SODBA SODIŠČA PRVE STOPNJE (četrti senat)

z dne 25. aprila 2007 *

V zadevi T-264/04,

WWF European Policy Programme, s sedežem v Bruslju (Belgija), ki ga zastopa R. Haynes, barrister,

tožeča stranka,

proti

Svetu Evropske unije, ki ga zastopata B. Driessen in M. Bauer, zastopnika,

tožena stranka,

ob intervenciji

Komisije Evropskih skupnosti, ki jo zastopata E. Montaguti in P. Aalto, zastopnika,

intervenientka,

* Jezik postopka: angleščina.

zaradi predloga za razglasitev ničnosti odločbe Sveta z dne 30. aprila 2004, s katero je bil tožeči stranki zavrnjen dostop do nekaterih dokumentov v zvezi s sestankom odbora Sveta, imenovanega „odbor iz člena 133“, z dne 19. decembra 2003,

SODIŠČE PRVE STOPNJE
EVROPSKIH SKUPNOSTI (četrti senat),

v sestavi H. Legal, predsednik, I. Wiszniewska-Białecka in E. Moavero Milanesi, sodnika,

sodna tajnica: K. Pocheć, administratorka,

na podlagi pisnega postopka in obravnave z dne 8. novembra 2006

izreka naslednjo

Sodbo

Pravni okvir

1 Člen 2 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 L 145, str. 43), ki opredeljuje načela, pogoje in omejitve pravice do dostopa do dokumentov teh institucij in je bila sprejeta na podlagi člena 255 ES, določa:

„1. Vsi državljani Unije in vse fizične ali pravne osebe s prebivališčem ali statutarnim sedežem v eni od držav članic imajo pravico do dostopa do dokumentov institucij ob upoštevanju načel, pogojev in omejitev, določenih s to uredbo.

[…]

3. 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“.

2 Člen 4 Uredbe št. 1049/2001 določa:

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

a) javnega interesa, kar zadeva:

— […]

— […]

— mednarodne odnose,

— finančno, denarno ali gospodarsko politiko Skupnosti ali države članice;

b) zasebnost in integriteto posameznika, zlasti v skladu z zakonodajo Skupnosti s področja varstva osebnih podatkov.

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

— poslovnih interesov fizičnih in pravnih oseb, vključno z intelektualno lastnino,

— […]

razen če ne prevlada javni interes za razkritje.

3. Dostop do dokumenta, ki ga je institucija pripravila ali prejela za notranjo rabo in se nanaša na zadevo, o kateri institucija ni odločala, se zavrne, če bi razkritje resno oslabilo postopek odločanja institucije, razen če ne prevlada javni interes za razkritje.

Dostop do dokumenta, ki vsebuje mnenja za notranjo rabo kot del razprav in predhodnih posvetovanj v zadevni instituciji, se zavrne tudi po sprejetju odločitve, če bi razkritje resno oslabilo postopek odločanja institucije, razen če ne prevlada javni interes za razkritje.

4. Glede dokumentov tretjih strank se institucija s tretjimi strankami posvetuje, da bi presodila, ali se lahko uporabi izjema iz odstavkov 1 ali 2, razen če je že jasno, ali naj se dokument razkrije ali ne.

[…]

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

3 Člen 7 Uredbe št. 1049/2001 določa:

„1. Prošnja za dostop do dokumenta se obravnava takoj. Prosilcu je poslano potrdilo o prejemu. V 15 delovnih dneh od vpisa prošnje v register institucija odobri dostop

do zahtevanega dokumenta in zagotovi dostop v skladu s členom 10 v tem roku ali pa v pisnem odgovoru navede razloge za celovito ali delno zavrnitev ter seznani prosilca s pravico do vložitve potrdilne prošnje v skladu z odstavkom 2 tega člena.

2. Pri celoviti ali delni zavrnitvi lahko prosilec v 15 delovnih dneh od prejema odgovora institucije vloži potrdilno prošnjo, v kateri institucijo prosi, da svoje stališče ponovno preuči.“

4 Sklep Sveta 2002/682/ES, Euratom z dne 22. julija 2002 o sprejetju poslovnika Sveta (UL L 230, str. 7, v nadaljevanju: Poslovnik) v členu 19 določa:

„1. [Odbor stalnih predstavnikov (Coreper)] je pristojen za pripravo dela Sveta in za izvajanje nalog, ki mu jih dodeli Svet. V vsakem primeru zagotavlja doslednost politik in ukrepov Evropske unije ter skrbi za spoštovanje naslednjih načel in pravil:

[…]

d) postopkovnih predpisov, transparentnosti in sprejemanja kakovostnih pravnih aktov.

[…]

3. odbore ali delovne skupine lahko ustanovi Coreper, ali pa se ustanovijo s privolitvijo Corepera, zato da bi izvedli vnaprej opredeljeno pripravljalno delo ali študijo.

Generalni sekretariat dopolnjuje in objavlja seznam pripravljalnih teles. Kot pripravljalna telesa Sveta se lahko sestajajo samo odbori in delovne skupine z omenjenega seznama."

5 Člen 21 Poslovnika določa:

„Ne glede na druge določbe tega poslovnika predsedstvo organizira seje odborov in delovnih skupin tako, da so njihova poročila na voljo pred sejami Corepera, na katerih bodo obravnavana.

[…]"

Dejansko stanje

6 WWF European Policy Programme, neprofitno združenje belgijskega prava, je z dopisom z dne 23. februarja 2004 na podlagi člena 6 Uredbe št. 1049/2001 Svetu poslalo prošnjo za dostop do dokumentov v zvezi s prvo točko dnevnega reda sestanka nadomestnih članov odbora, imenovanega „odbor iz člena 133" (v nadaljevanju: odbor), ki je bil 19. decembra 2003. Ta točka je imela naslov „STO – Trajnostni razvoj in trgovina po Cancunu". Zaprosilo je za dostop na eni strani do

pripravljalnih dokumentov in drugih informacij, ki jih je v zvezi s to točko dnevnega reda nadomestnim članom odbora posredovala Komisija, med katerimi so bili po navedbah tožeče stranke tudi poročilo o stanju zadevnih pogajanj, stališča drugih držav, ocene rezultatov sedanjega pristopa Evropske unije in predstavitev splošnih idej za novo strategijo, ter na drugi strani do zapisnikov, resolucij in priporočil, ki so bili o tej točki dnevnega reda pripravljeni po sestanku.

