Zbirka odločb sodne prakse

SODBA SODIŠČA (veliki senat)

z dne 18. julija 2017 *

„Pritožba – Dostop do dokumentov institucij – Člen 15(3) PDEU – Uredba (ES) št. 1049/2001 – Področje uporabe – Prošnja za dostop do vlog, ki jih je vložila Republika Avstrija v zadevi, v kateri je bila izdana sodba z dne 29. julija 2010, Komisija/Avstrija (C-189/09, neobjavljena, EU:C:2010:455) – Dokumenti, ki so v posesti Evropske komisije – Varstvo sodnih postopkov“

V zadevi C-213/15 P,

zaradi pritožbe na podlagi člena 56 Statuta Sodišča Evropske unije, vložene 8. maja 2015,

Evropska komisija, ki jo zastopata P. Van Nuffel in H. Krämer, agenta,

pritožnica,

ob intervenciji

Kraljevine Španije, ki jo zastopata M. J. García-Valdecasas Dorrego in S. Centeno Huerta, agentki,

Francoske republike, ki jo zastopajo G. de Bergues, D. Colas, R. Coesme in F. Fize, agenti,

intervenientki v pritožbenem postopku,

druge stranke v postopku so

Patrick Breyer, stanujoč v Wald-Michelbachu (Nemčija), ki ga zastopa M. Starostik, odvetnik,

tožeča stranka na prvi stopnji,

Republika Finska, ki jo zastopa H. Leppo, agentka,

Kraljevina Švedska, ki jo zastopajo A. Falk, C. Meyer-Seitz, E. Karlsson in L. Swedenborg, agenti,

intervenientki na prvi stopnji,

SODIŠČE (veliki senat),

v sestavi K. Lenaerts, predsednik, A. Tizzano, podpredsednik, R. Silva de Lapuerta, L. Bay Larsen, T. von Danwitz, E. Juhász, M. Berger, A. Prechal, M. Vilaras, predsednice in predsedniki senatov, A. Rosas (poročevalec), A. Borg Barthet, D. Šváby in E. Jarašiūnas, sodniki,

generalni pravobranilec: M. Bobek,

* Jezik postopka: nemščina.

sodni tajnik: T. Millett, namestnik sodnega tajnika,

na podlagi pisnega postopka in obravnave z dne 26. septembra 2016,

po predstavitvi sklepnih predlogov generalnega pravobranilca na obravnavi 21. decembra 2016

izreka naslednjo

Sodbo

1 Evropska komisija s pritožbo predlaga razveljavitev sodbe Splošnega sodišča Evropske unije z dne 27. februarja 2015, Breyer/Komisija (T-188/12, v nadaljevanju: izpodbijana sodba, EU:T:2015:124), s katero je bil razveljavljen sklep Komisije z dne 3. aprila 2012, s katerim je bil Patricku Breyerju zavrnjen popoln dostop do dokumentov v zvezi s prenosom – s strani Republike Avstrije – Direktive 2006/24/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 15. marca 2006 o hrambi podatkov, pridobljenih ali obdelanih v zvezi z zagotavljanjem javno dostopnih elektronskih komunikacijskih storitev ali javnih komunikacijskih omrežij, in spremembi Direktive 2002/58/ES (UL 2006, L 105, str. 54) ter do dokumentov v zvezi z zadevo, v kateri je bila izdana sodba z dne 29. julija 2010, Komisija/Avstrija (C-189/09, neobjavljena, EU:C:2010:455), v delu, v katerem se ta sklep nanaša na zavrnitev dostopa do vlog, ki jih je vložila Republika Avstrija v okviru te zadeve.

Pravni okvir

2 Peti del Pogodbe ES, ki se je nanašal na „Institucije Skupnosti“, je vseboval naslov I „Institucionalne določbe“. V njegovem poglavju 2 „Skupne določbe za več institucij“ je člen 255(2) ES določal:

„Splošna načela in omejitve iz razlogov javnega ali zasebnega interesa, ki veljajo za to pravico dostopa do dokumentov [Evropskega parlamenta, Sveta in Komisije], določi Svet v skladu s postopkom iz člena 251 [ES, imenovanim soodločanje], v dveh letih po začetku veljavnosti Amsterdamske pogodbe.“

3 Prvi del Pogodbe DEU, ki se nanaša na „Načela“, vsebuje naslov II „Splošne določbe“, ki vsebuje člene od 7 do 17 PDEU. Člen 15(3), od prvega do četrtega pododstavka, PDEU določa:

„Vsi državljani Unije in vse fizične ali pravne osebe s prebivališčem ali statutarnim sedežem v eni od držav članic imajo pravico dostopa do dokumentov institucij, organov, uradov in agencij Unije, ne glede na nosilec dokumenta ob upoštevanju načel in pogojev, ki naj se določijo v skladu s tem odstavkom.

Splošna načela in omejitve iz razlogov javnega ali zasebnega interesa, ki veljajo za to pravico dostopa do dokumentov, določita Evropski parlament in Svet po rednem zakonodajnem postopku z uredbami.

Vsaka institucija, organ, urad ali agencija zagotavlja preglednost svojega dela in v svojem poslovniku predpiše posebne določbe glede dostopa do njenih dokumentov v skladu z uredbami iz drugega pododstavka.

