



Zbirka odločb sodne prakse

SODBA SODIŠČA (tretji senat)

z dne 21. junija 2012*

„Pritožba — Dostop javnosti do dokumentov institucij — Uredba (ES) št. 1049/2001 — Člen 4(5) — Obseg — Dokumenti, ki izvirajo iz države članice — Nasprotovanje te države razkritju teh dokumentov — Obseg nadzora, ki ga opravi institucija in sodišče Unije nad razlogi za nasprotovanje, ki jih uveljavlja država članica — Predložitev spornega dokumenta pred sodiščem Unije“

V zadevi C-135/11 P,

zaradi pritožbe na podlagi člena 56 Statuta Sodišča Evropske unije, vložene 16. marca 2011,

IFAW Internationaler Tierschutz-Fonds gGmbH s sedežem v Hamburgu (Nemčija), ki jo zastopata S. Crosby in S. Santoro, odvetnika,

pritožnica,

drugi stranki v postopku sta

Evropska komisija, ki jo zastopata C. O'Reilly in P. Costa de Oliveira, zastopnici, z naslovom za vročanje v Luxembourg,

tožena stranka na prvi stopnji,

Kraljevina Danska,

Republika Finska,

Kraljevina Švedska,

intervenientke na prvi stopnji,

SODIŠČE (tretji senat),

v sestavi K. Lenaerts, predsednik senata, J. Malenovský (poročevalec), R. Silva de Lapuerta, sodnica, E. Juhász in D. Šváby, sodnika,

generalni pravobranilec: P. Cruz Villalón,

sodni tajnik: A. Calot Escobar,

na podlagi pisnega postopka,

po predstavitvi sklepnih predlogov generalnega pravobranilca na obravnavi 1. marca 2012

* Jezik postopka: angleščina.

izreka naslednjo

Sodbo

- 1 IFAW Internationaler Tierschutz-Fonds gGmbH (v nadaljevanju: IFAW) s pritožbo Sodišču predlaga razveljavitev sodbe Splošnega sodišča Evropske unije z dne 13. januarja 2011 v zadevi IFAW Internationaler Tierschutz-Fonds proti Komisiji (T-362/08, ZOdl., str. II-11, v nadaljevanju: izpodbijana sodba), s katero je Splošno sodišče zavrnilo njeno tožbo za razglasitev ničnosti Odločbe Evropske komisije z dne 19. junija 2008 (v nadaljevanju: sporna odločba) o zavrnitvi dostopa pritožnice do dokumenta, ki so ga Komisiji posredovali nemški organi v okviru postopka ukinitve območja varstva na podlagi Direktive Sveta 92/43/EGS z dne 21. maja 1992 o ohranjanju naravnih habitatov ter prosto živečih živalskih in rastlinskih vrst (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 15, zvezek 2, str. 102).

Pravni okvir

- 2 Člen 255(1) in (2) ES določa:

„1. Vsi državljani Unije in vse fizične ali pravne osebe s prebivališčem ali statutarnim sedežem v eni od držav članic imajo pravico dostopa do dokumentov Evropskega parlamenta, Sveta in Komisije ob upoštevanju načel in pogojev, ki naj se določijo v skladu z odstavkoma 2 in 3.

2. Splošna načela in omejitve iz razlogov javnega ali zasebnega interesa, ki veljajo za to pravico dostopa do dokumentov, določi Svet v skladu s postopkom iz člena 251 v dveh letih po začetku veljavnosti Amsterdamske pogodbe.“

- 3 Izjava št. 35 glede člena [255](1) [ES], priložena Sklepni listini Amsterdamske pogodbe, določa:

„Konferenca se dogovori, da bodo načela in pogoji iz člena [255](1) [ES] dopuščali državi članici od Komisije ali Sveta zahtevati, da se dokument, ki izvira iz te države članice, ne pošilja tretjim strankam brez njenega predhodnega soglasja.“

- 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) se v skladu s členom 19, drugi odstavek, uporablja od 3. decembra 2001.

- 5 V uvodnih izjavah 2, 4 in 10 Uredbe št. 1049/2001 je navedeno:

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

[...]

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

[...]

(10) Da bi dosegli večjo odprtost v delu institucij, se Evropskemu parlamentu, Svetu in Komisiji zagotovi dostop do dokumentov, ki jih institucije pripravijo, in tudi do dokumentov, ki jih institucije prejmejo. V tem smislu Izjava št. 35 [...] določa, da lahko država članica od Komisije ali Sveta zahteva, da se dokument, ki izhaja iz te države, brez njenega predhodnega soglasja ne pošlje tretjim strankam.“

6 Člen 1 Uredbe št. 1049/2001, naslovljen „Namen“, v odstavku 1(a) 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“.

