



## Zbirka odločb sodne prakse

SODBA SPLOŠNEGA SODIŠČA (osmi senat)

z dne 25. septembra 2014\*

„Dostop do dokumentov — Uredba (ES) št. 1049/2001 — Člen 4(2), tretja alinea — Zahteve za informacije, ki jih je Komisija poslala Nemčiji v okviru poskusnega postopka EU — Zavrnitev dostopa — Obveznost konkretnega in posamičnega preizkusa — Prevladujoč javni interes — Delni dostop — Obveznost obrazložitve“

V zadevi T-306/12,

**Darius Nicolai Spirlea** in **Mihaela Spirlea**, stanujoča v Capezzano Pianoreju (Italija), ki sta ju sprva zastopala V. Foerster in T. Pahl, nato V. Foerster in E. George, odvetniki,

tožeči stranki,

ob intervenciji

**Kraljevine Danske**, ki sta jo sprva zastopala V. Pasternak Jørgensen in C. Thorning, nato C. Thorning in K. Jørgensen, zastopniki,

in

**Republike Finske**, ki jo zastopa S. Hartikainen, zastopnik,

in

**Kraljevine Švedske**, ki so jo sprva zastopale C. Meyer-Seitz, A. Falk, C. Stege, S. Johannesson, U. Persson, K. Ahlstrand-Oxhamre in H. Karlsson, nato C. Meyer-Seitz, A. Falk, U. Persson, L. Swedenborg, C. Hagerman in E. Karlsson, zastopniki,

intervenientke,

proti

**Evropski komisiji**, ki jo zastopa P. Costa de Oliveira, zastopnica, sprva skupaj z A. Krämerjem in R. Van der Houtom, nato R. Van der Houtom, odvetnika,

tožena stranka,

ob intervenciji

**Češke republike**, ki jo zastopajo M. Smolek, T. Müller in D. Hadroušek, zastopniki,

in

\* Jezik postopka: nemščina.

**Kraljevine Španije**, ki jo je sprva zastopal S. Centeno Huerta, nato M. J. García-Valdecasas Dorrego, abogados del Estado,

intervenientki,

zaradi predloga za razglasitev ničnosti Sklepa Komisije z dne 21. junija 2012, s katerim je bil tožečima strankama zavržen dostop do dveh zahtev za informacije z dne 10. maja 2011 in z dne 10. oktobra 2011, ki ju je Komisija poslala Zvezni republiki Nemčiji v okviru poskusnega postopka EU 2070/11/SNCO,

SPLOŠNO SODIŠČE (osmi senat),

v sestavi D. Gratsias, predsednik, M. Kančeva (poročevalka), sodnica, in C. Wetter, sodnik,

sodna tajnica: K. Andová, administratorica,

na podlagi pisnega postopka in obravnave z dne 6. marca 2014

izreka naslednjo

## Sodbo

### Pravni okvir

#### *Dostop do dokumentov*

1 Člen 15(3) 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. [...]“

2 Člen 42 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah, naslovljen „Pravica dostopa do dokumentov“, določa:

„Vsak državljan Unije in vsaka fizična ali pravna oseba s prebivališčem ali statutarnim sedežem v eni od držav članic ima pravico dostopa do dokumentov institucij, organov, uradov in agencij Unije, ne glede na nosilec dokumenta.“

3 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) opredeljuje načela, pogoje in omejitve pravice dostopa do dokumentov teh institucij.

4 V uvodni izjavi 4 Uredbe št. 1049/2001 je navedeno:

„Namen te uredbe je čim bolj uresničiti pravico dostopa javnosti do dokumentov ter določiti splošna načela in omejitve takega dostopa v skladu s členom [15(3) PDEU].“

5 V uvodni izjavi 11 Uredbe št. 1049/2001 je navedeno:

„Načelno bi morali biti vsi dokumenti institucij dostopni javnosti. Vendar pa je treba nekatere javne in zasebne interese zaščititi z izjemami. Institucije bi morale imeti pravico varovati svoja notranja posvetovanja in razprave, kadar je to potrebno za varovanje svoje sposobnosti opravljanja nalog. Pri ocenjevanju izjem bi morale institucije upoštevati načela v zakonodaji Skupnosti s področja varstva osebnih podatkov, na vseh področjih delovanja Skupnosti.“

6 Člen 1 Uredbe št. 1049/2001 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 [15(3) PDEU], da bi zagotovili čim širši dostop do dokumentov,
- (b) določiti pravila, ki zagotavljajo čim lažje uresničevanje te pravice, in
- (c) spodbujati običajne upravne postopke za dostop do dokumentov.“

7 Člen 2 Uredbe št. 1049/2001 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 4(2) Uredbe št. 1049/2001 določa:

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

[...]

— namena inšpekcij, preiskav in revizij,

razen če ne prevlada javni interes za razkritje.“

9 Člen 4(6) Uredbe št. 1049/2001 določa:

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

### *Poskusni postopek EU*

- 10 Poskusni postopek EU je postopek sodelovanja med Evropsko komisijo in državami članicami, ki omogoča, da se preveri, ali se pravo Unije v njih spoštuje in pravilno uporablja. Njegov namen je učinkovito odpraviti morebitne kršitve prava Unije in se tako, če je mogoče, izogniti formalnemu začetku postopka zaradi neizpolnitve obveznosti na podlagi člena 258 PDEU.
- 11 Operativni vidiki poskusnega postopka EU so bili najprej opisani v Sporočilu Komisije z dne 5. septembra 2007, naslovljenem „Evropa rezultatov – uporaba prava Skupnosti“ (COM(2007) 502 final). Zlasti v točki 2.2. tega sporočila, naslovljeni „Izboljšanje delovnih metod“, je navedeno:

„[...] Kot velja sedaj, bi bila povpraševanja in pritožbe, ki vzbujajo dvome glede pravilne uporabe prava Skupnosti in so poslana Komisiji, še naprej evidentirana in potrjena [...] Kadar vprašanje zahteva pojasnitev dejanskega ali pravnega položaja v državi članici, se naslovi na zadevno državo članico [...] Država članica [bi] zadevnim državljanom ali podjetjem v kratkem roku zagotovila neposredna potrebna pojasnila, informacije in rešitve ter obvestila Komisijo. Kadar vprašanje omenja kršitev prava Skupnosti, se od držav članic pričakuje, da pomagajo [jo odpravijo] ali ponudijo pomoč [predlagajo rešitev] v okviru določenih rokov. Če predlagane rešitve ni, Komisija zadevo spremlja še naprej in v skladu z obstoječo prakso sprejme vse nadaljnje ukrepe, vključno s postopkom za ugotavljanje kršitev [...] Izid zadev bi se zabeležil, da se omogoči poročanje o uspešnosti in kakršnem koli spremljanju, vključno z evidentiranjem in sprožitvijo postopka za ugotavljanje kršitev. To poročanje bi opredelilo obseg, naravo in resnost problema, ki ostaja nerešen, ter nakazalo, ali so potrebni dodatni posebni mehanizmi za reševanje problemov ali bolj prilagojene pobude sektorja. Vsi ti ukrepi naj bi prispevali k zmanjšanju števila postopkov za ugotavljanje kršitev in izboljšanju učinkovitosti pri njihovem upravljanju. Komisija predlaga poskusno izvajanje, ki bo v letu 2008 vključevalo nekatere države članice in bi se lahko po oceni prvega leta razširilo na vse države članice.“

### **Dejansko stanje**

- 12 Tožeči stranki, D. N. Spirlea in M. Spirlea sta starša otroka, ki je umrl leta 2010, domnevno zaradi zdravljenja z avtolognimi matičnimi celicami, ki je bilo zanj uporabljeno v zasebni kliniki s sedežem v Düsseldorfu (Nemčija) (v nadaljevanju: zasebna klinika).
- 13 Tožeči stranki sta z dopisom z dne 8. marca 2011 pri generalnem direktoratu (GD) Zdravje pri Evropski komisiji vložili pritožbo, v kateri sta v bistvu zatrjevali, da je lahko zasebna klinika izvajala dejavnosti zdravljenja zaradi nedejavnosti nemških organov, ki naj bi s tem kršili določbe Uredbe (ES) št. 1394/2007 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 13. novembra 2007 o zdravilih za napredno zdravljenje ter o spremembi Direktive 2001/83/ES in Uredbe (ES) št. 726/2004 (UL L 324, str. 121).
- 14 Komisija je zaradi te pritožbe začela poskusni postopek EU z opravilno številko 2070/11/SNCO in vzpostavila stik z nemškimi organi, da bi preverila, v katerem delu bi lahko dogodki, ki sta jih tožeči stranki v zvezi s prakso zasebne klinike opisali v pritožbi, kršili Uredbo št. 1394/2007.
- 15 Natančneje, Komisija je Zvezni republiki Nemčiji 10. maja 2011 in 10. oktobra 2011 poslala zahtevi za informacije, na kateri je ta odgovorila 7. julija 2011 in 4. novembra 2011.
- 16 Tožeči stranki sta 23. februarja 2012 in 5. marca 2012 na podlagi Uredbe št. 1049/2001 zaprosili za dostop do dokumentov, ki vsebujejo informacije v zvezi z obravnavo pritožbe. Natančneje, prosili sta za dostop do stališč, ki jih je Zvezna republika Nemčija predložila 4. novembra 2011, in do zahtev Komisije za informacije.
- 17 Komisija je 26. marca 2012 z dvema ločenima dopisoma zavrnila zadevni prošnji tožečih strank za dostop do dokumentov.

- 18 Tožeči stranki sta 30. marca 2012 pri Komisiji vložili potrdilno prošnjo na podlagi člena 7(2) Uredbe št. 1049/2001.
- 19 Komisija je 30. aprila 2012 tožeči stranki obvestila, da ob upoštevanju informacij, posredovanih v pritožbi, in stališč, ki so jih nemški organi posredovali na zahtevo Komisije za pojasnila, ni bilo mogoče ugotoviti zatrjevane kršitve prava Evropske unije s strani Zvezne republike Nemčije, zlasti kršitve Uredbe št. 1394/2007. Komisija je tožečima strankama prav tako pojasnila, da predlaga, če nimata dodatnih dokazov, konec preiskave.
- 20 Komisija je 21. junija 2012 z enotnim dopisom zavrnila dostop do dokumentov, zahtevan na podlagi člena 4(2), tretja alineja, Uredbe št. 1049/2001 (v nadaljevanju: izpodbijani sklep). V bistvu je menila, da bi lahko razkritje zahtev za informacije z dne 10. maja 2011 in z dne 10. oktobra 2011, ki ju je Komisija naslovila na Zvezno republiko Nemčijo v okviru poskusnega postopka EU 2070/11/SNCO (v nadaljevanju: sporna dokumenta), vplivalo na ustrezen potek preiskave v zvezi z Zvezno republiko Nemčijo. Poleg tega je menila, da delni dostop do spornih dokumentov na podlagi člena 4(6) Uredbe št. 1049/2001 v obravnavanem primeru ni bil mogoč. Nazadnje je ugotovila, da ni prevladujočega javnega interesa v smislu člena 4(2), zadnji del stavka, Uredbe št. 1049/2001, ki bi utemeljeval razkritje spornih dokumentov.
- 21 Komisija je 27. septembra 2012 tožeči stranki obvestila, da je poskusni postopek EU 2070/11/SNCO dokončno zaključen.