Sodišče Evropske unije, Evropska centralna banka in Evropska investicijska banka upoštevajo ta odstavek le pri izvajanju svojih upravnih nalog.“

4 Uredba 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) je bila sprejeta na podlagi člena 255(2) ES.

5 Člen 1(a) te uredbe določa:

„Namen te uredbe je:

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

6 Člen 2 navedene uredbe, naslovljen „Upravičenci do dostopa in področje uporabe", v odstavku 3 določa:

„Ta uredba se uporablja za vse dokumente [Evropskega parlamenta, Sveta ali Komisije], to je za dokumente, ki jih [te] institucije pripravijo ali prejmejo in so v njihovi lasti [posesti], na vseh področjih delovanja Evropske unije."

7 Člen 3 te uredbe, naslovljen „Opredelitve pojmov", določa:

„V tej uredbi:

(a) ‚dokument' pomeni neko vsebino, ne glede na to, kakšen je njen medij (napisana na papirju ali shranjena v elektronski obliki ali kot zvočni, vizualni ali avdiovizualni zapis), o vprašanju, nanašajočem se na politiko, dejavnosti ali odločitve s področja odgovornosti institucije;

(b) ‚tretja stranka' pomeni neko fizično ali pravno osebo ali subjekt zunaj zadevne institucije, vključno z državami članicami, drugimi institucijami in organi Skupnosti ali zunaj Skupnosti in tretjimi državami."

8 Člen 4 Uredbe št. 1049/2001, naslovljen „Izjeme", določa:

„[…]

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

— […]

— sodnih postopkov in pravnih nasvetov,

— […]

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.

5. Država članica lahko institucijo prosi, naj ne razkrije dokumenta, ki izvira iz te države članice, brez njenega predhodnega soglasja.

[…]

7. Izjeme, določene v [odstavku 2], veljajo le za obdobje, ko je varstvo utemeljeno z vsebino dokumenta. […]"

9 Člen 6 te uredbe, ki se nanaša na „Prošnje za dostop“, ureja način vlaganja prošenj za dostop do dokumentov na podlagi te uredbe.

10 Člen 7, naslovljen „Obravnava začetnih prošenj“, v odstavku 2 določa, da „[p]ri 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“.

Dejansko stanje

11 Dejansko stanje je bilo v točkah od 6 do 10 in 15 izpodbijane sodbe opisano tako:

„6 […] Patrick Breyer je z dopisom z dne 30. marca 2011 pri […] [K]omisiji vložil prošnjo za dostop do dokumentov v skladu s členom 6 Uredbe št. 1049/2001.

7 Zahtevani dokumenti so se nanašali na postopka zaradi neizpolnitve obveznosti, ki ju je Komisija leta 2007 začela proti Zvezni republiki Nemčiji in Republiki Avstriji v zvezi s prenosom Direktive [2006/24]. Natančneje, [P. Breyer] je zaprosil[…] za dostop do vseh dokumentov v zvezi z upravnima postopkoma, ki ju je vodila Komisija, in do vseh dokumentov v zvezi s sodnim postopkom, v katerem je bila izdana sodba z dne 29. julija 2010, Komisija/Avstrija ([C-189/09,] EU:C:2010:455).

8 Komisija je 11. julija 2011 zavrnila prošnjo [P. Breyerja] z dne 30. marca 2011.

9 [P. Breyer] je 13. julija 2011 v skladu s členom 7(2) Uredbe št. 1049/2001 vložil[…] potrdilno prošnjo.

10 Komisija je z odločbama z dne 5. oktobra [in] 12. decembra 2011 [P. Breyerju] v zvezi s postopkoma zaradi neizpolnitve obveznosti, ki sta potekala proti Zvezni republiki Nemčiji, odobrila dostop do dela zahtevanih dokumentov. Komisija je poleg tega v teh odločbah obvestila [P. Breyerja], da namerava glede dokumentov v zvezi z zadevo, v kateri je bila izdana […] sodba [z dne 29. julija 2010,] Komisija/Avstrija (EU:C:2010:455), sprejeti ločeno odločbo.

[…]

15 Komisija je 3. aprila 2012 v odgovor na potrdilno prošnjo, ki jo je [P. Breyer] vložil[…] 13. julija 2011, sprejela odločbo z naslovom Ares (2012) 399467 (v nadaljevanju: odločba z dne 3. aprila 2012). Komisija je s to odločbo odločila o dostopu [P. Breyerja] do, prvič, dokumentov v upravnem spisu v zvezi s postopkom zaradi neizpolnitve obveznosti, omenjenim zgoraj v točki 7, ki je bil začet proti Republiki Avstriji, in drugič, dokumentov v zvezi s sodnim postopkom v zadevi, v kateri je bila izdana […] sodba [z dne 29. julija 2010,] Komisija/Avstrija (EU:C:2010:455). V zvezi z zadnjenavedenimi dokumenti je Komisija zlasti zavrnila dostop do vlog, ki jih je v okviru navedenega sodnega postopka predložila Republika Avstrija (v nadaljevanju: sporne vloge), ker naj te vloge ne bi spadale na področje uporabe Uredbe št. 1049/2001. Komisija je namreč, prvič, menila, da na podlagi člena 15(3) PDEU za Sodišče Evropske unije kot institucijo pravila o dostopu do dokumentov veljajo le pri izvajanju njegovih upravnih nalog. Drugič, Komisija pojasnjuje, da so bile sporne vloge naslovljene na Sodišče, medtem ko je Komisija kot stranka v zadevi, v kateri je bila izdana […] sodba [z dne 29. julija 2010,] Komisija/Avstrija (EU:C:2010:455), prejela zgolj prepise teh vlog. Tretjič, Komisija meni, da se v skladu s členom 20 Statuta Sodišča Evropske unije pisanja v zvezi s sodnim postopkom posredujejo samo strankam in tistim institucijam […], katerih odločitve so predmet spora. Četrtič, po mnenju Komisije Sodišče v sodbi 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) ni obravnavalo vprašanja, ali bi morale institucije odobriti dostop do vlog druge stranke v sodnem postopku. Zato naj bi glede vlog, ki so predložene