7 Člen 2(1) in (3) navedene uredbe 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.“

8 Člen 3 te uredbe 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 institucije, vključno z državami članicami, drugimi institucijami in organi Skupnosti ali zunaj Skupnosti in tretjimi državami.“

9 Člen 4 Uredbe št. 1049/2001, v katerem so našteje izjeme od pravice do dostopa, določa:

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

a) javnega interesa, kar zadeva:

- javno varnost,
- obrambne in vojaške zadeve,
- mednarodne odnose,
- finančno, denarno ali gospodarsko politiko Skupnosti ali države članice;

[...]

3. [...]

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.
5. Država članica lahko institucijo prosi, naj ne razkrije dokumenta, ki izvira iz te države članice, brez njenega predhodnega soglasja.
6. Če velja katera od izjem le za dele zahtevanega dokumenta, se drugi deli dokumenta objavijo.
7. Izjeme, določene v odstavkih od 1 do 3, veljajo le za obdobje, ko je varstvo utemeljeno z vsebino dokumenta. Izjeme lahko veljajo za največ 30 let. Pri dokumentih, za katere veljajo izjeme glede zasebnosti ali poslovnih interesov, ter pri dokumentih občutljive narave lahko, če je potrebno, izjeme veljajo tudi po tem obdobju.“

Dejansko stanje

- 10 IFAW je nevladna organizacija, ki deluje na področju ohranjanja dobrobiti živali in varstva narave. Ker je nasprotovala izvedbi industrijskega projekta na območju varstva v Nemčiji (v nadaljevanju: zadevni industrijski projekt), je zahtevala dostop do različnih dokumentov, ki jih je Komisija prejela pri preizkusu tega industrijskega projekta, zlasti nekaterih dokumentov organov Zvezne republike Nemčije.

Prva prošnja IFAW za dostop do dokumentov

- 11 Z dopisom z dne 20. decembra 2001, naslovljenim na Komisijo, je IFAW zahtevala dostop do različnih dokumentov, ki jih je navedena institucija prejela pri preizkusu zgoraj navedenega industrijskega projekta, in sicer do dopisov Zvezne republike Nemčije in mesta Hamburg ter dopisa z dne 15. marca 2000, ki ga je nemški kancler naslovil na predsednika Komisije (v nadaljevanju: dopis nemškega kanclerja).
- 12 Komisija je menila, da ji člen 4(5) Uredbe št. 1049/2001 ob neobstoju predhodnega soglasja zadevne države članice prepoveduje razkritje dokumentov, za posredovanje katerih je bilo zaproseno, in je 26. marca 2002 sprejela odločbo, s katero je organizaciji IFAW zavrnila dostop do zaprosenih dokumentov.
- 13 IFAW je 4. junija 2002 v sodnem tajništvu Splošnega sodišča vložila tožbo za razglasitev ničnosti navedene odločbe.
- 14 Splošno sodišče je s sodbo z dne 30. novembra 2004 v zadevi IFAW Internationaler Tierschutz-Fonds proti Komisiji (T-168/02, ZOdl., str. II-4135) to tožbo zavrnilo kot neutemeljeno.
- 15 Kraljevina Švedska, intervenientka v zadevi, v kateri je bila izdana navedena sodba, je 10. februarja 2005 pri Sodišču vložila pritožbo zoper to sodbo.
- 16 Sodišče je s sodbo z dne 18. decembra 2007 v zadevi Švedska proti Komisiji (C-64/05 P, ZOdl., str. I-11389) razveljavilo zgoraj navedeno sodbo IFAW Internationaler Tierschutz-Fonds proti Komisiji in odločbo Komisije z dne 26. marca 2002 razglasilo za nično.

Druga prošnja IFAW za dostop do dokumentov

- 17 Na podlagi zgoraj navedene sodbe Švedska proti Komisiji je IFAW z dopisom z dne 13. februarja 2008, ki ga je naslovila na Komisijo, znova zahtevala dostop do dokumentov nemških organov, ki jih je ta institucija prejela pri preizkusu zadevnega industrijskega projekta.