7 Svet se je po prejemu te prošnje na podlagi člena 4(4) Uredbe št. 1049/2001 posvetoval s službami Komisije in z dopisom z dne 17. marca 2004 odgovoril na prošnjo tožeče stranke.

8 Svet je glede prvega dela te prošnje najprej navedel, da ima zapis, ki pokriva veliko vprašanj, ki so se pojavila kot posledica konference v Cancunu, o tem, kako bi bilo treba na večstranskih pogajanjih, ki potekajo v Svetovni trgovinski organizaciji (STO), obravnavati vprašanja s področja trgovine. Ta zapis s številko MD 578/03 in naslovom „Trajnostni razvoj in trgovina po Cancunu“ so službe Komisije 10. decembra 2003 poslale v vednost odboru (v nadaljevanju: zapis). Svet je nato pojasnil, da je treba zaradi narave in vsebine zapisa dostop do njega zavrniti na podlagi člena 4(1)(a), tretja in četrta alinea, Uredbe št. 1049/2001, ker naj bi razkritje škodilo poslovnim interesom Evropske unije in njenim gospodarskim odnosom s tretjimi državami, ki so omenjene v zapisu. Svet je na koncu zavrnil tudi delni dostop do zapisa, ker naj bi zgoraj navedene izjeme veljale za celoten dokument. Svet pa je tožeči stranki poslal sporočilo Komisije Svetu in Evropskemu parlamentu z naslovom „Eno leto po svetovnem vrhu o trajnostnem razvoju: izvajanje naših zavez“ [COM(2003) 829 konč.] in prilogo k temu sporočilu, delovni dokument Komisije [SEC(2003) 1471], ki sta že bila dostopna javnosti.

9 Svet je glede drugega dela prošnje tožeče stranke navedel, da njegove službe niso sestavile zapisnikov o sestankih nadomestnih članov odbora.

10 Tožeča stranka je z dopisom z dne 5. aprila 2004 na podlagi člena 7(2) Uredbe št. 1049/2001 vložila potrdilno prošnjo, v kateri je Svet prosila, naj ponovno preuči svoje stališče o razkritju zahtevanih dokumentov, zlasti o razkritju delov zapisa v zvezi s trajnostnim razvojem in trgovino. Poleg tega je zahtevala, naj se ji pojasni, katera institucija ima zapisnike o sestankih.

11 Svet je z odločbo z dne 30. aprila 2004 (v nadaljevanju: izpodbijana odločba) potrdil svojo zavrnitev razkritja zapisa s to obrazložitvijo:

„[R]azkritje zadevnega dokumenta bi resno ogrozilo mednarodne gospodarske odnose EU s tretjimi državami, ki so omenjene v dokumentu, in bi bilo tudi v nasprotju s poslovnimi interesi EU. Zapis Komisije se nanaša predvsem na prizadevanja EU, da odgovori na potrebe in cilje držav v razvoju, z namenom poudariti vzajemno krepitev okolja in razvoja, in sicer z razvijanjem dostopa do trga, boljšo uporabo trgovskih tehnologij in spodbujanjem naložb. Dokument vsebuje ovrednotenje pomembnih vprašanj o trgovini in okolju ter poglobljeno preučitev potreb držav v razvoju kot prispevek k dobremu upravljanju javnih zadev v teh okoliščinah. Glede tega vsebuje dokument občutljive elemente analize in stališča v zvezi z usmeritvijo EU pri krepitvi mednarodnega upravljanja in opredelitvi splošne politične usmeritve

EU ter konkretnih ukrepov v glavnih vidikih odnosa s STO. Razkritje teh elementov in stališč bi oslabilo odnose med EU in zadevnimi tretjimi državami in resno škodilo tekočim pogajanjem, pri katerih sodeluje Skupnost in njene države članice, ter po zadnji analizi njihovi celotni gospodarski politiki.

Svet glede na navedeno meni, da je treba na podlagi člena 4(1)(a), tretja in četrta alinea, Uredbe [št. 1049/2001] dostop do zadevnih dokumentov zavrniti. Ker zgoraj navedene izjeme veljajo za celotno besedilo dokumenta, ni mogoče dovoliti niti delnega dostopa do dokumentov na podlagi člena 4(6) [Uredbe št. 1049/2001].“

12 V izpodbijani odločbi je Svet tudi potrdil, da zapisnikov o sestankih nadomestnih članov odbora ni. Navedel je, da se v skladu s splošno prakso, kadar zapisnik ni bil sestavljen, napredek pri reševanju posameznega vprašanja odraža, če je to potrebno, neposredno v zapiskih, poročilih ali podobnih dokumentih, zapisanih po zadevnih sestankih. Svet pa je poudaril, da v obravnavanem primeru nima takih dokumentov o izidu sestanka z dne 19. decembra 2003 glede prve točke dnevnega reda.

13 Komisija je 1. junija 2004 v dopisu Svetu izrecno navedla svoje stališče o prošnji tožeče stranke. Navedla je, da po njenem mnenju zapisa ni mogoče razkriti na podlagi izjem iz člena 4(1)(a), tretja alinea, Uredbe št. 1049/2001, ki se nanaša na varstvo javnega interesa, kar zadeva mednarodne odnose. Komisija je kot dodaten razlog za zavrnitev navedla tudi izjemo iz člena 4(3) Uredbe št. 1049/2001, kar zadeva varstvo postopka odločanja institucij.

Postopek in predlogi strank

14 Tožeča stranka je 30. junija 2004 v sodnem tajništvu Sodišča prve stopnje vložila to tožbo.

15 Z vlogo, vloženo v sodnem tajništvu Sodišča prve stopnje 23. novembra 2004, je družba zasebnega prava Friends of the Earth Ltd s sedežem v Londonu (Združeno kraljestvo) priglasila intervencijo na strani tožeče stranke.

16 Z vlogo, vloženo v sodnem tajništvu Sodišča prve stopnje 10. decembra 2004, je Komisija priglasila intervencijo na strani Sveta.