v okviru sodnega postopka, na področje uporabe Uredbe št. 1049/2001 spadale samo vloge institucij, vloge drugih strank pa ne, pri čemer naj bi sprejetje drugačne razlage pomenilo obid določb člena 15 PDEU ter posebnih pravil Statuta Sodišča [Evropske unije] in Poslovnika Sodišča.“

Postopek pred Splošnim sodiščem in izpodbijana sodba

12 P. Breyer je 30. aprila 2012 v sodnem tajništvu Splošnega sodišča vložil tožbo za razglasitev ničnosti sklepa z dne 3. aprila 2012, ker mu je Komisija s tem sklepom zavrnila dostop do spornih vlog. V utemeljitev tožbe se je skliceval na en tožbeni razlog, in sicer Komisijino kršitev člena 2(3) Uredbe št. 1049/2001. Navedel je, da je razlog v tem sklepu, v skladu s katerim sporne vloge ne spadajo na področje uporabe te uredbe, nepravilen.

13 Splošno sodišče je z izpodbijano sodbo temu tožbenemu razlogu ugodilo in razglasilo sklep z dne 3. aprila 2012 za ničen.

14 Splošno sodišče je v točkah od 35 do 61 izpodbijane sodbe najprej preučilo, ali so sporne vloge dokumenti „institucije“ v smislu člena 2(3) Uredbe št. 1049/2001 v povezavi z njenim členom 3(a).

15 Splošno sodišče je v ta namen v točkah od 40 do 48 izpodbijane sodbe ugotovilo, da v skladu s členom 2(3) in členom 3(b) Uredbe št. 1049/2001 pravica dostopa do dokumentov institucij Unije zajema dokumente, prejete med drugim od držav članic, in da je široka opredelitev pojma „dokument“ iz člena 3(a) te uredbe „utemeljena z obstojem shranjene vsebine, ki jo je mogoče razmnožiti ali pa je na voljo za vpogled po njeni pripravi, pri čemer je treba opozoriti, da se mora ta vsebina nanašati na politiko, dejavnost ali odločitve s področja pristojnosti zadevne institucije“. Splošno sodišče je na eni strani ugotovilo, da v tej zadevi Komisija ni prerekala, da so prepisi spornih vlog v njeni posesti, in na drugi strani navedlo, da je ta institucija te vloge prejela v okviru izvajanja svojih pristojnosti za namene sodelovanja v sodnih postopkih, in zato ocenilo, da je navedene vloge treba opredeliti kot dokumente institucije v smislu člena 2(3) te uredbe v povezavi z njenim členom 3(a).

16 Splošno sodišče je nato v točkah od 50 do 61 izpodbijane sodbe zavrnilo več trditev Komisije, katerih namen je bil izpodbijanje opredelitve spornih vlog kot dokumentov te institucije, v smislu povezanih določb člena 2(3) Uredbe št. 1049/2001 in njenega člena 3(a). Te trditve so temeljile na tem, da naj bi bile te vloge naslovljene na Sodišče, da naj bi bile posredovane Komisiji le kot prepisi in da naj kot sodni dokumenti ne bi spadale niti v upravno dejavnost Komisije in zato niti v njeno pristojnost, saj Uredba št. 1049/2001 ne zadeva dejavnosti sodelovanja te institucije v sodnih postopkih.

17 Splošno sodišče je v zvezi s tem v točki 51 izpodbijane sodbe najprej ugotovilo, da člen 2(3) Uredbe št. 1049/2001 njene uporabe ne pogojuje s tem, da so „prejete“ dokumente na institucijo naslovili in jim jih neposredno posredovali njihovi avtorji. Dalje Splošno sodišče v točkah 53 in 54 izpodbijane sodbe spominja, da je pojem „dokument“ v členu 3(a) navedene uredbe opredeljen široko, in zato ocenjuje, da na ta pojem ne vpliva, da so bile sporne vloge Komisiji posredovane v obliki prepisov in ne v obliki izvirnikov. Splošno sodišče je nato v točki 57 izpodbijane sodbe ugotovilo, da iz ciljev preglednosti, ki jih določa ta uredba in izhajajo predvsem iz njene uvodne izjave 2, iz široke opredelitve pojma „dokument“ v smislu člena 3(a) navedene uredbe ter iz formulacije in samega obstoja izjeme v členu 4(2), druga alinea, te uredbe glede varstva sodnih postopkov izhaja, da zakonodajalec Unije s področja uporabe pravice dostopa do dokumentov institucij ni želel izključiti dejavnosti sodelovanja institucij v sodnih postopkih.