- 18 Z dopisom z dne 20. februarja 2008 je Komisija potrdila prejem dopisa pritožnice z dne 13. februarja 2008.
- 19 Pritožnica je 26. marca 2008 pozvala Komisijo, naj odgovori na njeno prošnjo z dne 13. februarja 2008.
- 20 Z dopisom z dne 7. aprila 2008 je Komisija obvestila IFAW, da poteka postopek posvetovanja z nemškimi organi glede razkritja zaprošenih dokumentov.
- 21 Pritožnica je 9. aprila 2008 znova pozvala Komisijo, naj odgovori na njeno prošnjo z dne 13. februarja 2008, in to pred 22. aprilom 2008.
- 22 Ker Komisija do tega datuma ni odgovorila, je IFAW z dopisom z dne 29. aprila 2008 vložila potrdilno prošnjo.
- 23 Komisija je 19. maja 2008 v pisnem sporočilu pritožnici potrdila prejem potrdilne prošnje in navedla, da lahko pričakuje odgovor v roku, določenem v Uredbi št. 1049/2001.
- 24 Komisija je 19. junija 2008 sprejela sporno odločbo o potrdilni prošnji IFAW, ki je bila tej sporočena istega dne. S to odločbo je Komisija razkrila vse dokumente, ki jih je zahtevala pritožnica, in sicer osem dokumentov mesta Hamburg in Zvezne republike Nemčije, zavrnila pa je prošnjo za dostop v zvezi z dopisom nemškega kanclerja, ker so nemški organi nasprotovali razkritju tega dokumenta.
- 25 Po navedbah v sporni odločbi so nemški organi izjavili, da bi razkritje dopisa nemškega kanclerja oslabilo varstvo javnega interesa v zvezi z mednarodnimi odnosi in gospodarsko politiko Zvezne republike Nemčije v smislu člena 4(1)(a), tretja in četrta alineja, Uredbe št. 1049/2001.
- 26 Ta dopis naj bi namreč vseboval zaupno izjavo, ki je bila pripravljena izključno za interno rabo, in naj bi se nanašala na zaupno zadevo glede gospodarske politike Zvezne republike Nemčije in drugih držav članic. Razkritje tega dokumenta ne bi oslabilo le zaupnosti in škodilo mednarodnim odnosom med Zvezno republiko Nemčijo, institucijami in drugimi državami članicami, ampak bi tudi pomenilo grožnjo nemški gospodarski politiki in politiki drugih držav članic. Zato naj bi bilo treba dostop do dopisa nemškega kanclerja na podlagi člena 4(1)(a), tretja in četrta alineja, Uredbe št. 1049/2001 zavrniti.
- 27 Poleg tega naj bi nemški organi zatrjevali, da bi razkritje dopisa nemškega kanclerja resno oslabilo postopek odločanja Komisije v smislu člena 4(3), drugi pododstavek, Uredbe št. 1049/2001.
- 28 Ta dopis naj bi se namreč nanašal na zaupno izjavo, ki je bila na Komisijo naslovljena izključno za interno rabo pri razpravah glede njenega mnenja o proučitvi zadevnega industrijskega projekta. Razkritje tega dokumenta naj bi resno oslabilo postopek odločanja Komisije. Zato naj bi bilo treba glede dopisa nemškega kanclerja uporabiti izjemo iz člena 4(3), drugi pododstavek, Uredbe št. 1049/2001.
- 29 Komisija je v sporni odločbi povzela razloge, ki so jih navedli nemški organi. Poleg tega je preverila, ali je obstajal prevladujoč javni interes v smislu člena 4(3), prvi pododstavek, Uredbe št. 1049/2001, ki bi upravičil razkritje navedenega dopisa. V obravnavanem primeru je menila, da ni imela nobenih dokazil, ki bi kazala na obstoj morebitnega prevladujočega javnega interesa v smislu te določbe, ki bi prevladal nad zahtevo za varstvo postopka odločanja Komisije.
- 30 Glede delnega dostopa do zadevnega dokumenta je Komisija v sporni odločbi navedla, da je na podlagi zgoraj navedene sodbe Švedska proti Komisiji morala ravnati v skladu z izidom posvetovanja in zavrniti dostop do dopisa nemškega kanclerja zaradi izjem, na katere so se sklicevali nemški organi, in razlogov, ki so jih ti navedli. Ker so ti organi nasprotovali razkritju dopisa nemškega kanclerja v celoti, ni bilo mogoče odobriti delnega dostopa do tega dokumenta na podlagi člena 4(6) Uredbe št. 1049/2001.