17 S sklepom predsednika četrtega senata Sodišča prve stopnje z dne 14. februarja 2005 je bila intervencija Komisije dovoljena.

18 S sklepom predsednika četrtega senata Sodišča prve stopnje z dne 18. marca 2005 je bila intervencija družbe Friends of the Earth zavrnjena.

19 Stranke so bile na obravnavi 8. novembra 2006 zaslišane in so odgovarjale na vprašanja, ki jim jih je zastavilo Sodišče prve stopnje.

20 Tožeča stranka Sodišču prve stopnje predlaga, naj izpodbijano odločbo razglasi za ničnо.

21 Svet Sodišču prve stopnje predlaga, naj:

— tožbo zavrne kot neutemeljeno;

— tožeči stranki naloži plačilo stroškov.

22 Komisija Sodišču prve stopnje predlaga, naj:

— tožbo zavrne kot neutemeljeno;

— tožeči stranki naloži plačilo stroškov, vključno s stroški Komisije.

Pravo

23 Tožeča stranka uveljavlja tri tožbene razloge, in sicer, prvič, kršitev člena 4(1) Uredbe št. 1049/2001, ker naj Svet zavrnitve dostopa do zapisa ne bi dovolj obrazložil in naj bi nepravilno presodil zaupnost upoštevnih informacij, drugič, kršitev člena 4(6) Uredbe št. 1049/2001, ker naj Svet z zavrnitvijo možnosti delnega razkritja zapisa ne bi pravilno uporabil načela sorazmernosti, in tretjič, kršitev člena 2 Uredbe

št. 1049/2001, ker naj bi Svet kršil njeno pravico do dostopa do dokumentov, s tem da je zavrnil dostop do zapisnika o prvi točki dnevnega reda sestanka z dne 19. decembra 2003, ali, če zapisnika ni, do informacij o vsebini razgovorov na tem sestanku in do zapiskov udeležencev tega sestanka.

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

Trditve strank

24 Tožeča stranka zatrjuje, da Svet po eni strani ni dovolj obrazložil svoje zavrnitve dostopa do zapisa in da je po drugi strani nepravilno presodil njegovo zaupnost.

25 Tožeča stranka glede zahteve po zadostni obrazloženosti trdi, da naj Svet glede na to, da se zapis nanaša na STO in zlasti na trajnostni razvoj in trgovino, ne bi navedel, kako bi lahko razkritje tako splošne vsebine v resnici škodilo mednarodnim odnosom in gospodarski politiki Skupnosti.

26 Tožeča stranka glede domnevno nepravilnega mnenja o zaupnosti zapisa opozarja na sodno prakso Sodišča prve stopnje o prejšnjih pravilih Sveta v zvezi z dostopom do dokumentov in poudarja, da se ta sodna praksa še vedno uporablja za odločbe, sprejete na podlagi Uredbe št. 1049/2001 in Poslovnika, ki jih nadomeščajo. Iz sodbe Sodišča prve stopnje z dne 19. oktobra 1995 v zadevi Carvel in Guardian Newspapers proti Svetu (T-194/94, Recueil, str. II-2765) naj bi med drugim izhajalo, da mora vsak

odgovor na prošnjo za informacije v vsakem posameznem primeru vsebovati tehtanje med interesom državljana za dostop do zadevnih dokumentov in morebitnim interesom Sveta za ohranitev tajnosti teh dokumentov. Poleg tega naj bi bilo treba vse navajane izjeme razlagati ozko, zavrnitev razkritja pa naj bi bilo treba skrbno obrazložiti. Svet naj tudi ne bi dokazal zveze med vsebino zapisa in morebitnimi negativnimi posledicami, povezanimi z njegovim razkritjem.

27 Tožeča stranka iz navedenega sklepa, da je Svet ravnal napačno, ko v presoji prošnje za dostop do zapisa ni podal pravilne ocene obstoječih interesov in ko ni ustrezno upošteval temeljne pravice do dostopa do dokumentov, ki jo priznava člen 2 Uredbe št. 1049/2001.

28 Prvič, Svet zatrjuje, da je odločbo obrazložil tako, da je obrazložitev kar se da popolna, ne da bi bila razkrita vsebina zapisa. Da bi dokazal največjo možno preglednost ciljev pogajanj, naj bi tožeči stranki poslal dva dokumenta Komisije, v katerih je več informacij o zadevnih ciljih.

29 Glede tega Komisija navaja, da je Svet v izpodbijani odločbi ustrezno in dovolj podrobno opisal vsebino zapisa in pojasnil, zakaj je dostop do vsebine tega dokumenta predmet odstopanja. V skladu z ustaljeno sodno prakso naj bi bila taka obrazložitev dovolj jasna, da tožeča stranka lahko razume razloge, iz katerih ji Svet ni omogočil dostopa do zapisa, in da lahko Sodišče prve stopnje izvrši nadzor nad zakonitostjo izpodbijane odločbe.

30 Drugič, Svet pojasnjuje, da se zapis nanaša na način, kako bi morala Skupnost voditi pogajanja v STO o trgovinskih in okoljskih zadevah v okviru pogajanj iz Dohe. Zapis naj bi vseboval občutljive elemente analize in stališča v zvezi z usmeritvijo Skupnosti za krepitev mednarodnega upravljanja, vključno z elementi v zvezi z odgovorom

na potrebe in cilje držav v razvoju. V zapisu naj bi bile opredeljene tudi smernice splošne politike Skupnosti ter konkretni ukrepi v zvezi z bistvenimi vidiki njenega odnosa s STO. Svet je na obravnavi pojasnil, da gre za informativni zapis o stanju napredka pogajanj, ki na eni strani predstavlja stališča tretjih držav, na drugi strani pa možnosti, ki so na voljo Skupnosti.

31 Razkritje zapisa naj bi oslabilo odnose med Skupnostjo in tretjimi državami, ki so v njem omenjene, in naj bi resno škodilo položaju Skupnosti in njenih držav članic v okviru pogajanj, ki potekajo v STO, ter s tem njihovi celotni gospodarski politiki.

