, da se sporni dokumenti nanašajo na pravne nasvete v smislu člena 4(2), druga alinea, Direktive 1049/2001. Zato je treba prvi del prvega tožbenega razloga zavrniti.

Drugi del prvega tožbenega razloga

63 V drugem delu tožbenega razloga tožeča stranka trdi, da v delu, v katerem za dokumente od št. 1 do št. 5 velja člen 4(2), druga alinea, Direktive 1049/2001, obstaja prevladujoči javni interes, ki upravičuje njihovo razkritje.

64 V tem smislu se sklicuje na sodbo z dne 1. julija 2008, Švedska in Turco/Svet (C-39/05 P in C-52/05 P, EU:C:2008:374, točka 46). Iz nje naj bi izhajalo, da je načeloma treba pravne nasvete iz zakonodajnega postopka razkriti in da je njihovo razkritje namenjeno povečanju preglednosti in odprtosti zakonodajnega postopka ter krepitvi demokratične pravice evropskih državljanov, da nadzirajo informacije, ki so podlaga za neki zakonodajni akt. V teh okoliščinah tožeča stranka navaja, da se zahtevani dokumenti nanašajo na bistven element ustavnega reda Evropske unije, namreč na pravno

podlago DTI, kar je povezano z načelom prenosa pristojnosti iz člena 5 PEU. Poleg tega je ta bistveni element tudi predmet vprašanja razlage, ki je bilo postavljeno pred High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division (Administrative Court) (višje sodišče (Anglija in Wales), oddelek Queen's Bench (upravno sodišče)), kar po navedbah tožeče stranke prav tako kaže na pomemben javni interes.

65 Svet, ki ga podpira Komisija, oporeka temu, da naj bi na zakonodajnem področju vedno obstajal prevladujoči javni interes, ki upravičuje razkritje zahtevanih dokumentov. V zvezi s tem se instituciji sklicujeta na konkretne nasvete, izdane glede člena 24 DTI, ki so občutljivi in sporni. Njihovo razkritje bi škodilo interesu, da se zahtevajo ter prejmejo odkriti, objektivni in popolni nasveti, možnosti Sveta in Komisije, da opredelita in prilagodita svojo obrambo v prihodnjem sodnem postopku, ter resnosti in integriteti pravnih razprav pred sodišči Unije. Ob upoštevanju teh tveganj naj domnevni javni interes, ki naj bi upravičeval razkritje in na katerega se sklicuje tožeča stranka, ne bi prevladal nad javnim interesom varstva zadevnih pravnih nasvetov.

66 Uvodoma je treba ugotoviti, da tožeča stranka ni navedla očitka, s katerim bi oporekala temu, da obstaja dejansko, razumno predvidljivo in ne le hipotetično tveganje, da bo razkritje vseh zahtevanih dokumentov oslabilo varstvo pravnih nasvetov v smislu člena 4(2), druga alinea, Uredbe št. 1049/2001. Okoliščina, da v pisnih vlogah dvomi o tem, da so zadevni dokumenti posebno občutljivi, spada le v okvir tehtanja interesa Sveta za varstvo zadevnih nasvetov in prevladujočega interesa za razkritje teh nasvetov. Zato preučitev Sveta o obstoju dejanskega tveganja, da bo razkritje zahtevanih dokumentov škodilo njegovemu interesu, da zahteva pravne nasvete ter prejme odkrite, objektivne in popolne nasvete, ni predmet obravnavanega spora.

67 V delu, v katerem bi lahko razkritje pravnega nasveta škodilo varovanemu interesu, bi bilo treba to tveganje presojati glede na prevladujoče interese, na katerih temelji Uredba št. 1049/2001. Kot izhaja iz sodne prakse, navedene v točki 34 zgoraj, mora zadevna institucija uravnotežiti posebni 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 ter večje legitimnosti, učinkovitosti in odgovornosti uprave v razmerju do državljanov v demokratičnem sistemu.

68 Ni treba, da se prevladujoči javni interes, ki lahko upraviči razkritje dokumenta, razlikuje od načel, na katerih temelji Uredba št. 1049/2001 (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, točki 74 in 75, ter z dne 14. novembra 2013, LPN in Finska/Komisija, C-514/11 P in C-605/11 P, EU:C:2013:738 točka 92).