18 Nazadnje, Splošno sodišče je v točkah 60 in 61 izpodbijane sodbe ugotovilo, da so bile sporne vloge Komisiji posredovane v okviru postopka s tožbo za ugotovitev neizpolnitve obveznosti, ki jo je vložila v okviru izvajanja svojih pristojnosti na podlagi člena 226 ES (postal člen 258 PDEU), in da je zato Komisija nepravilno navajala, da teh vlog ni prejela v okviru izvajanja svojih pristojnosti.

19 Drugič, Splošno sodišče je v točkah od 63 do 112 izpodbijane sodbe preučilo vpliv člena 15(3), četrti pododstavek, PDEU na uporabo Uredbe št. 1049/2001.

20 Splošno sodišče je v zvezi s tem v točkah od 67 do 73 izpodbijane sodbe spomnilo, da je tako iz člena 15 PDEU kot iz sistematike Uredbe št. 1049/2001 ter ciljev predpisov Unije na tem področju razvidno, da je sodna dejavnost kot taka izključena s področja uporabe pravice dostopa do dokumentov, ki je določena s to uredbo. Poleg tega je Splošno sodišče menilo, da so vloge, ki jih Komisija predloži sodiščem Unije v sodnem postopku, in vloge, ki jih predloži država članica v okviru tožbe zaradi neizpolnitve obveznosti, že po naravi del sodne dejavnosti navedenih sodišč.

21 Splošno sodišče pa je iz točk od 75 do 80 izpodbijane sodbe in na podlagi lastne sodne prakse (sodbe z dne 6. julija 2006, Franchet in Byk/Komisija, T-391/03 in T-70/04, EU:T:2006:190, točke od 88 do 90; z dne 12. septembra 2007, API/Komisija, T-36/04, EU:T:2007:258, točka 60, in z dne 3. oktobra 2012, Jurašinović/Svet, T-63/10, EU:T:2012:516, točki 66 in 67) ter iz sodne prakse Sodišča (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) sklepalo, da take vloge kljub temu, da so del sodne dejavnosti sodišč Unije, zaradi člena 15(3), četrti pododstavek, PDEU niso izključene iz pravice dostopa do dokumentov. Splošno sodišče je v točki 82 izpodbijane sodbe v tem okviru menilo, da „je [treba] razlikovati med, prvič, izključenostjo sodne dejavnosti Sodišča iz pravice dostopa do dokumentov na podlagi člena 15(3), četrti pododstavek, PDEU in[,] drugič, vlogami, ki so bile pripravljene za namene [sodnega postopka], za katere, čeprav so del navedene sodne dejavnosti, ne velja izključenost iz navedene določbe in se zanje, nasprotno, uporabi pravica dostopa do dokumentov“.

22 Zato je v točki 83 izpodbijane sodbe razsodilo, da „člen 15(3), četrti pododstavek, PDEU ne nasprotuje vključitvi spornih vlog v področje uporabe Uredbe št. 1049/2001“, preden je zavrnilo več trditev Komisije, ki so se na eni strani nanašale na razlikovanje, ki je med vlogami Komisije in vlogami držav članic za to analizo nujno, in na drugi strani na dejstvo, da bi bil posebnim pravilom o dostopu do sodnih dokumentov odvzet smisel in bi bila izkrivljena, če bi bil na podlagi te uredbe sprejet dostop do vlog, ki jih je pripravila država članica za sodni postopek.

23 Splošno sodišče je glede teh trditev najprej v točki 92 izpodbijane sodbe ocenilo, da so ob upoštevanju razlik v okoliščinah zadeve, 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) in ki se je nanašala na razkritje vlog Komisije v še nerešenih sodnih postopkih, in v okoliščinah obravnavane zadeve, preudarki o enakosti orožij, kot so navedeni v točkah 86 in 87 izpodbijane sodbe, v tej zadevi brezpredmetni.

24 Drugič, Splošno sodišče je na eni strani v točki 102 izpodbijane sodbe navedlo, da je Sodišče pri razlagi izjeme glede varstva sodnih postopkov, kot je določena v členu 4(2), druga alinea, Uredbe št. 1049/2001, v sodbi 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), implicitno priznalo uporabo te uredbe za vloge Komisije. Na drugi strani je Splošno sodišče v točkah od 103 do 105 izpodbijane sodbe poudarilo, da vključitev spornih vlog na področje uporabe te uredbe ne posega v namen posebnih pravil o dostopu do dokumentov v zvezi s sodnimi postopki, če je mogoče varstvo takih postopkov po potrebi zagotoviti z uporabo izjeme od dostopa, kot je določena v členu 4(2), druga alinea, navedene uredbe.

25 Nazadnje, Splošno sodišče je glede stroškov menilo, da to, da je P. Breyer na internetu objavil odgovor Komisije na tožbo in dopise, izmenjane med P. Breyerjem in Komisijo o tej objavi, pomeni neprimerno uporabo procesnih listin, ki upravičuje, da se stroški, ki jih je priglasil P. Breyer, razdelijo na polovico med njim in Komisijo.