32 Svet poudarja občutljivost teh pogajanj, nasprotovanja in težave pri doseganju dogovora, kar je pokazal neuspeh pogajanj na ministrski konferenci STO v Cancunu septembra 2003. V teh okoliščinah naj bi razkritje zapisa – v katerem so opisane različne možnosti Skupnosti in je predlagan pristop, ki bi ga slednja morala zavzeti na teh pogajanjih, ter vsebuje oceno položajev drugih strank v pogajanjih – močno oslabilo pogajalski prostor, ki ga potrebujejo institucije Skupnosti, da lahko uspešno zaključijo zapletena pogajanja v STO. V tem smislu naj bi sama tožeča stranka priznala, da pogajalska taktika po svoji naravi ne bi smela biti sporočena javnosti.

33 Svet iz tega sklepa, da je bilo treba dostop do zapisa zavrniti na podlagi člena 4(1)(a), tretja in četrta alinea, Uredbe št. 1049/2001, in sicer zaradi varstva javnega interesa, kar zadeva mednarodne odnose ter finančno, denarno ali gospodarsko politiko Skupnosti.

34 Svet ob podpori Komisije na koncu zatrjuje, da v obravnavanem primeru ni bilo treba tehtati med potrebo po ohranitvi zaupnosti zapisa na eni strani in interesom tožeče stranke za dostop do zapisa na drugi strani. Čeprav člen 4, od (2) do (4), Uredbe št. 1049/2001 v skladu s sodno prakso posredno določa tehtanje, pa to ne velja za prvi odstavek tega člena. Ni mogoče domnevati, da je zakonodajalec to enostavno izpustil. Šlo naj bi bolj za izrecno odločitev, ki jo upravičuje pomen varovanih interesov. To trditev naj bi potrjevalo dejstvo, da je v členu 4(1)(b) Uredbe št. 1049/2001 v skladu z zakonodajo Skupnosti s področja varstva osebnih podatkov določena izjema v zvezi z varstvom zasebnosti in integritete posameznika.

35 Poleg tega Svet navaja, da tudi če bi bilo treba vse izjeme iz člena 4 Uredbe št. 1049/2001 razlagati ozko, to vendarle ne pomeni, da bi bilo treba te izjeme razlagati tako, kot da nimajo uporabnega učinka. Če bi bili pogoji iz člena 4(1) Uredbe št. 1049/2001 izpolnjeni, bi bil Svet dolžan uporabiti to določbo in zavrniti dostop do zapisa.

Presoja Sodišča prve stopnje

36 Glede zatrjevane nezadostne obrazloženosti izpodbijane odločbe je treba opozoriti, da je v skladu z ustaljeno sodno prakso namen obveznosti institucije, da obrazloži odločbo, s katero zavrne dostop do dokumenta, na eni strani zadevni osebi dati na voljo dovolj podatkov za ugotovitev, ali je odločba utemeljena in ali vsebuje morebitne napake, na podlagi katerih bi lahko izpodbijala njeno veljavnost, in na drugi strani sodišču Skupnosti omogočiti izvrševanje nadzora nad zakonitostjo odločbe. Obseg te obveznosti je odvisen od vrste obravnavanega akta in od okoliščin,

v katerih je bil sprejet (glej sodbo Sodišča prve stopnje z dne 17. marca 2005 v zadevi Scippacercola proti Komisiji, T-187/03, ZOdl., str. II-1029, točka 66 in navedena sodna praksa).

37 V obravnavanem primeru je Svet v izpodbijani odločbi podrobno navedel razloge za zavrnitev in podal elemente, ki omogočajo razumevanje predmeta zapisa in razloge, iz katerih bi lahko njegovo razkritje oslabilo varstvo javnega interesa, kar zadeva mednarodne odnose in finančno, denarno ali gospodarsko politiko Skupnosti. Kot pravilno poudarja Svet, ni mogoče dati vseh informacij, zakaj je zapis zaupen, ne da bi se razkrila njegova vsebina in ne da bi bil s tem izjemi odvzet bistveni namen. Iz tega izhaja, da trditve tožeče stranke, da naj Svet ne bi dovolj obrazložil zavrnitve, ni mogoče sprejeti, saj je obrazložitev izpodbijane odločbe dovolj jasna, da tožeči stranki omogoča razumevanje razlogov, iz katerih ji Svet ni dovolil dostopa do zapisa, da ji omogoča izpodbijanje te zavrnilne odločbe pri Sodišču prve stopnje in da navedenemu sodišču omogoča izvajanje nadzora nad zakonitostjo izpodbijane odločbe.

38 Glede presoje zaupnosti zapisa in zavrnitve dostopa do tega zapisa na podlagi člena 4(1)(a), tretja in četrta alinea, Uredbe št. 1049/2001 je treba ugotoviti, da določbe Uredbe št. 1049/2001 glede števila izjem od pravice do dostopa do dokumentov v bistvu prevzemajo vsebino prejšnje zakonodaje.

39 Na podlagi sodne prakse pomeni dostop javnosti do dokumentov institucij načelo, zavrnitev dostopa pa izjemo od tega načela. Zato je treba primere zavrnitve razlagati in uporabljati ozko, da ne bi onemogočili izvajanja načela. Poleg tega je institucija za vsak dokument, za katerega je vložena prošnja za dostop, dolžna preučiti, ali bi glede na informacije, ki jih ima ta institucija, razkritje dokumenta dejansko oslabilo katerega od vidikov javnega interesa, ki ga varujejo izjeme, ki omogočajo

zavrnitev dostopa. Za uporabo teh izjem mora biti torej nevarnost oslabitve javnega interesa razumno predvidljiva in ne zgolj hipotetična (glej sodbo Sodišča prve stopnje z dne 7. februarja 2002 v zadevi Kuijer proti Svetu, T-211/00, Recueil, str. II-485, točki 55 in 56 ter navedena sodna praksa).

40 Iz sodne prakse tudi izhaja, da imajo institucije široko diskrecijsko pravico pri preučitvi, ali lahko dostop do dokumenta škoduje javnemu interesu, in da mora zato nadzor, ki ga izvaja Sodišče prve stopnje nad zakonitostjo zavrnilnih odločb institucij, s katerimi se zavrne dostop do dokumentov zaradi izjem v zvezi z javnim interesom, obsegati samo preverjanje upoštevanja postopkovnih pravil in obveznosti obrazložitve, pravilnosti navedenih dejstev in tega, da ni očitnih napak pri ugotovitvi dejanskega stanja in zlorabe pooblastil (glej v tem smislu sodbo Sodišča prve stopnje z dne 19. julija 1999 v zadevi Hautala proti Svetu, T-14/98, Recueil, str. II-2489, točki 71 in 72, in zgoraj v točki 39 navedeno sodbo Kuijer proti Svetu, točka 53).