69 Vendar zgolj splošne ugotovitve ne morejo zadoščati za ugotovitev, da ima prevladujoči javni interes prednost pred razlogi, s katerimi je upravičena zavrnitev razkritja zadevnih dokumentov (glej v tem smislu sodbe 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 158; z dne 14. novembra 2013, LPN in Finska/Komisija, C-514/11 P in C-605/11 P, EU:C:2013:738, točka 93; z dne 27. februarja 2014, Komisija/EnBW, C-365/12 P, EU:C:2014:112, točka 105, in z dne 2. oktobra 2014, Strack/Komisija, C-127/13 P, EU:C:2014:2250, točka 131).

70 V obravnavani zadevi je iz izpodbijanega sklepa razvidno, da po mnenju Sveta nikakršen prevladujoči javni interes ne upravičuje razkritja zahtevanih dokumentov. V bistvu je Svet – kot je razvidno iz točke 26 izpodbijanega sklepa, povzetega v točki 11 zgoraj – ob upoštevanju posebne občutljivosti zadevnih pravnih nasvetov, ki so se nanašali na vprašanja, ki so lahko predmet spora, menil, da v obravnavani zadevi interes v zvezi s preglednostjo in sodelovanjem v zakonodajnem postopku ne prevlada nad nujnostjo varstva pravnih stališč v zahtevanih dokumentih.

71 Nobena od trditev, ki jih je navedla tožeča stranka in ki so povzete v točki 64 zgoraj, ne more omajati te presoje.

72 Prvič, v zvezi s trditvijo, da naj bi preglednost, ki je potrebna za razumevanje zakonodajnega postopka, sama po sebi pomenila javni interes, ki ga je treba varovati, ki pa ga Svet ni upošteval, je treba ugotoviti, da ob upoštevanju sodne prakse, navedene v točki 69 zgoraj, tako splošen premislek ne more zadoščati za ugotovitev, da načelo preglednosti v obravnavani zadevi pomeni tako veliko posebnost, ki bi lahko prevladala nad razlogi, ki upravičujejo zavrnitev dostopa do zahtevanih dokumentov (glej v tem smislu in po analogiji 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, točki 157 in 158).

73 Drugič, glede trditve, v skladu s katero naj bi bil prevladujoči javni interes vzpostavljen z dejstvom, da pred High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division (Administrative Court) (višje sodišče (Anglija in Wales), oddelek Queen's Bench (upravno sodišče)), teče spor, je treba spomniti, da tožeča stranka deluje v imenu družbe British American Tobacco UK Ltd, ki je 27. junija 2014 sprožila navedeni postopek, v katerem izpodbija veljavnost DTI in zlasti njenega člena 24 glede na člen 114 PDEU, in je temu sodišču predlagala, naj na Sodišče Evropske unije naslovi predlog za sprejetje predhodne odločbe o veljavnosti DTI. Dejstvo, da je tožeča stranka vložila tožbo pred High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division (Administrative Court) (višje sodišče (Anglija in Wales), oddelek Queen's Bench (upravno sodišče)), kaže, da gre prej za zasebni kot prevladujoči javni interes. Poleg tega je tožeča stranka v obdobju čakanja na to, da navedeno sodišče vloži predlog za sprejetje predhodne odločbe, zaprosila za obravnavanje po hitrem postopku (glej točko 14 zgoraj) ter pri tem navedla, da ima očiten interes za dostop do zadevnih dokumentov, da bi lahko bolje pripravila pisna stališča v pričakovanem postopku predhodnega odločanja in predložila te dokumente Sodišču Evropske unije, in s tem izkazuje svoj zasebni interes.