Postopek pred Splošnim sodiščem in izpodbijana sodba

- 31 IFAW je 28. avgusta 2008 vložila tožbo za razglasitev ničnosti sporne odločbe, ki je bila zavrnjena z izpodbijano sodbo.
- 32 Splošno sodišče je v točkah od 67 do 88 izpodbijane sodbe v bistvu spomnilo, da člen 4(5) Uredbe št. 1049/2001 postavlja predhodno soglasje države članice kot nujni pogoj za razkritje dokumenta, ki izvira iz te države članice.
- 33 Splošno sodišče pa je še spomnilo, da Uredba št. 1049/2001, kakor je Sodišče presodilo v zgoraj navedeni sodbi Švedska proti Komisiji, državi članici ne podeljuje pravice splošnega in nepogojnega veta, da bi diskrecijsko in brez obrazložitve svoje odločitve nasprotovala razkritju vsakega dokumenta, ki ga ima institucija, samo zato, ker dokument izvira iz te države članice. Odstavek 5 člena 4 te uredbe namreč zadevni državi članici omogoča, da nasprotuje razkritju dokumentov, ki jih je izdala, zgolj na podlagi vsebinskih izjem, določenih v odstavkih od 1 do 3 tega člena, in če glede tega ustrezno obrazloži svoje stališče.
- 34 Splošno sodišče meni, da mora Komisija, preden zavrne dostop do dokumenta, ki izvira iz države članice, preveriti, ali nasprotovanje države članice temelji na vsebinskih izjemah, ki jih določa navedeni člen 4, od (1) do (3), Uredbe št. 1049/2001, in ali je ta glede tega ustrezno obrazložila svoja stališča.
- 35 Splošno sodišče je nazadnje v točkah od 84 do 88 izpodbijane sodbe presodilo, da ker gre v obravnavanem primeru za zavrnitev dostopa do dokumenta države članice, ki temelji na razlogih za nasprotovanje, na katere se je sklicevala ta država članica, ni bilo nujno odločiti o vprašanju, ali je bila Komisija dolžna poleg povsem formalnega nadzora glede obstoja obrazložitve nasprotovanja do dostopa, ki jo poda država članica, in sklicevanja na izjeme, ki jih določa člen 4, od (1) do (3), Uredbe št. 1049/2001, opraviti omejen ali celovit nadzor nad razlogi za nasprotovanje, na katere se je sklicevala država članica.
- 36 Splošno sodišče je namreč menilo, da je ob skladnosti med sklepom Komisije v zvezi z razkritjem določenega dokumenta, ki izvira iz države članice, na eni strani in stališčem te države članice na podlagi člena 4(5) Uredbe št. 1049/2001 na drugi strani edini ustrezen način nadzora tisti, ki ga lahko glede sklepa Komisije o zavrnitvi dostopa do zadevnega dokumenta opravi sodišče Unije.
- 37 Splošno sodišče je nato v točkah od 101 do 127 izpodbijane sodbe presodilo utemeljenost zavrnitve dostopa do dopisa nemškega kanclerja s strani Komisije.
- 38 V točki 103 izpodbijane sodbe je Splošno sodišče najprej opozorilo, da je v tem primeru, kjer je Komisija na podlagi člena 4(5) Uredbe št. 1049/2001 zavrnila dostop do dokumenta, ki je izviral iz države članice, uporaba izjem glede varstva javnega interesa, ki jih določa člen 4(1)(a) navedene uredbe, temeljila na vsebinski presoji države članice, in ne na presoji Komisije.
- 39 Dalje je v točkah 105 in 106 izpodbijane sodbe opozorilo, da je treba glede obsega nadzora sodišča Unije nad zakonitostjo take odločbe pri uporabi ene od vsebinskih izjem, ki jih določa navedeni člen 4(1)(a), Zvezni republiki Nemčiji priznati široko polje presoje glede odločitve, ali bi razkritje dokumentov s področij, ki jih zajemajo te izjeme, lahko škodilo javnemu interesu.
- 40 Splošno sodišče je na podlagi tega v točki 107 izpodbijane sodbe sklenilo, da bi moral nadzor sodišča Unije zato obsegati samo preverjanje spoštovanja postopkovnih pravil in obveznosti obrazložitve, pravilnosti navedenih dejstev in tega, da ni očitnih napak pri presoji dejstev in zlorabe pooblastil.
- 41 Po koncu tega nadzora je Splošno sodišče ugotovilo, da presoja, na podlagi katere bi razkritje dopisa nemškega kanclerja lahko škodilo varstvu javnega interesa v zvezi z gospodarsko politiko Zvezne republike Nemčije, ni temeljila na očitni napaki nemških organov. V točki 138 izpodbijane sodbe je

zato ugotovilo, da je Komisija zaradi nasprotovanja te države članice na podlagi člena 4(5) Uredbe št. 1049/2001 v skladu z izjemo glede varstva javnega interesa v zvezi z gospodarsko politiko države članice, ki jo določa člen 4(1)(a), četrta alineja, iste uredbe, pravilno zavrnila razkritje dopisa nemškega kanclerja.