41 Glede očitno nepravilne ugotovitve dejanskega stanja, ki jo v bistvu uveljavlja tožeča stranka, je treba ugotoviti, da je Svet zavrnil dostop do zapisa zato, da ne bi ogrožal pogajanj, ki so takrat potekala v občutljivih okoliščinah, za katere so bili značilni odpor tako držav v razvoju kot razvitih držav in težave pri doseganju dogovora, kar je pokazal neuspeh pogajanj na ministrski konferenci STO v Cancunu septembra 2003. Tako Svet s tem, ko je menil, da bi razkritje tega zapisa lahko oslabilo odnose s tretjimi državami, ki so v njem omenjene, ter pogajalski prostor Skupnosti in njenih držav članic, ki je potreben za to, da se pogajanja privedejo do konca, ni očitno nepravilno ugotovil dejanskega stanja in je lahko ugotovil, da bi zaradi sporočitve zapisa obstajala razumno predvidljiva in ne zgolj hipotetična nevarnost za oslabitev javnega interesa, kar zadeva mednarodne odnose in finančno, denarno ali gospodarsko politiko Skupnosti.

42 Iz navedenega izhaja, da je Svet na eni strani dovolj obrazložil zavrnitev dostopa do zapisa in da na drugi strani ni kršil pogojev za uporabo izjem glede dostopa javnosti do dokumentov iz člena 4(1)(a), tretja in četrta alinea, Uredbe št. 1049/2001.

43 Teh ugotovitev ne morejo izpodbiti trditve tožeče stranke o tem, da bi bilo treba pretehtati med njenim interesom za dostop do zapisa in interesom Sveta, da vsebine zapisa ne posreduje.

44 Izjeme iz člena 4(1) Uredbe št. 1049/2001 so obvezne, zato so institucije dolžne zavrniti dostop do dokumentov, na katere se nanašajo te izjeme, če je predložen dokaz za navedene okoliščine (glej po analogiji sodbo Sodišča prve stopnje z dne 5. marca 1997 v zadevi WWF UK proti Komisiji, T-105/95, Recueil, str. II-313, točka 58). Te izjeme se torej razlikujejo od izjem, ki se nanašajo na interes institucij za ohranitev tajnosti svojih posvetovanj, določenih v členu 4(3) Uredbe št. 1049/2001, za uporabo katerih imajo institucije diskrecijsko pravico, ki jim omogoča, da tehtajo med svojim interesom do ohranitve tajnosti posvetovanj in interesom državljanov za dostop do dokumentov (glej po analogiji zgoraj v točki 26 navedeno sodbo Carvel in Guardian Newspapers proti Svetu, točki 64 in 65).

45 Ker se za v tem sporu obravnavane izjeme uporablja člen 4(1) Uredbe št. 1049/2001, Svet v obravnavanem primeru ni dolžan tehtati med varstvom javnega interesa in interesom tožeče stranke za dostop do zapisa.

46 Na podlagi navedenega je treba prvi tožbeni razlog zavrniti.

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

Trditve strank

47 Tožeča stranka v bistvu zatrjuje, da Svet pri presoji možnosti delnega razkritja zapisa ni pravilno uporabil načela sorazmernosti.

48 Svet trdi, da je preučil možnost delnega razkritja zapisa v skladu s členom 4(6) Uredbe št. 1049/2001 in obstoječo sodno prakso ter se o tem posvetoval tudi s Komisijo, ki je zapis sestavila. Svet je po tej preučitvi ugotovil, da izjemi iz člena 4(1)(a), tretja in četrta alinea, Uredbe št. 1049/2001 veljata za zapis v celoti in da zato ni mogoče dovoliti delnega dostopa do zapisa. Svet je tudi navedel, da bi bilo težko navesti več podrobnosti, ne da bi bila razkrita vsebina zapisa.

49 Svet je na obravnavi pojasnil, da gre za strnjen dokument, namenjen temu, da se strokovnjake s tega področja informira o posebnih vprašanjih glede tekočih pogajanj, ki ne vsebuje splošnih informacij, ki bi jih bilo mogoče ločiti in razkriti. Občutljivi naj bi bili torej tako elementi analize kot stališča, ki jih zapis vsebuje.

Presoja Sodišča prve stopnje

50 Že iz samega besedila člena 4(6) Uredbe št. 1049/2001 izhaja, da je institucija dolžna preučiti, ali je mogoče dovoliti delni dostop do dokumentov, na katere se nanaša prošnja za dostop, in zavrniti dostop samo do podatkov, na katere se nanašajo zadevne izjeme. Institucija mora tak delni dostop dovoliti, če se lahko cilj, ki ga zasleduje, ko dostop do dokumenta zavrne, doseže tako, da se prekrije dele dokumenta, ki lahko oslabijo varstvo javnega interesa (glej v tem smislu sodbo Sodišča z dne 6. decembra 2001 v zadevi Svet proti Hautali, C-353/99 P, Recueil, str. I-9565, točka 29).

51 V obravnavanem primeru iz izpodbijane odločbe izhaja, kar je bilo potrjeno tudi na obravnavi, da je Svet preučil možnost delnega razkritja zapisa in se o tej možnosti na podlagi člena 4(4) Uredbe št. 1049/2001 posvetoval s Komisijo. Svet je na podlagi tega ugotovil, da tako delno razkritje v smislu člena 4(6) Uredbe št. 1049/2001 ni mogoče, ker izjeme iz člena 4(1) Uredbe št. 1049/2001 veljajo za celoten zapis. To je v svoji korespondenci s Svetom, zlasti v dopisu z dne 1. junija 2004, ugotovila tudi Komisija, izdajateljica zapisa.