Postopek pred Sodiščem in predlogi strank

26 Kraljevini Španiji in Francoski republiki se je s sklepoma predsednika Sodišča z dne 3. septembra in 6. oktobra 2015 dovolila intervencija v podporo predlogom Komisije.

27 Komisija s pritožbo Sodišču predlaga, naj izpodbijano sodbo razveljavi, dokončno odloči o sporu z zavrnitvijo tožbe P. Breyerja in zadnjemu naloži plačilo stroškov.

28 P. Breyer, Republika Finska in Kraljevina Švedska Sodišču predlagajo, naj pritožbo zavrne in plačilo stroškov naloži Komisiji.

Pritožba

Trditve strank

29 Komisija z edinim pritožbenim razlogom zatrjuje, da je Splošno sodišče napačno uporabilo pravo s tem, da je presodilo, da člen 15(3), četrti pododstavek, PDEU ne nasprotuje uporabi Uredbe št. 1049/2001 glede prošnje za dostop do dokumentov, ki jih je država članica pripravila za sodni postopek in so v posesti Komisije, kot so sporne vloge, ob upoštevanju posebnosti takih dokumentov.

30 Komisija meni, da ima vloga, ki jo institucija Unije predloži sodiščem Unije, „dvojno naravo“, ker se nanaša hkrati na pravico splošnega dostopa do dokumentov institucij, kot je določena v členu 15(3), četrti pododstavek, PDEU, in na izjemo glede dokumentov, povezanih s sodno dejavnostjo Sodišča Evropske unije, določeno v četrtem pododstavku te določbe. Sodišče naj bi to „dvojno naravo“ upoštevalo, ko se je z vidika Uredbe št. 1049/2001 opredelilo o dostopu do vlog Komisije 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). Komisija pa nasprotno meni, da dokumenti v zvezi s sodno dejavnostjo Sodišča Evropske unije, ki jih ni pripravila institucija, take „dvojne narave“ nimajo in da je okvir obravnavane zadeve drugačen od okvira, ki je privedel do izdaje zgoraj navedene sodbe, tako z dejanskega vidika, ker se nanaša na vloge, ki jih je pripravila država članica, kot s pravnega vidika, ker je bil pravni okvir spremenjen z začetkom veljavnosti Lizbonske pogodbe.

31 Komisija glede zadnjega poudarja, da je s členom 15(3), četrti pododstavek, PDEU zakonodajalcu Unije prepovedano, da z uredbo, ki temelji na drugem pododstavku te določbe, pravico dostopa do dokumentov institucij razširi na dokumente, povezane s sodno dejavnostjo Sodišča Evropske unije. Ne da bi zatrjevala neveljavnost Uredbe št. 1049/2001, Komisija – ob tem, da priznava, da je treba veljavnost aktov Unije presojati glede na dejstva in dokaze, ki so obstajali na dan, ko so bili akti sprejeti – vendarle ocenjuje, da bi ob upoštevanju člena 15(3), četrti pododstavek, PDEU Splošno sodišče moralo člen 2(3) Uredbe št. 1049/2001 razlagati ozko. Tako bi moralo meniti, da se ta uredba ne uporablja za dokumente, povezane z omenjeno sodno dejavnostjo, če jih ni pripravila institucija.

32 Kraljevina Španija in Francoska republika podpirata argumentacijo Komisije, medtem ko P. Breyer, ki ga podpirata Republika Finska in Kraljevina Švedska, intervenientki na prvi stopnji, zagovarjajo nasprotno stališče.

Presoja Sodišča

33 Najprej je treba ugotoviti, da Komisija z edinim pritožbenim razlogom izpodbija presojo Splošnega sodišča glede uporabe Uredbe št. 1049/2001 za prošnjo za dostop do spornih vlog, ki jo je pri tej instituciji podal P. Breyer, ne da bi se spuščala v drugačno vprašanje, ki ni bilo predloženo Sodišču v okviru te pritožbe, ali bi moral biti dostop do teh vlog odobren ali po potrebi zavrnjen na podlagi določb te uredbe.

34 Ta edini razlog se nanaša na vpliv člena 15(3), četrti pododstavek, PDEU na razlago področja uporabe Uredbe št. 1049/2001. Pred presojo utemeljenosti trditev Komisije v zvezi s tem je treba najprej preučiti področje uporabe te uredbe, kot je razvidno iz njenega besedila.

35 V skladu s členom 2(3) Uredbe št. 1049/2001 v povezavi z njenim členom 1(a) se ta uredba uporablja za vse dokumente Parlamenta, Sveta in Komisije, torej dokumente, ki jih pripravijo ali prejmejo te institucije in so v njihovi posesti, na vseh področjih delovanja Evropske unije. V skladu s členom 3(a) navedene uredbe „dokument“ pomeni „neko vsebino ne glede na to, kakšen je njen medij […] o vprašanju, nanašajočem se na politiko, dejavnosti ali odločitve s področja odgovornosti institucije“.