- 42 Nazadnje, čeprav je IFAW Splošno sodišče pozvala, naj v okviru pripravljanih ukrepov Komisiji odredi, naj predloži dopis nemškega kanclerja, je Splošno sodišče, ker je menilo, da lahko veljavno odloča o tožbi na podlagi predlogov, tožbenih razlogov in trditvev, ki so bili podani ali navedeni med postopkom, zavrnilo odreditev predložitve tega dokumenta.

Predlogi strank

- 43 IFAW Sodišču predlaga, naj:

- izpodbijano sodbo razveljavi in sporno odločbo razglasi za nično ter
- Komisiji naloži plačilo stroškov prvostopenjskega in pritožbenega postopka.

- 44 Komisija Sodišču predlaga, naj:

- zavrne pritožbo in
- IFAW naloži plačilo stroškov.

Pritožba

- 45 Pritožnica v utemeljitev predloga za razveljavitev izpodbijane sodbe navaja dva pritožbena razloga, ki se nanašata na to, da je Splošno sodišče napačno uporabilo pravo, prvič, glede razlage člena 4(5) Uredbe št. 1049/2001, in drugič, ker ni v celoti proučilo dopisa nemškega kanclerja, da bi preverilo utemeljenost razlogov za zavrnitev dostopa do tega dokumenta.

Prvi pritožbeni razlog

- 46 IFAW s prvim pritožbenim razlogom v bistvu trdi, da je Splošno sodišče napačno uporabilo pravo, ker ni priznalo, da mora Komisija glede dokumenta, katerega razkritje je zadevna država članica zavrnila, izčrpno proučiti razloge za nasprotovanje, ki jih je navedla ta država članica na podlagi izjem, določenih v členu 4 Uredbe št. 1049/2001.

Trditve strank

- 47 IFAW trdi, da je Splošno sodišče napačno uporabilo pravo, ker je menilo, da ni bilo nujno in primerno, da Komisija temeljito prouči razloge za zavrnitev, ki jih je navedla zadevna država članica, s čimer je kršila člen 4(5) Uredbe št. 1049/2001, kakor ga razlaga Sodišče. Pritožnica meni, da bi morala Komisija poleg tega, da preveri, ali je ta država članica obrazložila svoj ugovor, preveriti tudi, ali se ta obrazložitev navezuje na izjeme iz člena 4 Uredbe št. 1049/2001, in presoditi, ali je v konkretnem primeru za zadevni dokument mogoče uporabiti izjeme in navedene razloge.
- 48 Komisija v odgovoru na pritožbo trdi, da je preverila, ali so bile izjeme in razlogi na prvi pogled pravilno navedeni glede na okoliščine obravnavanega primera, in ker so bili navedeni pravilno, trdi, da je navedla razloge za obrazložitev odločbe o zavrnitvi.