### **Postopek in predlogi strank**

- 22 Tožeči stranki sta 6. julija 2012 v sodnem tajništvu Splošnega sodišča vložili to tožbo.
- 23 Kraljevina Danska, Republika Finska in Kraljevina Švedska so v sodnem tajništvu Splošnega sodišča 30., 15. in 19. oktobra 2012 vložile predloge za intervencijo v tej zadevi v podporo predlogom tožečih strank.
- 24 Češka republika in Kraljevina Španija sta 22. oktobra 2012 in 28. septembra 2012 vložili predloga za intervencijo v tej zadevi v podporo predlogom Komisije.
- 25 Splošno sodišče (prvi senat) je s sklepom z dne 10. decembra 2012 te intervencije dovolilo.
- 26 Zaradi delne zamenjave sodnikov Splošnega sodišča je bila sodnica poročevalka razporejena v osmi senat, zato je bila ta zadeva dodeljena temu senatu.
- 27 Splošno sodišče je s sklepom z dne 5. februarja 2014 na podlagi členov 65(b), 66(1) in 67(3), tretji pododstavek, Poslovnika Komisiji naložilo, naj predloži sporna dokumenta, pri čemer je določilo, da ta dokumenta v okviru tega postopka ne bosta posredovana niti tožečima strankama niti intervenientkam. Komisija je to zahtevo izpolnila v določenem roku.
- 28 Splošno sodišče je 6. februarja 2014 v okviru ukrepov procesnega vodstva, določenih v členu 64 Poslovnika, tožeči stranki in Komisijo pozvalo, naj predložijo stališča o posledicah sodbe Sodišča z dne 14. novembra 2013 LPN proti Komisiji (C-514/11 P in C-605/11 P) za rešitev tega spora. Stranke so to zahtevo izpolnile v določenem roku.
- 29 Splošno sodišče je na podlagi poročila sodnika poročevalca odločilo, da začne ustni postopek.
- 30 Stranke so na obravnavi 6. marca 2014 podale ustne navedbe in odgovore na vprašanja Splošnega sodišča.

- 31 Tožeči stranki ob podpori Kraljevine Danske, Republike Finske in Kraljevine Švedske Splošnemu sodišču predlagata, naj:
- izpodbijani sklep razglasi za ničten;
  - Komisiji naloži plačilo stroškov.
- 32 Komisija ob podpori Češke republike in Kraljevine Španije Splošnemu sodišču predlaga, naj:
- tožbo zavrne kot neutemeljeno;
  - tožčima strankama naloži plačilo stroškov.

### **Pravo**

- 33 Tožeči stranki v bistvu navajata štiri tožbene razloge, namreč kršitev člena 4(2) Uredbe št. 1049/2001, kršitev člena 4(6) navedene uredbe, kršitev obveznosti obrazložitve in kršitev Sporočila z dne 20. marca 2002 o odnosih s pritožnikom v zvezi s kršitvami prava Skupnosti (COM(2002) 141 final) (UL C 244, str. 5, v nadaljevanju: Sporočilo z dne 20. marca 2002).

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

- 34 Prvi tožbeni razlog tožečih strank se deli na dva dela. Prvi del se nanaša na napačno razlago izjeme iz člena 4(2), tretja alineja, Uredbe št. 1049/2001 v zvezi s preiskavami. Drugi del se nanaša na napačno presojo glede obstoja prevladujočega javnega interesa na podlagi člena 4(2), zadnji del stavka, navedene uredbe.

Prvi del prvega tožbenega razloga: napačna razlaga izjeme iz člena 4(2), tretja alineja, Uredbe št. 1049/2001

– Trditve strank

- 35 Tožeči stranki zatrjujeta, da je Komisija, s tem ko je člen 4(2), tretja alineja, Uredbe št. 1049/2001 razlagala tako, da lahko zavrne razkritje dokumentov v zvezi s poskusnim postopkom EU, ne da bi te konkretno in posamično preizkusila, napačno uporabila pravo. V bistvu menita, da ni upravičeno domnevati, da prosilcem za dostop načeloma ni mogoče posredovati katerega koli dokumenta v zvezi s poskusnimi postopki EU, ne da bi bil ogrožen namen teh postopkov. Po njunem mnenju poskusnih postopkov EU ni mogoče enačiti s postopki zaradi neizpolnitve obveznosti na podlagi člena 258 PDEU, zaradi česar bi morala Komisija v obravnavanem primeru preizkusiti vsakega od spornih dokumentov in v skladu z ustaljeno sodno prakso obrazložiti posamezne razloge, zaradi katerih jima je preprečen dostop.
- 36 Tožeči stranki poleg tega zatrjujeta, da nasprotno od tega, kar je razvidno iz izpodbijanega sklepa, splošne domneve zavrnitve dostopa glede dokumentov v zvezi s poskusnimi postopki EU ni mogoče utemeljiti niti s sodno prakso, ki tako domnevo priznava za dokumente v zvezi s postopki nadzora državnih pomoči (sodba Sodišča z dne 29. junija 2010 v zadevi Komisija proti Technische Glaswerke Ilmenau, C-139/07 P, ZOdl., str. I-5885), niti s sodno prakso, ki tako domnevo priznava za dokumente v zvezi s postopkom zaradi neizpolnitve obveznosti (sodbi Splošnega sodišča z dne 11. decembra 2001 v zadevi Petrie in drugi proti Komisiji, T-191/99, Recueil, str. II-3677, in z dne 9. septembra 2011 v zadevi LPN proti Komisiji, T-29/08, ZOdl., str. II-6021).