36 Dodati je treba, da člen 3(b) Uredbe št. 1049/2001 izrecno določa, da se pravica dostopa do dokumentov Parlamenta, Sveta in Komisije ne nanaša zgolj na dokumente institucij, ki jih te pripravijo, ampak tudi na dokumente, ki jih institucije prejmejo od tretjih strank, med katere, kot je izrecno navedeno v členu 3(b) te uredbe, spadajo tudi druge institucije Unije in države članice (glej v tem smislu sodbo z dne 18. decembra 2007, Švedska/Komisija, C-64/05 P, EU:C:2007:802, točka 55).

37 Tako je področje uporabe Uredbe št. 1049/2001 opredeljeno z navedbo institucij, ki so naštete v njej, in ne s posebnimi kategorijami dokumentov niti, kot je Sodišče že navedlo (glej v tem smislu sodbo z dne 18. decembra 2007, Švedska/Komisija, C-64/05 P, EU:C:2007:802, točka 56), z avtorjem dokumenta ene od teh institucij.

38 V tem okviru okoliščina, da je dokumente ene od institucij, navedenih v Uredbi št. 1049/2001, pripravila država članica in ti pomenijo vez s sodnimi postopki, ne more biti razlog za izključitev takih dokumentov s področja uporabe te uredbe. Na eni strani namreč dejstvo, da se Uredba št. 1049/2001 ne uporablja za prošnje za dostop do dokumentov v posesti Sodišča Evropske unije, ne pomeni, da so dokumenti, povezani s sodno dejavnostjo te institucije, načeloma izključeni s področja uporabe te uredbe, če so ti dokumenti v posesti ene od institucij Unije, ki so naštete v tej uredbi, kot je Komisija.

39 Na drugi strani je Sodišče že imelo priložnost razsoditi, da se varstvo legitimnih interesov držav članic glede takih dokumentov lahko zagotovi na podlagi izjem od načela pravice dostopa do dokumentov, ki so določene v Uredbi št. 1049/2001 (glej v tem smislu sodbo z dne 18. decembra 2007, Švedska/Komisija, C-64/05 P, EU:C:2007:802, točka 83).

40 V zvezi s tem so v Uredbi št. 1049/2001 določbe, ki opredeljujejo objektivne omejitve javnega ali zasebnega interesa, ki lahko upravičijo zavrnitev razkritja dokumentov (sodba z dne 18. decembra 2007, Švedska/Komisija, C-64/05 P, EU:C:2007:802, točka 57) in med katerimi je predvsem člen 4(2), druga alinea, te uredbe, v skladu s katerim institucije zavrnejo dostop do dokumenta, kadar bi razkritje oslabilo varstvo sodnih postopkov, razen če ne prevlada javni interes za razkritje.

41 V tem okviru je treba spomniti, da je Sodišče v sodbi 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) priznalo obstoj splošne domneve, da bi razkritje vlog, ki jih je v okviru sodnega postopka predložila institucija, oslabilo varstvo tega postopka v smislu člena 4(2), druga alinea, Uredbe št. 1049/2001, dokler navedeni postopek poteka. Ta splošna domneva zaupnosti velja tudi za vloge, ki jih je predložila država članica v okviru takega postopka.

42 V zvezi s tem je Sodišče že presodilo, da obstoj take domneve ne izključuje pravice zainteresirane stranke, da dokaže, da za dani dokument, katerega razkritje se naproša, navedena domneva ne velja (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 103).

43 Dalje, glede vlog, ki jih je pripravila država članica, je treba navesti – kot je to storilo Splošno sodišče v točki 97 izpodbijane sodbe, pri čemer se je oprlo na upoštevno sodno prakso v zvezi s tem – da člen 4(5) Uredbe št. 1049/2001, ki določa, da država članica lahko institucijo prosi, naj ne razkrije

dokumenta, ki izvira iz te države članice, brez njenega predhodnega soglasja, državam članicam daje možnost, da sodelujejo pri odločitvi, ki jo mora sprejeti institucija, in v ta namen uvaja postopek odločanja za ugotovitev, ali vsebinske izjeme iz odstavkov od 1 do 3 člena 4 nasprotujejo dovolitvi dostopa do zadevnega dokumenta, vključno z vlogami, ki jih pripravi institucija za namene sodnega postopka. Vendar pa člen 4(5) Uredbe št. 1049/2001 tej državi članici ne podeljuje pravice splošnega in nepogojnega veta, ki bi ji omogočal, da bi diskrecijsko nasprotovala razkritju dokumentov, ki izvirajo iz nje in so v posesti institucije.

44 V obravnavani zadevi se ne izpodbija, da so sporne vloge v posesti Komisije. Poleg tega, kot je v točkah 51 in 52 izpodbijane sodbe pravilno razsodilo Splošno sodišče, okoliščina, da je Komisija prejela te vloge od Sodišča Evropske unije, in ne od zadevne države članice, nikakor ne vpliva na odločitev, ali se Uredba št. 1049/2001 uporabi.

45 Dejstvo, ki ga navaja Komisija, da niti Statut Sodišča Evropske unije niti poslovniki sodišč Unije ne določajo pravice dostopa tretjih oseb do vlog, predloženih v okviru sodnih postopkov, in ki ga je seveda treba upoštevati za namen razlage izjeme iz člena 4(2) Uredbe št. 1049/2001 (glej 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 100), pa nasprotno ne more voditi do tega, da se navedena uredba ne bi uporabljala za prošnje za dostop do vlog, ki so jih pripravile države članice za sodni postopek pred sodiščem Unije in ki so v posesti Komisije.