Presoja Sodišča

- 49 Najprej je treba opozoriti, da je namen Uredbe št. 1049/2001, kot izhaja iz njene uvodne izjave 4 in njenega člena 1, čim bolj uresničiti pravico dostopa javnosti do dokumentov institucij. Na podlagi člena 2(3) te uredbe se ta pravica ne nanaša zgolj na dokumente institucij, ki jih te pripravijo, ampak tudi na dokumente, ki jih te prejmejo od tretjih strank, med katere, kot je izrecno navedeno v členu 3(b) te uredbe, spadajo tudi države članice.
- 50 Vendar člen 4 Uredbe št. 1049/2001 določa izjeme od pravice do dostopa do dokumenta. Natančneje, odstavek 5 tega člena določa, da lahko država članica institucijo prosi, naj ne razkrije dokumenta, ki izvira iz te države članice, brez njenega predhodnega soglasja.
- 51 V tem primeru je Zvezna republika Nemčija uporabila možnost, ki jo ima na podlagi navedenega člena 4(5), in Komisijo prosila, naj ne razkrije dopisa nemškega kanclerja. Ta država članica je nasprotovanje utemeljila z izjemami glede varstva javnega interesa v zvezi z mednarodnimi odnosi in gospodarsko politiko države članice, ki ju določa člen 4(1)(a), tretja in četrta alineja, te uredbe, in z izjemo glede varstva postopka odločanja Komisije, ki jo določa člen 4(3), drugi pododstavek. Komisija je zato v sporni odločbi utemeljila zavrnitev dostopa do dopisa nemškega kanclerja z nasprotovanjem nemških organov na podlagi člena 4(5) Uredbe št. 1049/2001.
- 52 Sodišče je v zgoraj navedeni sodbi Švedska proti Komisiji že imelo priložnost pojasniti obseg nasprotovanja države članice v skladu z navedeno določbo.
- 53 Sodišče je tako poudarilo, da je navedena določba postopkovna določba, saj določa le zahtevo za predhodno soglasje zadevne države članice, če je ta predložila posebno prošnjo v tem smislu, in da je namenjena postopku odločanja Unije (zgoraj navedena sodba Švedska proti Komisiji, točki 78 in 81).
- 54 Drugače od odstavka 4 člena 4 Uredbe št. 1049/2001, ki tretjim strankam, če dokumenti prihajajo od njih, podeljuje zgolj pravico, da se zadevna institucija z njimi posvetuje glede uporabe ene od izjem iz odstavkov 1 in 2 istega člena 4, odstavek 5 tega člena postavlja predhodno soglasje države članice kot nujni pogoj za razkritje dokumenta, ki izvira iz nje, če država članica to prosi.
- 55 Sodišče je tako presodilo, da kadar država članica uporabi možnost, ki jo ima na podlagi člena 4(5) Uredbe št. 1049/2001, da prosi, da se poseben dokument, ki izvira iz te države, ne razkrije brez njenega predhodnega soglasja, potrebuje institucija za morebitno razkritje tega dokumenta predhodno soglasje navedene države članice (zgoraj navedena sodba Švedska proti Komisiji, točka 50).
- 56 Iz tega sledi, *a contrario*, da institucija zadevnega dokumenta brez soglasja zadevne države članice ne sme razkriti (zgoraj navedena sodba Švedska proti Komisiji, točka 44). V obravnavanem primeru je bila odločitev Komisije glede zaprosenega dostopa do dopisa nemškega kanclerja torej odvisna od odločitve nemških organov, ki so jo ti sprejeli v okviru postopka sprejemanja sporne odločbe.
- 57 Vendar pa v skladu s točko 58 zgoraj navedene sodbe Švedska proti Komisiji člen 4(5) Uredbe št. 1049/2001 zadevni državi članici ne podeljuje pravice splošnega in nepogojnega veta, da bi diskrecijsko in brez obrazložitve svoje odločitve nasprotovala razkritju vsakega dokumenta, ki ga ima institucija, samo zato, ker dokument izvira iz te države članice.
- 58 V skladu s točko 76 zgoraj navedene sodbe Švedska proti Komisiji je izvrševanje pravice, ki jo odstavek 5 člena 4 Uredbe št. 1049/2001 podeljuje zadevni državi članici, omejeno z vsebinskimi izjemami, naštetimi v odstavkih od 1 do 3 tega člena, pri čemer je tej državi članici glede tega priznana zgolj pravica sodelovanja pri odločanju institucije. V tem smislu je treba predhodno soglasje države članice, na katero se nanaša odstavek 5 tega člena 4, primerjati z neke vrste pritrdilnim mnenjem glede neobstoja izjem iz odstavkov od 1 do 3 istega člena, ne pa s pravico do diskrecijskega

veta. Postopek odločanja, ki je bil uveden z odstavkom 5 navedenega člena 4, zahteva, da zadevni institucija in država članica upoštevata vsebinske izjeme, določene v odstavkih od 1 do 3 (zgoraj navedena sodba Švedska proti Komisiji, točka 83).