37 Kraljevina Danska, Republika Finska in Kraljevina Švedska te trditve podpirajo in med drugim poudarjajo, da razlogov, zaradi katerih sta Sodišče in Splošno sodišče v navedenih sodbah priznali obstoj splošne domneve zavrnitve dostopa, v obravnavanem primeru ni mogoče uporabiti po analogiji, zlasti ker se poskusni postopki EU razlikujejo tako glede vsebine, obsega in občutljivosti zadeve kot tudi pravnega interesa za seznanitev z zadevnimi dokumenti. Poleg tega naj bi bilo načelo preglednosti, ki ga določa Uredba št. 1049/2001, če bi bilo treba splošno domnevo priznavati tako široko, očitno brez vsebine. Kraljevina Švedska podredno zatrjuje, da bi morala Komisija v vsakem primeru preveriti, ali se navedena domneva v obravnavanem primeru dejansko uporabi.

38 Komisija, Češka republika in Kraljevina Španija trditvam tožečih strank nasprotujejo. Natančneje, poudarjajo, da je namen poskusnega postopka EU, da se hitro in učinkovito odpravijo morebitne kršitve prava Unije, zlasti z dosego sporazumne rešitve. Če pa bi se dopisi med Komisijo in zadevno državo članico razkrili, naj bi bila volja – zlasti držav članic – do sodelovanja z zaupanjem omajana. Poleg tega zatrjujejo, da je poskusni postopek EU le različica postopka nadzora državnih pomoči in postopka zaradi neizpolnitve obveznosti, zaradi česar bi moralo biti mogoče splošno domnevo, ki jo sodna praksa priznava glede dokumentov, na katere se nanašata ta postopka, po analogiji uporabiti tudi za dokumente iz poskusnega postopka EU. Komisija nazadnje zatrjuje, da je preverila, da so pogoji glede splošne domneve v obravnavanem primeru izpolnjeni ter da je vsekakor opravila tudi posamično in konkretno analizo spornih dokumentov.

– Presoja Splošnega sodišča

39 Tožeči stranki ob podpori Kraljevine Danske, Republike Finske in Kraljevine Švedske Komisiji očitata, da je v izpodbijanem sklepu uporabila splošno domnevo, v skladu s katero dokumentov iz poskusnega postopka EU kot kategorijo na podlagi člena 4(2), tretja alineja, Uredbe št. 1049/2001 ni mogoče razkriti javnosti. Zatrjujejo, da bi morala Komisija v skladu z ustaljeno sodno prakso konkretno in posamično preizkusiti vsak dokument, do katerega je bil zaprošen dostop, v primeru zavrnitve pa pojasniti razloge, iz katerih bi lahko popolni ali delni dostop ogrozil cilj, ki se želi varovati z navedeno določbo.

40 V skladu s členom 15(3) PDEU imajo vsi državljani Unije in vse fizične ali pravne osebe s prebivališčem ali statutarnim sedežem v eni od držav članic pravico dostopa do dokumentov institucij Unije ob upoštevanju načel in pogojev, ki se določijo v skladu s to določbo.

41 V skladu z ustaljeno sodno prakso je namen Uredbe št. 1049/2001, kot je navedeno v njeni uvodni izjavi 4 in členu 1, javnosti priznati pravico do čim širšega dostopa do dokumentov institucij. Iz te uredbe, zlasti iz njene uvodne izjave 11 in člena 4, ki v zvezi s tem določa izjeme, je razvidno tudi, da za pravico do dostopa prav tako veljajo nekatere omejitve v javnem ali zasebnem interesu (glej v tem smislu zgoraj navedeno sodbo Sodišča Komisija proti Technische Glaswerke Ilmenau, točka 51; sodbo z dne 21. septembra 2010, Švedska in drugi proti API in Komisiji, C-514/07 P, C-528/07 P in C-532/07 P, ZOdl., str. I-8533, točki 69 in 70, in zgoraj navedeno sodbo z dne 14. novembra 2013 v zadevi LPN proti Komisiji, točka 40).

42 V skladu z izjemo, ki jo Komisija navaja v izpodbijanem sklepu, in sicer izjemo iz člena 4(2), tretja alineja, Uredbe št. 1049/2001, institucije zavrnejo dostop do dokumenta, če bi njegovo razkritje ogrozilo varstvo namena inšpekcij, preiskav in revizij, razen če prevladujoč javni interes upravičuje razkritje navedenega dokumenta (zgoraj navedena sodba z dne 14. novembra 2013 LPN proti Komisiji, točka 42).

43 Vendar je treba opozoriti, da v skladu z ustaljeno sodno prakso za utemeljitev zavrnitve dostopa do dokumenta, katerega razkritje se zahteva, načeloma ne zadošča, da ta dokument spada na področje, navedeno v členu 4(2) Uredbe št. 1049/2001. Zadevna institucija mora predložiti tudi pojasnila o tem, kako bi dostop do navedenega dokumenta lahko konkretno in dejansko škodoval interesu, ki je varovan

z eno od izjem, določenih v tem členu (zgoraj navedene sodbe Komisija proti Technische Glaswerke Ilmenau, točka 53; Švedska in drugi proti API in Komisiji, točka 72, in z dne 14. novembra 2013, LPN proti Komisiji, točka 44).