52 Svet je v utemeljitev zavrnitve delnega dostopa do zapisa navedel okoliščino, da je zapis v celoti sestavljen iz elementov analize in stališč o položajih različnih partnerjev Skupnosti pri pogajanjih v STO in o pogajalskih možnostih, ki so bile na voljo pogajalcem Skupnosti in razkritje katerih bi močno škodilo tekočim pogajanjem. Svet je tudi pojasnil, da je bil zapis sestavljen z namenom informiranja strokovnjakov, kakršni so člani odbora.

53 Tako iz izpodbijane odločbe izhaja, da je treba ob upoštevanju dejstva, da se je prva točka dnevnega reda sestanka odbora nanašala na analizo stanja pogajanj v STO, in dejstva, da je bil zapis v ta namen predhodno razdeljen članom odbora, šteti, da je celotna vsebina zapisa občutljiva in da ga v celoti pokriva javni interes, kar zadeva mednarodne odnose in gospodarsko politiko Skupnosti, ki ga varuje izjema iz člena 4(1)(a), tretja in četrta alinea, Uredbe št. 1049/2001.

54 Iz tega izhaja, da Svet s tem, ko je tožeči stranki zavrnil delni dostop do zapisa, ni nepravilno uporabil člena 4(6) Uredbe št. 1049/2001.

55 Glede na navedeno je treba drugi tožbeni razlog zavrniti.

Tretji tožbeni razlog: kršitev člena 2 Uredbe št. 1049/2001

56 Ta tožbeni razlog je sestavljen iz treh delov. Prvi del se nanaša na to, da je Svet zavrnil dostop do zapisnika o prvi točki dnevnega reda sestanka z dne 19. decembra 2003 zaradi neobstoja takega zapisnika. Drugi del se nanaša na to, da je Svet ob neobstoju zapisnika tožeči stranki zavrnil posredovanje informacij o vsebini razgovorov glede prve točke dnevnega reda sestanka z dne 19. decembra 2003 v taki obliki, ki omogoča njihovo razširjanje. Tretji del se nanaša na to, da je Svet zavrnil dostop do zapisov udeležencev tega sestanka.

Prvi del tretjega tožbenega razloga, ki se nanaša na to, da je Svet zavrnil dostop do zapisnika o prvi točki dnevnega reda sestanka z dne 19. decembra 2003 zaradi neobstoja takega zapisnika

— Trditve strank

57 Tožeča stranka meni, da se Uredba št. 1049/2001 uporablja za dokumente, ki jih pripravi in hrani odbor. Na podlagi člena 21 Poslovnika bi morali obstajati zapisniki o sestankih tega odbora, ne glede na to, ali gre za sestanek nadomestnih članov ali za sestanek članov, ker ima ta odbor položaj pripravljalnega odbora Sveta.

58 To, da o sestanku odbora ni bil sestavljen zapisnik, naj bi bilo v nasprotju z načelom preglednosti, navedenem v uvodu Uredbe št. 1049/2001 in v členu 19 Poslovnika, ter z načelom dobre uprave. Pravica do dostopa do dokumentov, kot jo zagotavlja člen 2 Uredbe št. 1049/2001, naj bi bila povsem brez smisla, če institucije ne bi beležile informacij v obliki, ki omogoča njihovo razširjanje v javnosti. Institucije naj bi bile dolžne beležiti informacije, zlasti kadar vsebujejo posvetovanja enega od odborov, katerega obstoj je namenjen razjasnitvi postopka odločanja Sveta in Komisije.

59 Svet odgovarja, da o tem sestanku ni bil sestavljen zapisnik in da ni predpisa, ki bi določal, da je treba tak dokument sestaviti. Glede na število sestankov, ki se organizirajo v Svetu, naj bi imela taka obveznost očitno nesprejemljive posledice in naj bi jo bilo nemogoče spoštovati.

60 Svet opozarja na sodno prakso, v skladu s katero se domneva, da dokumenta, glede katerega je bila vložena prošnja za dostop, ni, kadar to potrdi zadevna institucija, in da je to navadno domnevo mogoče ovreči z upoštevnimi in skladnimi dokazi. V obravnavanem primeru pa naj bi se dvomi, ki jih je glede neobstoja zapisnika o sestanku z dne 19. decembra 2003 navedla tožeča stranka, opirali na nepravilno razlago Poslovnika.

— Presoja Sodišča prve stopnje

61 Bilo bi v nasprotju z zahtevo po preglednosti, iz katere izhaja Uredba št. 1049/2001, če bi se institucije sklicevale na neobstoj dokumentov, da bi se izognile uporabi te uredbe. Predpostavka za dejansko izvrševanje pravice do dostopa do dokumentov je, da zadevne institucije v največji možni meri ter nearbitrarno in predvidljivo pripravljajo in hranijo dokumentacijo o svojih dejavnostih.

62 Iz naslova prve točke dnevnega reda sestanka z dne 19. decembra 2003 izhaja, kar je bilo potrjeno tudi na obravnavi, da je bil namen te točke informiranje članov odbora o stanju pogajanj v STO. Informativnost te točke sestanka in to, da ne zahteva nobenega posebnega izvedbenega ukrepa, je razlog, da se ni štelo za potrebno, da bi se o sestanku sestavil zapisnik, in da o tej točki ni bilo sestavljeno zbirno poročilo ali drug naknadni akt odbora.

63 V teh okoliščinah tudi ni mogoče šteti, da je Svet ravnal arbitrarno in nepredvidljivo, s tem ko ni sestavil zapisnika o tej točki sestanka. Zato ni mogoče ugotoviti, da je

Svet s tem, ko je zatrjeval neobstoj takega zapisnika, kršil pravico tožeče stranke do dostopa do dokumentov, kot je priznana v Uredbi št. 1049/2001.

64 Zato je treba prvi del tretjega tožbenega razloga zavrniti.

Drugi del tretjega tožbenega razloga, ki se nanaša na to, da je Svet ob neobstoju zapisnika tožeči stranki zavrnil posredovanje informacij o vsebini razgovorov glede prve točke dnevnega reda sestanka z dne 19. decembra 2003

— Trditve strank

65 Tožeča stranka poudarja, da bi ji Svet, tudi če v skladu z navedbami slednjega o sestanku z dne 19. decembra 2003 ne bi bilo zapisnika v takem smislu, kot ga razume Komisija v dopisu z dne 1. junija 2004, moral dovoliti dostop do informacij o vsebini razgovorov na tem sestanku.