- 59 Torej odstavek 5 člena 4 Uredbe št. 1049/2001 zadevni državi članici omogoča, da nasprotuje razkritju dokumentov, ki jih je izdala, zgolj ob sklicevanju na vsebinske izjeme, določene v odstavkih od 1 do 3 tega člena, in če glede tega ustrezno obrazloži svoje stališče (zgoraj navedena sodba Švedska proti Komisiji, točka 99).
- 60 Glede obsega člena 4(5) Uredbe št. 1049/2001 v zvezi z institucijo, na katero je bila naslovljena prošnja, v obravnavanem primeru je treba opozoriti, da je Sodišče v točki 94 zgoraj navedene sodbe Švedska proti Komisiji že razsodilo, da glede vlagatelja prošnje posredovanje zadevne države članice ne vpliva na to, da je odločba, ki ji jo pošlje institucija kot odgovor na prošnjo za dostop, vloženo glede dokumenta, ki ga ima ta institucija, akt Unije.
- 61 Institucija, na katero je bila naslovljena prošnja, je kot avtorica odločbe o zavrnitvi dostopa do dokumentov torej odgovorna za zakonitost te odločbe. Sodišče je tako razsodilo, da ta institucija ne bo upoštevala nasprotovanja države članice, da se dokument, ki izvira iz te države, razkrije, če je to nasprotovanje brez vsakršne obrazložitve ali če se razlogi, na katere se ta država opira za zavrnitev dostopa do dokumentov, ne nanašajo na izjeme, ki jih določa člen 4, od (1) do (3), Uredbe št. 1049/2001 (zgoraj navedena sodba Švedska proti Komisiji, točka 88).
- 62 Torej mora zadevna institucija, preden zavrne dostop do dokumenta, ki izvira iz države članice, preveriti, ali nasprotovanje države članice temelji na vsebinskih izjemah, ki jih določa navedeni člen 4, od (1) do (3), Uredbe št. 1049/2001, in ali je ta glede tega ustrezno obrazložila svoja stališča. Komisija mora zato v postopku odločanja o zavrnitvi dostopa preveriti, ali obstaja taka obrazložitev, in to navesti v odločbi, ki jo sprejme ob koncu postopka (zgoraj navedena sodba Švedska proti Komisiji, točka 99).
- 63 V nasprotju s tem, kar trdi IFAW, pa instituciji, na katero je bila naslovljena prošnja, ni treba opraviti izčrpne presoje odločbe zadevne države članice o zavrnitvi tako, da opravi nadzor, ki presega preveritev, ali obstaja obrazložitev, v kateri bi se sklicevalo na izjeme iz člena 4, od (1) do (3), Uredbe št. 1049/2001.
- 64 Zahtevanje take izčrpne presoje bi namreč morda pripeljalo do tega, da bi lahko institucija, na katero je bila naslovljena prošnja, po opravljeni presoji osebi, ki je zaprosila za dostop, neupravičeno posredovala zadevni dokument, ne glede na nasprotovanje države članice, iz katere izvira ta dokument, ki je pravilno obrazloženo v smislu točk 61 in 62 te sodbe.
- 65 Torej IFAW ne more utemeljeno trditi, da je Splošno sodišče napačno uporabilo pravo, ker ni priznalo, da bi morala Komisija v zvezi z dokumentom, katerega razkritje je bilo zavrnjeno, opraviti izčrpno presojo razlogov za nasprotovanje, na katere se sklicuje država članica na podlagi izjem, določenih v členu 4 Uredbe št. 1049/2001.
- 66 Zato je treba prvi razlog, ki ga je v utemeljitev pritožbe navedla IFAW, zavrniti.

Drugi pritožbeni razlog

- 67 IFAW z drugim pritožbenim razlogom v bistvu trdi, da je Splošno sodišče napačno uporabilo pravo, ker je menilo, da lahko opravi nadzor, ki se zahteva od njega, ne da bi proučilo dokument, katerega razkritje je Komisija zavrnila.

Trditve strank

- 68 Pritožnica meni, da je Splošno sodišče napačno zavrnilo odreditev predložitve dopisa nemškega kanclerja, ki ga ima Komisija, ker je predložitev tega dokumenta nujna, da bi lahko Splošno sodišče samo dejansko preverilo obstoj in torej možnost uporabe izjem, ki jih je ta institucija navedla v utemeljitev odločbe o zavrnitvi posredovanja tega dopisa in na katere se je pred tem sklicevala Zvezna republika Nemčija. V zvezi s tem trdi, da Splošno sodišče ni moglo opraviti svoje naloge, ne da bi videlo in proučilo zadevni dokument.
- 69 Komisija v odgovor trdi, da lahko Splošno sodišče o preiskovalnih ukrepih, vključno s predložitvijo dokumentov, odloča po prostem preudarku.