- 44 V obravnavanem primeru je treba poudariti, prvič, da sta tožeči stranki na podlagi Uredbe št. 1049/2001 zaprosili za dostop do zahtev za informacije, ki jih je Komisija poslala Zvezni republiki Nemčiji v okviru poskusnega postopka EU 2070/11/SNCO, in stališč te države članice, ki jih je Komisiji prejela 4. novembra 2011 v odgovor na navedeni zahtevi. Vendar je, čeprav je Komisija v izpodbijanem sklepu zavrnila prošnjo tožečih strank za dostop do vseh teh dokumentov, iz vlog tožečih strank razvidno, da zavrnitev dostopa do stališč Zvezne republike Nemčije z dne 4. novembra 2011 ni predmet tega spora.
- 45 Drugič, ugotoviti je treba, da je ob sprejetju izpodbijanega sklepa tekel poskusni postopek EU, začet proti Zvezni republiki Nemčiji (glej zgoraj točki 20 in 21). Niti tožeči stranki niti države članice, ki intervenirajo v njuno podporo, ne izpodbijajo tega, da sporni dokument izhaja iz „preiskave“ v smislu izjeme iz člena 4(2), tretja alineja, Uredbe št. 1049/2001. V vsakem primeru iz Sporočila z dne 5. septembra 2007 (glej zgoraj točko 11) izhaja, da je cilj poskusnih postopkov EU, da se preveri, ali se pravo Unije v državah članicah spoštuje in pravilno uporablja. Komisija zato navadno pošlje zahteve za posredovanje podatkov in informacij tako zadevnim državam članicam kot tudi zadevnim državljanom in podjetjem. Natančneje, Komisija je v okviru poskusnega postopka EU 2070/11/SNCO preizkusila, ali bi lahko elementi, ki sta jih navedli tožeči stranki v pritožbi, dejansko pomenili kršitev Uredbe št. 1394/2007 s strani Zvezne republike Nemčije. Zato je najprej tej državi članici poslala zahtevo za pojasnila. Nato je preučila prejete odgovore. Nazadnje je predstavila svoje ugotovitve, čeprav podredno, v poročilu z dne 30. aprila 2012 (glej zgoraj točko 19). Vse te okoliščine utemeljujejo domnevo, da bi bilo treba poskusni postopek EU v obravnavanem primeru šteti za „preiskavo“ v smislu člena 4(2), tretja alineja, Uredbe št. 1049/2001.
- 46 Tretjič, na tem mestu je treba zavriniti trditev, ki jo je podredno navedla Komisija, da je zavrnitev dostopa do vsakega od zaprosenih dokumentov preizkusila in obrazložila konkretno in posamično v skladu s sodno prakso, navedeno zgoraj v točki 43. Kot namreč zatrjujeta tožeči stranki, je iz besedila izpodbijanega sklepa razvidno, da se je Komisija omejila na ugotovitev, da razkritje zaprosenih dokumentov tožečim strankam ni sprejemljivo, ker naj bi bilo za učinkovito rešitev morebitne neizpolnitve obveznosti Zvezne republike Nemčije, da ne bi bilo treba začeti postopka na podlagi člena 258 PDEU, potrebno vzajemno zaupanje. Komisija v teh okoliščinah ni obrazložila razlogov, ki ob upoštevanju ciljev iz člena 4(2), tretja alineja, Uredbe št. 1049/2001 preprečujejo, da bi se omogočil popolni ali delni dostop do dokumentov, za katere sta zaprosili tožeči stranki. Poleg tega je treba ugotoviti, da Komisija vsebine dokumentov, za katere sta zaprosili tožeči stranki, ne navaja niti povzeto. Tudi obrazložitve Komisije v izpodbijanem sklepu so oblikovane tako splošno, da bi jih bilo mogoče, kot to zatrjuje Republika Švedska, uporabiti za vsak dokument iz poskusnega postopka EU.
- 47 Ob upoštevanju zgoraj navedenih preudarkov je treba preučiti, ali bi morala Komisija kljub temu konkretno in posamično preizkusiti vsebino vsakega od spornih dokumentov, ali pa bi se lahko, nasprotno, omejila na utemeljitev s splošno domnevo, da bi izjeme, določene v členu 4(2), tretja alineja, Uredbe št. 1049/2001, škodovala ciljem. Zato je treba v tem primeru ugotoviti značilnosti in intenzivnost preizkusa, ki ga mora opraviti Komisija ob uporabi navedene določbe za prošnje za dostop v zvezi z dokumenti iz poskusnega postopka EU.
- 48 V zvezi s tem je treba ugotoviti, da je Sodišče kot izjemo od vodilnega načela preglednosti, ki izhaja iz sodne prakse, navedene zgoraj v točki 43, da se institucije Unije v posebnih primerih lahko oprejo na splošne domneve, ki veljajo za nekatere vrste dokumentov (sodba Sodišča z dne 1. julija 2008 v zadevi Švedska in Turčija proti Svetu, C-39/05 P in C-52/05 P, ZOdl., str. I-4723, točka 50; zgoraj navedeni sodbi Komisija proti Technische Glaswerke Ilmenau, točka 54; ter Švedska in drugi proti API in



Komisiji, točka 74; sodbi z dne 28. junija 2012 v zadevah Komisija proti Éditions Odile Jacob, C-404/10 P, točka 116, in Komisija proti Agrofert Holding, C-477/10 P, točka 57, ter zgoraj navedena sodba z dne 14. novembra 2013 LPN proti Komisiji, točka 45).