46 V teh okoliščinah in v smislu Uredbe št. 1049/2001 sporne vloge spadajo na področje uporabe te uredbe kot „dokumenti institucij“ v smislu člena 2(3) navedene uredbe.

47 Glede, drugič, trditve Komisije, da člen 15(3), četrti pododstavek, PDEU, ki je bil uveden v primarno pravo po začetku veljavnosti Lizbonske pogodbe, preprečuje zakonodajalcu Unije, da določi pravico dostopa do dokumentov, povezanih s sodno dejavnostjo Sodišča Evropske unije, ki jih ni pripravila institucija, tako da bi bila edina dopustna razlaga člena 2(3) Uredbe št. 1049/2001 izključitev takih dokumentov s področja uporabe te uredbe, je treba preučiti splošno sistematiko in namene člena 15(3) PDEU.

48 V skladu s členom 15(3), četrti pododstavek, PDEU je Sodišče Evropske unije podrejeno sistemu dostopa do dokumentov institucij iz prvega pododstavka iste določbe le, kadar opravlja upravne naloge. Zato pogojev, ki urejajo dostop do dokumentov te institucije in ki se nanašajo na njeno sodno dejavnost, ni mogoče določiti z uredbami, sprejetimi na podlagi člena 15(3), drugi pododstavek, PDEU; dostop do upravnih dokumentov institucije je namreč urejen s sklepom Sodišča z dne 11. decembra 2012 o dostopu javnosti do dokumentov, ki jih ima Sodišče Evropske unije pri opravljanju upravnih nalog (UL 2013, C 38, str. 2), ki je bil nadomeščen s sklepom z dne 11. oktobra 2016 (UL 2016, C 445, str. 3).

49 Vendar nezmožnost uporabe sistema dostopa do dokumentov, kot je določen v členu 15(3), prvi pododstavek, PDEU, za Sodišče Evropske unije, kadar to opravlja sodne naloge, ne preprečuje uporabe tega sistema za institucijo, za katero se določbe člena 15(3) PDEU in Uredbe št. 1049/2001 v celoti uporabljajo, kot je Komisija, kadar ima ta v posesti dokumente – kot so sporne vloge – ki jih je pripravila država članica v zvezi s sodnimi postopki.

50 V zvezi s tem je treba spomniti, da je Sodišče po začetku veljavnosti Lizbonske pogodbe pojasnilo, da je z uvedbo člena 15 PDEU, ki je nadomestil člen 255 ES, razširjeno področje uporabe načela preglednosti v pravu Unije (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 81).

51 Drugače kot člen 255 ES, katerega področje uporabe je bilo omejeno na dokumente Parlamenta, Sveta in Komisije, člen 15(3) PDEU odslej določa pravico dostopa do dokumentov institucij, organov, uradov in agencij Unije, med katerimi so Sodišče Evropske unije, Evropska centralna banka in Evropska

investicijska banka le, kadar izvajajo upravne naloge. V nasprotju s tem, kar v bistvu navaja Komisija, ni elementa, na podlagi katerega bi bilo mogoče pritrditi, da razširitev te pravice z namenom pokritja upravnih dejavnosti zadnjenavedenih spremlja uvedbo kakršne koli omejitve na področju uporabe Uredbe št. 1049/2001 glede dokumentov iz države članice, kot so sporne vloge, ki jih ima v posesti Komisija v zvezi s sodnim postopkom pred Sodiščem Evropske unije.

52 Široka razlaga načela dostopa do dokumentov institucij Unije je dalje podkrepljena na eni strani s členom 15(1) PDEU, ki med drugim določa, da institucije, organi, uradi in agencije Unije kar najbolj upoštevajo načelo javnosti delovanja – načelo, ki je potrjeno s členom 1, drugi pododstavek, PEU in členom 298 PDEU – in na drugi strani z določitvijo pravice dostopa do dokumentov v členu 42 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah. Glede na te določbe primarnega prava, s katerimi je uveden cilj odprte evropske uprave, se člena 15(3), četrti pododstavek, PDEU ne bi smelo razlagati – v nasprotju s trditvami Komisije – kot da se zahteva sprejetje ozke razlage področja uporabe Uredbe št. 1049/2001 s posledico, da dokumenti, ki jih je pripravila država članica, kot so sporne vloge, ne spadajo na področje uporabe te uredbe, če jih ima v posesti Komisija.

53 Glede nevarnosti, ki jo izpostavlja Komisija, izkrivljenja postopkovnih predpisov, navedenih v točki 45 te sodbe, je treba spomniti, da imajo omejitve dostopa do sodnih dokumentov, kot so določene v členu 255 ES, ki ga je nasledil člen 15 PDEU, ali na podlagi Uredbe št. 1049/2001, isti cilj, in sicer zagotoviti, da se pravica dostopa do dokumentov institucij izvršuje brez poseganja v varstvo sodnih postopkov, pri čemer to varstvo pomeni zlasti, da je treba zagotoviti spoštovanje načel enakosti orožij in pravilnega delovanja pravosodja (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, točki 84 in 85).