Presoja Sodišča

- 70 Iz točke 87 izpodbijane sodbe je razvidno, da po mnenju Splošnega sodišča uporaba člena 4(5) Uredbe št. 1049/2001 temu ne preprečuje, da opravi nadzor nad odločbo Komisije o zavrnitvi, ki presega proučitev *prima facie* in preprečuje vsebinsko presojo možnosti uporabe izjem iz člena 4, od (1) do (3), Uredbe št. 1049/2001 v obravnavanem primeru.
- 71 V zvezi s to presojo pravo ni bilo napačno uporabljeno.
- 72 Kadar država članica utemeljeno nasprotuje temu, da se dovoli dostop do zadevnega dokumenta, in mora zadevna institucija zato zavrniti prošnjo za dostop, avtor te prošnje namreč uživa sodno varstvo. Sodišče Unije je pristojno, da na zahtevo zainteresirane osebe, ki ji je institucija zavrnila dostop, opravi nadzor nad tem, ali je bila navedena zavrnitev pravilno utemeljena z navedenimi izjemami, in to ne glede na to, ali je bila zavrnitev posledica presoje teh izjem s strani institucije same ali s strani zadevne države članice (glej v tem smislu zgoraj navedeno sodbo Švedska proti Komisiji, točki 90 in 94).
- 73 Zagotovitev takega sodnega varstva v korist prosilca, ki mu je institucija, na katero je bila naslovljena prošnja, zavrnila dostop do enega ali več dokumentov, ki izvirajo iz države članice, potem ko je ta država temu nasprotovala, pomeni, da sodišče Unije opravi dejansko presojo zakonitosti odločbe o zavrnitvi dostopa (glej v zvezi s tem sodbo z dne 1. februarja 2007 v zadevi Sison proti Svetu, C-266/05 P, ZOdl., str. I-1233, točke od 33 do 39) na podlagi vseh upoštevnihih elementov, med katerimi so predvsem dokumenti, katerih razkritje je zavrnjeno. Da bi Splošno sodišče spoštovalo prepoved razkritja zadevnih dokumentov ob neobstoju predhodnega soglasja zadevne države članice, mora proučiti te dokumente *in camera*, tako da same stranke nimajo dostopa do zadevnih dokumentov, kot določa člen 67(3), tretji pododstavek, Poslovnika Splošnega sodišča.
- 74 Toda iz točk 152 in 153 izpodbijane sodbe je razvidno, da je Splošno sodišče presodilo, da ni treba odrediti predložitve dokumenta, katerega razkritje je bilo v obravnavanem primeru zavrnjeno, to je dopisa nemškega kanclerja.
- 75 Iz tega izhaja, da Splošno sodišče, ker ni proučilo navedenega dopisa, ni moglo opraviti dejanske presoje v zvezi s tem, ali bi bil lahko dostop do tega dokumenta pravilno zavrnjen na podlagi izjem iz člena 4, od (1) do (3), Uredbe št. 1049/2001, in torej ni moglo preveriti zakonitosti sporne odločbe, kar je v nasprotju z zahtevo iz točke 73 te sodbe.
- 76 Iz zgoraj navedenega izhaja, da je pritožnica upravičeno trdila, da je Splošno sodišče s tem, da je štelo, da je lahko opravilo nadzor, ki se zahteva od njega, ne da bi proučilo dokument, glede katerega je Komisija zavrnila razkritje, napačno uporabilo pravo.
- 77 Zato je treba drugemu pritožbenemu razlogu ugoditi in torej izpodbijano sodbo v celoti razveljaviti.

Tožba

- 78 V skladu s členom 61, prvi odstavek, Statuta Sodišča Evropske unije Sodišče razveljavi odločitev Splošnega sodišča, če je pritožba utemeljena. Če stanje postopka to dovoljuje, lahko samo dokončno odloči o zadevi ali pa jo vrne v razsojanje Splošnemu sodišču.
- 79 V obravnavanem primeru stanje postopka ne omogoča odločitve o zadevi, zato jo je treba vrniti Splošnemu sodišču, da to ob upoštevanju dopisa nemškega kanclerja odloči o tožbi, ki jo je pri njem vložila IFAW in ki se nanaša na razglasitev ničnosti sporne odločbe.

Iz teh razlogov je Sodišče (tretji senat) razsodilo:

- 1. Sodba Splošnega sodišča Evropske unije z dne 13. januarja 2011 v zadevi IFAW Internationaler Tierschutz-Fonds proti Komisiji (T-362/08) se razveljavi.**
- 2. Zadeva se vrne Splošnemu sodišču Evropske unije, da to odloči o tožbi, ki jo je vložila IFAW Internationaler Tierschutz-Fonds gGmbH za razglasitev ničnosti Odločbe Evropske komisije z dne 19. junija 2008 o zavrnitvi dostopa pritožnice do dokumenta, ki so ga Evropski komisiji posredovali nemški organi v okviru postopka ukinitve območja varstva na podlagi Direktive Sveta 92/43/EGS z dne 21. maja 1992 o ohranjanju naravnih habitatov ter prosto živečih živalskih in rastlinskih vrst.**
- 3. Odločitev o stroških se pridrži.**

Podpisi