- 49 Mogoče je namreč, da posamičen in konkreten preizkus vsakega dokumenta ni potreben, če je zaradi posebnih okoliščin primera očitno, da je treba dostop zavrni ali, nasprotno, odobriti. Zadevna institucija se lahko v teh primerih opre na splošno domnevo, ki velja za nekatere vrste dokumentov, saj lahko podobne splošne ugotovitve veljajo za zahteve za razkritje, ki se nanašajo na dokumente iste vrste (glej v tem smislu sklepne predloge generalnega pravobranilca M. Watheleta v zadevi, v kateri je bila izdana zgoraj navedena sodba z dne 14. novembra 2013 LPN proti Komisiji, točka 55).
- 50 Natančneje, Sodišče je glede izjeme, določene v členu 4(2), tretja alineja, Uredbe št. 1049/2001 v zvezi s postopki preiskave potrdilo obstoj takih splošnih domnev v treh primerih, in sicer glede dokumentov iz upravnega spisa v zvezi s postopkom nadzora državnih pomoči (glej zgoraj navedeno sodbo Komisija proti Technische Glaswerke Ilmenau, točka 61), dokumentov, izmenjanih med Komisijo in strankami, ki priglašajo koncentracijo, ali tretjimi v okviru postopka nadzora nad koncentracijami podjetij (glej zgoraj navedeni sodbi Komisija proti Éditions Odile Jacob, točka 123, in Komisija proti Agrofert Holding, točka 64), in vlog, ki jih institucija vložijo v okviru sodnega postopka (glej zgoraj navedeno sodbo Švedska in drugi proti API in Komisiji, točka 94). Sodišče je nedavno razširilo možnost uporabe splošne domneve na dokumente v zvezi s predhodno fazo postopka zaradi neizpolnitve obveznosti na podlagi člena 258 PDEU (zgoraj navedena sodba z dne 14. novembra 2013, LPN proti Komisiji, točka 65).
- 51 Vendar se v obravnavanem primeru postavlja vprašanje, ali se lahko zadevna institucija, kadar se sklicuje na izjemo iz člena 4(2), tretja alineja, Uredbe št. 1049/2001 v zvezi s preiskavami, opre na splošno domnevo, ki velja za nekatere vrste dokumentov, za zavrnitev dostopa do dokumentov v zvezi s poskusnim postopkom EU kot predhodno stopnjo morebitnega formalnega začetka postopka zaradi neizpolnitve obveznosti.
- 52 V zvezi s tem je treba najprej poudariti, da možnost sklicevanja na splošne domneve, ki veljajo za nekatere vrste dokumentov, namesto posamične in konkretne preučitve vsakega dokumenta pred zavrnitvijo dostopa do njih ni nepomembna. Z navedenimi domnevami se ne le omeji temeljno načelo preglednosti iz člena 11 PEU, člena 15 PDEU in Uredbe št. 1049/2001, temveč se nujno tudi dejansko omeji dostop do zadevnih dokumentov. Zato mora uporaba takih domnev temeljiti na trdnih in prepričljivih razlogih (sklepni predlogi generalnega pravobranilca M. Watheleta v zadevi, v kateri je bila izdana zgoraj navedena sodba z dne 14. novembra 2013 LPN proti Komisiji, točka 57).
- 53 Dalje, v skladu s sodno prakso je treba vsako izjemo od osebne pravice ali od splošnega načela prava Unije, vključno s pravico do dostopa iz člena 15(3) PDEU v povezavi z Uredbo št. 1049/2001, uporabljati in razlagati restriktivno (glej v tem smislu sodbo Sodišča z dne 15. maja 1986 v zadevi Johnston, 222/84, Recueil, str. 1651, točka 36, in zgoraj navedeni sodbi Švedska in Turčija proti Svetu, točka 36, in Švedska in drugi proti API in Komisiji, točke od 70 do 73).
- 54 Nazadnje, Sodišče je presodilo, da ureditev izjem iz člena 4 Uredbe št. 1049/2001, zlasti pa odstavka 2 tega člena, temelji na uravnoteženju interesov, ki so v danih okoliščinah nasprotni, in sicer na eni strani interesov, ki bi bili razkritju zadevnih dokumentov naklonjeni, in na drugi tistih, ki bi jih to razkritje ogrozilo. Odločitev o zahtevi za dostop do dokumentov je odvisna od tega, kateremu interesu je v obravnavanem primeru treba dati prednost (zgoraj navedena sodba z dne 14. novembra 2013 LPN proti Komisiji, točka 42).
- 55 V obravnavanem primeru tako Komisija kot tudi intervenientke poskusni postopek EU opredeljujejo kot postopek sodelovanja med to institucijo in nekaterimi državami članicami Unije, med katerimi je Zvezna republika Nemčija, pri katerem se ob morebitnih kršitvi prava Unije začne neformalna izmenjava informacij. Po mnenju Komisije, ki se v zvezi s tem opira na svoje Sporočilo z dne

5. septembra 2007 (glej zgoraj točko 11), gre za postopek pred začetkom predhodne faze postopka zaradi neizpolnitve obveznosti v smislu člena 258 PDEU. Ta postopek se lahko nanaša na pravilno uporabo prava Unije ali na združljivost nacionalne zakonodaje z določbami prava Unije in lahko temelji na pritožbi državljana ali na lastni pobudi Komisije. Če se tako med poskusnim postopkom EU odkrijejo indici, ki kažejo na kršitev prava Unije, lahko Komisija zadevni državi članici pošlje zahteve za pojasnila in od nje tudi zahteva, naj odpravi nepravilnosti, celo od nje zahteva, naj sprejme primerne ukrepe za zagotovitev spoštovanja prava Unije. Namen poskusnega postopka EU je, da se lahko hitro in učinkovito odpravijo morebitne kršitve prava Unije s strani držav članic, in če se izkaže za mogoče, da se izogne začetku postopka zaradi neizpolnitve obveznosti v smislu člena 258 PDEU.