54 Glede na to, da je na podlagi Uredbe št. 1049/2001 mogoče glede na okoliščine posameznega primera zavrniti razkritje dokumentov v zvezi s postopki pred sodišči Unije in s tem zagotavljati varstvo takih sodnih postopkov, kot izhaja iz točk od 40 do 42 te sodbe, je treba ugotoviti, da se s členom 15(3), četrti pododstavek, PDEU ne zahteva – v nasprotju s trditvami Komisije – razlaga, da je treba vloge, ki jih pripravi država članica in so v posesti Komisije, kot so sporne vloge, nujno izključiti s področja uporabe te uredbe. Če je namreč varstvo sodnih postopkov tako zagotovljeno v skladu z namenom člena 15(3), četrti pododstavek, PDEU, polni učinek te določbe ne more biti ogrožen.

55 V teh okoliščinah je Splošno sodišče zlasti v točki 80 izpodbijane sodbe pravilno ocenilo, da se za sporne vloge, kot so te, ki jih je pripravila Komisija, izključitev od pravice dostopa do dokumentov iz člena 15(3), četrti pododstavek, PDEU ne uporabi.

56 Zato Splošno sodišče ni napačno uporabilo prava, ko je v točki 113 izpodbijane sodbe menilo, da sporne vloge spadajo na področje uporabe člena 2(3) Uredbe št. 1049/2001 in da je zato treba razglasiti za ničen sklep Komisije z dne 3. aprila 2012 o zavrnitvi dostopa P. Breyerju do navedenih vlog.

57 Zato je treba pritožbo Komisije zavrniti.

Stroški

58 Člen 184(2) Poslovnika Sodišča določa, da če pritožba ni utemeljena, Sodišče odloči o stroških.

59 V skladu s členom 138(1) tega poslovnika, ki se v pritožbenem postopku uporablja na podlagi člena 184(1) tega poslovnika, se plačilo stroškov na predlog naloži neuspeli stranki.

60 V skladu s členom 138(3) navedenega poslovnika vsaka stranka nosi svoje stroške, če vsaka uspe samo deloma. Vendar lahko Sodišče, če se zdi to glede na okoliščine v zadevi upravičeno, odloči, da ena stranka poleg svojih stroškov nosi tudi del stroškov druge stranke.

61 Čeprav v tej zadevi ni bilo ugodeno pritožbi Komisije, ni sporno, da je P. Breyer, ki je predlagal naložitev plačila stroškov Komisiji, na internetu objavil anonimne različice vlog, izmenjanih v tem postopku s pritožbo.

62 Kot izhaja iz člena 171(1) Poslovnika, se pritožba vroči drugim strankam v zadevi pred Splošnim sodiščem. Procesni akti, s katerimi se tako stranke v zadevi seznanijo pred Sodiščem, javnosti niso dostopni. Zato objava P. Breyerja vlog v zvezi s tem postopkom na internetu brez dovoljenja pomeni neprimerno uporabo listin iz spisa, ki lahko škodi pravilnemu delovanju pravosodja in ki jo je treba upoštevati pri razdelitvi stroškov v okviru tega postopka (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, točke 92, 93 in od 97 do 99).

63 V teh okoliščinah je treba Komisiji naložiti, da poleg svojih stroškov nosi polovico stroškov P. Breyerja v zvezi s to pritožbo, drugo polovico pa nosi P. Breyer.

64 Dalje, glede dela, v katerem P. Breyer v odgovoru na pritožbo ugovarja obrazložitvi Splošnega sodišča glede razdelitve stroškov na prvi stopnji, navedeni v točki 119 izpodbijane sodbe, predvsem temu, da je navedeno sodišče menilo, da lahko stranka, ki se ji odobri dostop do procesnih aktov drugih strank, uporabi to pravico le za namen svoje obrambe, ne pa za kakršen koli drug namen, kot je spodbujanje kritik pri javnosti glede trditev, ki so jih podale druge stranke v postopku, zadostuje spomniti, da se skladu s členom 174 Poslovnika v odgovoru na pritožbo predlaga, naj se pritožbi v celoti ali deloma ugodi ali naj se pritožba v celoti ali deloma zavrne.

65 Glede na to, da se pritožbeni predlogi Komisije ne nanašajo na vprašanje razdelitve stroškov v izpodbijani sodbi, je ta predlog P. Breyerja nedopusten.

66 Člen 140(1) navedenega poslovnika, ki se na podlagi člena 184(1) tega poslovnika uporabi v pritožbenem postopku, določa, da države članice in institucije, ki so intervenirale v postopku, nosijo svoje stroške. V obravnavanem primeru je treba odločiti, da Kraljevina Španija, Francoska republika, Republika Finska in Kraljevina Švedska nosijo svoje stroške, ki so povezani s to pritožbo.

Iz teh razlogov je Sodišče (veliki senat) razsodilo:

1. **Pritožba se zavrne.**

2. **Evropska komisija poleg lastnih stroškov nosi tudi polovico stroškov, ki jih je priglasil Patrick Breyer.**

3. **Kraljevina Španija, Francoska republika, Republika Finska in Kraljevina Švedska nosijo svoje stroške.**

Podpisi