74 V zvezi s potrebo po tem, da se doseže razkritje zahtevanih dokumentov iz naslova prevladujočega interesa, zato da bi bilo mogoče okrepiti položaj v zgoraj navedenem postopku predhodnega odločanja, je treba spomniti, da taka trditev kot takšna ne pomeni javnega interesa, ki upravičuje razkritje in ki lahko prevlada nad varstvom zaupnosti v smislu člena 4 Uredbe št. 1049/2001. Ob upoštevanju splošnega načela dostopa do dokumentov iz člena 15 PDEU ter uvodnih izjav 1 in 2 navedene uredbe mora biti ta interes objektiven in splošen ter se ne sme zamenjevati s posebnimi ali zasebnimi interesi.

75 Zato glede na navedeno drugega dela prvega tožbenega razloga ni mogoče sprejeti.

*Drugi tožbeni razlog: kršitev člena 4(6) Uredbe št. 1049/2001*

76 V okviru drugega tožbenega razloga tožeča stranka zatrjuje, da Svet ni pravilno uporabil člena 4(6) Uredbe št. 1049/2001 v delu, v katerem ni odobril delnega dostopa do zahtevanih dokumentov. Nevarnost za varstvo pravnih nasvetov bi bila lahko znatno zmanjšana, če bi bili deli elektronskih sporočil prikriti. Poleg tega meni, da je treba odobriti vsaj posredovanje začasnih vmesnih različic člena 24 DTI, ki so priložene dokumentom št. 2, 3 in 4.

77 Opozoriti je treba, da se v skladu s členom 4(6) Uredbe št. 1049/2001, če velja katera od izjem ali več izjem iz tega člena le za dele zahtevanega dokumenta, drugi deli dokumenta razkrijejo.

78 V obravnavani zadevi je Svet v izpodbijanem sklepu štel, da za dele korespondence, na katere se nanaša prošnja tožeče stranke za dostop, v celoti velja izjema v zvezi z varstvom pravnih nasvetov in da je torej nemogoče dovoliti delni dostop.

79 Svet je v odgovoru na tožbo pripomnil še, da razkritje neškodljivih pozdravnih formul ali logističnih informacij iz navedenih elektronskih sporočil tožeči stranki ne bi posredovalo nobene pomembne informacije in bi bilo torej neuporabno.

80 V zvezi s tem je treba opozorili, tako kot je to storil Svet, da v skladu z ustaljeno sodno prakso institucije lahko ne dovolijo delnega dostopa, če preučitev zadevnih dokumentov pokaže, da je navedeni delni dostop nesmiseln, ker deli teh dokumentov, če bi bili razkriti, prosilcu za dostop ne bi nič koristili (sodba z dne 12. julija 2001, Mattila/Svet in Komisija, T-204/99, EU:T:2001:190, točka 69).

81 Ker za dele zadevnih dokumentov, na katere se nanaša prošnja tožeče stranke za dostop, v celoti velja izjema v zvezi z varstvom pravnih nasvetov, preostali deli pa se nanašajo samo na neškodljive pozdravne formule in logistične informacije, je zato Svet pravilno sklenil, da delni dostop nima nikakršnega smisla.

82 V zvezi z vmesnimi različicami besedila člena 24 DTI, ki so priložene dokumentom št. 2, 3 in 4, je treba ugotoviti, da so se nasveti, ki so si jih izmenjale tri pravne službe, prek funkcije „Sledenje spremembam“ odražali v besedilu teh različic in so v celoti del pravnih nasvetov. Zato se mora uporabiti enako razlogovanje kot v točkah od 71 do 75 zgoraj.

83 Iz tega izhaja, da je treba drugi tožbeni razlog in zato tožbo v celoti zavrniti.

**Stroški**

84 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 Sveta poleg plačila lastnih stroškov naloži tudi plačilo njegovih stroškov.

85 Na podlagi člena 138(1) Poslovnika institucije, ki se kot intervenientke udeležijo postopka, nosijo svoje stroške. Komisija torej nosi svoje stroške.

Iz teh razlogov je

SPLOŠNO SODIŠČE (osmi senat)

razsodilo:

**1. Tožba se zavrne.**

**2. Družba Herbert Smith Freehills LLP nosi svoje stroške in stroške Sveta Evropske unije.**

**3. Evropska komisija nosi svoje stroške.**

D. Gracias M. Kančeva C. Wetter

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

Podpisi