66 Tožeča stranka navaja, prvič, da bi morala biti informacija o vsebini razgovorov na sestanku zabeležena v taki obliki, da bi jo bilo mogoče razširjati, kar bi dalo vsebino pravici do dostopa do dokumentov, ki bi jo bilo treba razlagati kot pravico do informacije v smislu načela preglednosti in zgoraj v točki 50 navedene sodbe Svet proti Hautali, v kateri naj bi Sodišče izrecno zavrnilo trditev Sveta, da se ta pravica nanaša samo na dostop do dokumentov in ne na dostop do delov informacij, ki jih dokumenti vsebujejo.

67 Pravica do dostopa do dokumentov, razlagana kot pravica do dostopa do informacij, naj bi se še močneje uporabljala na področju varstva okolja, in sicer na podlagi Aarhuške konvencije o dostopu do informacij, udeležbi javnosti pri odločanju in dostopu do pravnega varstva v okoljskih zadevah, ki jo je podpisala Skupnost. Predlog uredbe o njeni uporabi za institucije Skupnosti, ki je pozneje, kot je bilo pojasnjeno na obravnavi, postala Uredba (ES) št. 1367/2006 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 6. septembra 2006 o uporabi določb Aarhuške konvencije o dostopu do informacij, udeležbi javnosti pri odločanju in dostopu do pravnega varstva v okoljskih zadevah v institucijah in organih Skupnosti (UL L 264, str. 13), naj bi se skliceval na Uredbo št. 1049/2001 glede dostopa do informacij o okolju, ki naj bi bile opredeljene kot „kakršnekoli informacije v pisni, vizualni, zvočni, elektronski ali katerikoli drugi materialni obliki“. Jasno naj bi bilo torej, da naj bi se Uredba št. 1049/2001 splošno uporabljala za informacije in ne samo za dokumente.

68 Tožeča stranka navaja, drugič, da bi zato, da bi dala polni učinek pravici do dostopa do informacij, ki jo zagotavlja pravo Skupnosti, informacija, glede katere ima oseba pravico do dostopa, morala biti dana v ustrezni obliki, in čeprav dokumenta, v katerem je informacija zabeležena, ni mogoče posredovati, bi morala biti zapisana, izpisana, povzeta ali parafrazirana iz tega izvirnega dokumenta.

69 Svet trdi, prvič, da ni obveznosti beleženja informacij, kot je vsebina razgovorov na sestankih odbora, z namenom njihovega posredovanja. Razlaga tožeče stranke glede pravice do dostopa do dokumentov kot pravice do informacij naj bi bila namreč posledica napačnega branja Uredbe št. 1049/2001 in sodne prakse.

70 Tako naj bi iz določb Uredbe št. 1049/2001, zlasti iz njenega naslova, njenega člena 2(3), njenega člena 3, njenega člena 10(3) ter njenih členov 11 in 14 izhajalo, da

se ta uredba uporablja za obstoječe dokumente, to je za dokumente, ki jih je institucija pripravila ali prejela in ki so v njeni lasti.

71 Poleg tega naj bi sodba Svet proti Hautali, navedena v točki 50 zgoraj, odgovorila samo na vprašanje, ali je treba dovoliti delni dostop do že obstoječega dokumenta. V sodni praksi naj ne bi bilo stališča o tem, da bi bile institucije dolžne sestaviti zapisnik o vseh sestankih, ki jih organizirajo.

72 Tej ugotovitvi naj ne bi nasprotovala uporaba načela dostopa do informacij v okoljskih zadevah, kar zatrjuje tožeča stranka na podlagi Aarhuške konvencije, saj takrat, ko je bila izpodbijana odločba sprejeta, niti Aarhuška konvencija niti uredba o njeni uporabi nista veljali. Poleg tega naj v teh aktih opredeljeni pojem okoljske informacije ne bi vključeval razprav odbora zaradi njihove ustnosti in noben od teh dveh pravnih aktov naj odboru ne bi nalagal obveznosti sestave zapisnikov o svojih sestankih.

73 Poleg tega naj bi iz odločb Evropskega varuha človekovih pravic izhajalo, da naj institucija ne bi bila dolžna sestavljati dokumentov na podlagi Uredbe št. 1049/2001, kadar ni nobenega dokumenta, glede katerega bi bil lahko dovoljen dostop.

74 Svet v nasprotju s tem, kar zatrjuje tožeča stranka, navaja, drugič, da zapisniki niso dokumenti, ki povzemajo druge dokumente, ampak dokumenti, ki povzemajo ustno razpravo. Zato naj tožeča stranka ne bi imela prav, ko trdi, da so potrebna sredstva za sestavo zapisnika Svetu enostavno dostopna.

— Presoja Sodišča prve stopnje

75 Prvič, treba je opozoriti na področje uporabe Uredbe št. 1049/2001, ki se v skladu z njenim členom 2(3) uporablja samo za „dokumente institucij, to je za dokumente, ki jih institucije pripravijo ali prejmejo in so v njihovi lasti“.

76 Drugič, iz sodne prakse izhaja, da je treba razlikovati med pojmom dokumenta in pojmom informacije. Pravica do dostopa javnosti do dokumenta institucij se nanaša samo na dokumente in ne na informacije bolj na splošno ter glede institucij ne vsebuje dolžnosti odgovarjanja na vsako posameznikovo zahtevo za informacije (glej po analogiji sklep Sodišča prve stopnje z dne 27. oktobra 1999 v zadevi Meyer proti Komisiji, T-106/99, Recueil, str. II-3273, točki 35 in 36). Drži, da iz sodbe Svet proti Hautali, navedene v točki 50 zgoraj, izhaja, da se Sklep Sveta 93/731/ES z dne 20. decembra 1993 o dostopu javnosti do dokumentov Sveta (UL L 340, str. 43), ki je bil sprejet pred Uredbo št. 1049/2001, ni nanašal samo na dokumente institucij kot takih, ampak tudi na dele informacij, ki jih vsebujejo ti dokumenti (točka 23 sodbe). Vendar je mogoče dostop do delov informacij v smislu te sodbe zagotoviti samo, če te dele vsebujejo dokumenti, kar predpostavlja obstoj dokumentov.