- 56 Splošno sodišče pa ugotavlja, da trditve tožečih strank in držav članic, ki v tej zadevi intervenirajo v njuno podporo, ki se nanašajo na neformalnost poskusnega postopka EU in na razlike med tem postopkom in postopkom zaradi neizpolnitve obveznosti, ne zadostujejo za to, da bi se ugotovila napaka v premisi obrazložitve izpodbijanega sklepa, v skladu s katero bi morala splošna domneva zavrnitve, ki je s sodno prakso priznana za postopke zaradi neizpolnitve obveznosti, vključno s predhodno fazo, ob upoštevanju namena poskusnega postopka EU veljati tudi v okviru poskusnih postopkov EU. *Ratio decidendi* Sodišča v zgoraj navedeni sodbi z dne 14. novembra 2013 LPN proti Komisiji in podobnosti med poskusnim postopkom EU in postopkom zaradi neizpolnitve obveznosti na podlagi člena 258 PDEU namreč govorijo v prid takemu priznanju.
- 57 Prvič, poudariti je treba, da je bil povezovalni dejavnik obrazložitve Sodišča v vseh sodbah v zvezi z dostopom do dokumentov v preiskavah, v katerih je priznana splošna domneva zavrnitve, ta, da je navedeni dostop povsem nezdržljiv z njihovim nemotenim potekom in da bi jih lahko ogrozil (glej v tem smislu sklepne predloge generalnega pravobranilca M. Watheleta v zadevi, v kateri je bila izdana zgoraj navedena sodba z dne 14. novembra 2013, LPN proti Komisiji, točka 68). Ta povezovalni dejavnik pa je mogoče uporabiti tudi za poskusni postopek EU, v okviru katerega je treba splošno domnevo uporabiti zaradi potrebe po zagotovitvi njenega pravilnega delovanja in zaradi zagotovitve tega, da njeni cilji niso ogroženi. Komisija se je v izpodbijanem sklepu, s tem ko je pojasnila, da mora v okviru poskusnega postopka EU obstajati vzajemno zaupanje med Komisijo in zadevno državo članico, ki jima omogoča vzpostavitev postopka pogajanj in kompromisa z namenom sporazumne rešitve spora, ne da bi bilo treba začeti postopek zaradi neizpolnitve obveznosti na podlagi člena 258 PDEU, ki bi lahko privedel do morebitne tožbe pred Sodiščem, oprla na isto premiso.
- 58 Poleg tega, kot zatrjujeta tožeči stranki, poskusni postopek EU sicer ni povsem enak postopku nadzora državnih pomoči ali združitvev ali sodnemu postopku, ti postopki niso enaki (sklepni predlogi generalnega pravobranilca M. Watheleta v zadevi, v kateri je bila izdana zgoraj navedena sodba z dne 14. novembra 2013, LPN proti Komisiji, točka 69), kar Sodišča ni oviralo pri priznanju možnosti sklicevanja na splošne domneve, ki veljajo za nekatere vrste dokumentov, v vseh teh primerih. Namen, da se ohrani celovitost poteka postopka, na podlagi katerega je Sodišče priznalo splošno domnevo v zvezi z nadzorom državnih pomoči ali združitvev ali tudi v postopku zaradi neizpolnitve obveznosti, zato privede do priznanja take splošne domneve v poskusnih postopkih EU.
- 59 Drugič, med poskusnim postopkom EU in postopkom zaradi neizpolnitve obveznosti na podlagi člena 258 PDEU, zlasti njegovo predhodno fazo, obstajajo podobnosti, ki upravičujejo uporabo skupnega pristopa v obeh primerih. Te podobnosti pa prevladajo nad razlikami, na katere so se sklicevale tožeči stranki in države članice, ki intervenirajo v njuno podporo.
- 60 Poudariti je namreč treba, prvič, da poskusni postopek EU in postopek zaradi neizpolnitve obveznosti v predhodni fazi Komisiji omogočata boljše izvajanje vloge varuhinje PDEU. Cilj obeh postopkov je zagotavljanje spoštovanja prava Unije, s tem da se zadevni državi članici omogoči, da uveljavi razloge obrambe, in s tem da se, če je le mogoče, izogne začetku sodnega postopka. V teh dveh primerih mora Komisija, če meni, da država članica ni izpolnila obveznosti, presoditi o možnosti ukrepanja proti tej državi (zgoraj navedena sodba z dne 14. novembra 2013, LPN proti Komisiji, točka 61 in navedena sodna praksa).