77 V obravnavanem primeru Svet, zato ker ni zapisnika ali drugega dokumenta o prvi točki dnevnega reda sestanka odbora z dne 19. decembra 2003, tožeči stranki ni bil dolžan posredovati informacij o vsebini te točke dnevnega reda.

78 Iz tega izhaja, da Svet ni kršil pravice do dostopa do dokumentov tožeče stranke, kot jo priznava Uredba št. 1049/2001, s tem ko ji je zavrnil posredovanje informacij

o vsebini razgovorov o prvi točki dnevnega reda sestanka z dne 19. decembra 2003, ker teh informacij ni bilo v obliki dokumenta, ki bi ga bilo mogoče razširjati.

79 Te ugotovitve ne morejo postaviti pod vprašaj tudi trditve tožeče stranke o Aarhuški konvenciji ali o predlogu uredbe o njeni uporabi, ker, kot pravilno poudarja Svet, takrat ko je bila izpodbijana odločba sprejeta, nista veljali niti Aarhuška konvencija niti zadevna uredba.

80 Zato je treba drugi del tretjega tožbenega razloga zavrniti.

Tretji del tretjega tožbenega razloga, ki se nanaša na to, da je Svet zavrnil dostop do zapiskov udeležencev sestanka odbora z dne 19. decembra 2003

— Trditve strank

81 Tožeča stranka poudarja, prvič, da zapiski članov odbora in Komisije o razgovorih znotraj odbora niso izključeni iz področja uporabe Uredbe št. 1049/2001 in morajo biti zato dostopni javnosti, razen če se uporablja izjema iz člena 4(3) Uredbe št. 1049/2001 glede notranjih posvetovanj.

82 Tožeča stranka navaja, drugič, da je bila njena prošnja za informacije dovolj široka, da bi lahko vključevala zapiske o razgovorih odbora in da ozka razlaga Komisije glede pojma „zapisnik“ nikakor ni upravičena. Zato bi morali biti zapiski članov odbora

in Komisije razkriti, izjemo iz člena 4(3) Uredbe št. 1049/2001 pa bi bilo treba kot izjemo od splošne obveznosti razlagati ozko. Sicer pa naj bi Sodišče prve stopnje že zavrnilo trditev, da naj bi razkritje notranjih posvetovanj odborov nujno ogrožalo njihovo izvajanje in učinkovitost.

83 Svet trdi, da mu ni znano, ali so nacionalne delegacije ali Komisija sestavile notranje zapiske in v kakšni obliki. Ti zapiski, namenjeni izključno za notranjo uporabo zadevne države članice ali Komisije, naj ne bi bili posredovani Svetu. Zato naj se za te zapiske, ker jih Svet nima, člen 2(3) Uredbe št. 1049/2001 ne bi uporabljal.

84 Svet tudi meni, da je tožeča stranka v repliki občutno spremenila svojo trditev v zvezi z očitkom glede njene prošnje za dostop do zapisnika o sestanku z dne 19. decembra 2003, s tem da je zatrjevala, da je Svet kršil Uredbo št. 1049/2001, ker ji ni dovolil dostopa do notranjih zapiskov Komisije in delegacij držav članic. Glede tega Svet poudarja, da v skladu s sodno prakso odločba, izdana na podlagi potrdilne prošnje, opredeljuje predmet sodnega postopka. Iz potrdilne prošnje pa naj bi izhajalo, da tožeča stranka Sveta ni prosila, naj ji omogoči dostop do teh notranjih zapiskov Komisije in delegacij držav članic. Ker v izpodbijani odločbi ni zavrnil dostopa do teh dokumentov, naj se Svet ne bi bil dolžan izreči o trditvah tožeče stranke o tem vprašanju.

— Presoja Sodišča prve stopnje

85 Treba je ugotoviti, da tožeča stranka v dveh dopisih, ki sta bila podlaga za izpodbijano odločbo, Sveta ni prosila za dostop do zapiskov udeležencev sestanka z dne 19. decembra 2003. Zato se izpodbijana odločba ne nanaša na dostop do zapiskov

udeležencev sestanka z dne 19. decembra 2003. Ker na eni strani sodišče Skupnosti, kadar odloča o tožbi za razglasitev ničnosti odločbe Sveta, s katero je bil zavrnjen dostop do dokumentov, v skladu s členom 230 ES izvaja tudi nadzor nad zakonitostjo te odločbe, in ker na drugi strani izpodbijana odločba ni bila izdana kot odgovor na prošnjo za dostop do notranjih zapiskov Komisije in delegacij držav članic, trditve tožeče stranke v zvezi z dostopom do teh zapiskov ni mogoče sprejeti.

86 V vsakem primeru, tudi če bi bilo treba šteti, da je treba prošnjo tožeče stranke razlagati tako, kot da vsebuje tudi prošnjo za dostop do notranjih zapiskov Komisije in delegacij držav članic, Svet teh zapiskov, zato ker jih nima in jih ni prejel, ni mogel posredovati na podlagi člena 2(3) Uredbe št. 1049/2001.

87 Zato je treba tretji del tretjega tožbenega razloga in tudi tožbeni razlog v celoti zavrniti.

88 Iz vsega navedenega izhaja, da je treba tožbo zavrniti.

Stroški

89 V skladu s členom 87(2) Poslovnika Sodišča prve stopnje se neuspeli stranki naloži plačilo stroškov, če so bili ti priglašeni. Tožeča stranka s svojim zahtevkom ni uspela, zato se ji v skladu s predlogi Sveta poleg njenih stroškov naloži tudi plačilo stroškov Sveta.

90 Institucije, ki so se kot intervenientke udeležile postopka, na podlagi člena 87(4), prva alinea, Poslovnika nosijo svoje stroške. Zato nosi Komisija svoje stroške.

Iz teh razlogov je

SODIŠČE PRVE STOPNJE (četrti senat)

razsodilo:

1. Tožba se zavrne.

2. Tožeča stranka nosi svoje stroške in stroške Sveta.

3. Komisija nosi svoje stroške.

Legal Wiszniewska-Białecka Moavero Milanesi

Razglašeno na javni obravnavi v Luxembourgu, 25. aprila 2007.

Sodni tajnik Predsednik

E. Coulon H. Legal