- 61 Drugič, poskusni postopek EU je tako kot predhodna faza postopka zaradi neizpolnitve obveznosti dvostranski, namreč med Komisijo in zadevno državo članico, in to čeprav bi se, kot v obravnavanem primeru, začel na podlagi pritožbe, saj v vsakem primeru morebitni pritožnik v nadaljnjem postopku zaradi neizpolnitve obveznosti nima nobene pravice (točke 7, 9 in 10 Sporočila z dne 20. marca 2002).
- 62 Tretjič, čeprav poskusni postopek EU ni povsem enak postopku zaradi neizpolnitve obveznosti, lahko do njega privede, saj lahko Komisija na koncu tega postopka z uradnim opominom formalno začne preiskavo v zvezi s kršitvijo, in če je treba, predloži Sodišču predlog, naj ugotovi neizpolnitev obveznosti, ki jo Komisija očita zadevni državi članici. V teh okoliščinah bi razkritje dokumenta v okviru poskusnega postopka EU škodilo naslednji fazi, namreč postopku zaradi neizpolnitve obveznosti. Poleg tega, če bi Komisija morala dovoliti dostop do občutljivih informacij, ki so jih predložile države članice, in razkriti njihova stališča, s katerimi se branijo v okviru poskusnega postopka EU, bi lahko države članice na začetku oklevale, ali naj jih delijo. Ker je sodna praksa priznala ohranitev zaupnosti v predhodni fazi postopka zaradi neizpolnitve obveznosti, je enaka zaupnost toliko bolj upravičena v poskusnem postopku EU, katerega edini namen je, da se izogne postopku zaradi kršitve, ki pomeni daljše in bolj zapleteno obravnavanje ter, glede na posamezni primer, tožbo zaradi neizpolnitve obveznosti.
- 63 Zato je treba ugotoviti, da se zadevna institucija, kadar se sklicuje na izjemo iz člena 4(2), tretja alineja, Uredbe št. 1049/2001 v zvezi s preiskavami, za zavrnitev dostopa do dokumentov v zvezi s poskusnim postopkom EU kot predhodno stopnjo morebitnega formalnega začetka postopka zaradi neizpolnitve obveznosti lahko opre na splošno domnevo.
- 64 Ugotovitve, navedene zgoraj v točki 63, s preostalimi trditvami tožečih strank in intervenientk v njuno podporo ni mogoče izpodbiti.
- 65 Prvič, tožeči stranki namreč zatrjujeta, da poskusnega postopka EU, ker je neformalen in neuraden in ker nima pravne podlage v Pogodbah, ni mogoče primerjati z uradnim predhodnim postopkom, določenim v členu 258 PDEU.
- 66 V zvezi s tem pa je treba ugotoviti, da čeprav poskusni postopek EU ni izrecno določen v Pogodbi, to ne more pomeniti, da nima pravne podlage. Na eni strani je treba namreč za poskusni postopek EU šteti, da izhaja iz pooblastil, ki izhajajo iz obveznosti Komisije, da nadzoruje, ali države članice spoštujejo pravo Unije (glej v tem smislu zgoraj navedeno sodbo Komisija proti Technische Glaswerke Ilmenau, točka 60). Tako je mehanizem ali postopek izmenjave informacij pred začetkom postopka zaradi neizpolnitve obveznosti vedno obstajal in je neizogiben za izvedbo prvih preverjanj dejstev in za iskanje prvih indicov za morebitno kršitev prava Unije. Na drugi strani je namen poskusnega postopka EU le formalizacija prvih izmenjav med Komisijo in državo članico glede morebitnih kršitev prava Unije. V teh okoliščinah poskusni postopek EU, čeprav ne temelji na členu 258 PDEU, daje strukturo ukrepom, ki jih je Komisija običajno sprejela, če je prejela pritožbo ali če je ravnala na lastno pobudo.
- 67 Drugič, tožeči stranki in intervenientke v njuno podporo zatrjujejo, da sodne prakse, ki jo je Komisija navedla v izpodbijanem sklepu, v obravnavanem primeru ni mogoče uporabiti po analogiji. Natančneje, gre za zgoraj navedene sodbe Petrie in drugi proti Komisiji; Komisija proti Technische Glaswerke Ilmenau; sodbo z dne 14. novembra 2013 LPN proti Komisiji; sodbi Komisija proti Éditions Odile Jacob in Komisija proti Agrofert Holding ter sodbo Sodišča z dne 18. decembra 2007 v zadevi Švedska proti Komisiji (C-64/05 P, ZOdl., str. I-11389) in sodbo Splošnega sodišča z dne 14. februarja 2012 v zadevi Nemčija proti Komisiji (T-59/09).
- 68 Ugotoviti pa je treba, da je Sodišče to vprašanje presodilo v zgoraj navedeni sodbi z dne 14. novembra 2013 LPN proti Komisiji. Kot je bilo navedeno zgoraj v točki 58, namreč edini namen, da se ohrani celovitost poteka postopka, na podlagi katerega je Sodišče priznalo splošno domnevo v zvezi z nadzorom državnih pomoči (zgoraj navedena sodba Komisija proti Technische Glaswerke Ilmenau) in združitvev (zgoraj navedeni sodbi Komisija proti Éditions Odile Jacob in Komisija proti

Agrofert Holding) ter sodnega postopka (zgoraj navedena sodba Švedska in drugi proti API in Komisiji) in v predhodni fazi postopka zaradi neizpolnitve obveznosti (zgoraj navedena sodba z dne 14. novembra 2013 LPN proti Komisiji), velja smiselno za postopke zaradi kršitve na podlagi člena 258 PDEU. Kot pa je razvidno zgoraj iz točk od 59 do 62, je treba to ugotovitev upoštevati tudi glede poskusnih postopkov EU.

- 69 Tretjič, tožeči stranki in intervenientke v njuno podporo ugotavljajo, da splošna domneva zavrnitve, ki bi se načeloma uporabila za vse vrste dokumentov, ne bi bila upravičena, ker dokumenti iz postopka zaradi kršitve, kot je poskusni postopek EU, zajemajo različne dokumente, ki morda niso občutljivi in ki so v bistvu dostopni javnosti, kot so na primer znanstvena poročila ali pojasnila glede veljavnih predpisov.
- 70 Vendar je treba na eni strani opozoriti, da lahko zadevne stranke, kot je presodilo Sodišče, v primeru zavrnitve dostopa na podlagi splošne domneve, in če to želijo, dokažejo, da za dani dokument, za razkritje katerega se zaprosi, ta domneva ne velja oziroma da obstaja prevladujoč javni interes v smislu člena 4(2) Uredbe št. 1049/2001 (zgoraj navedene sodbe Komisija proti Technische Glaswerke Ilmenau, točka 62; Švedska in drugi proti API in Komisiji, točka 103; Komisija proti Éditions Odile Jacob, točka 126, in Komisija proti Agrofert Holding, točka 68).
- 71 Na drugi strani je treba poudariti, da Komisija v skladu s sodno prakso Sodišča odločbe ne rabi utemeljiti s splošno domnevo. Kadar koli lahko opravi konkretni preizkus dokumentov, na katere se nanaša prošnja za dostop, in poda ustrezno obrazložitev. Poleg tega, če ugotovi, da ima poskusni postopek EU, na katerega se nanaša zadevna prošnja za dostop, značilnosti, ki omogočajo popolno ali delno razkritje dokumentov iz spisa, mora to razkritje omogočiti (glej v tem smislu zgoraj navedeno sodbo z dne 14. novembra 2013 LPN proti Komisiji, točka 67).
- 72 Četrtrič, tožeči stranki in intervenientke v njuno podporo so na obravnavi zatrjevale, da je mogoče ob upoštevanju točke 47 zgoraj navedene sodbe z dne 14. novembra 2013 LPN proti Komisiji, splošno domnevo za dokumente iz poskusnega postopka EU vsekakor priznati le, kadar gre za prošnjo za dostop do „vseh dokumentov“ in ne zgolj do dveh dokumentov, kot je to v obravnavanem primeru.
- 73 Vendar take razlage zgoraj navedene sodbe z dne 14. novembra 2013 LPN proti Komisiji, ni mogoče sprejeti.
- 74 Treba je namreč poudariti, da je zahteva v zvezi s pogojem minimalne količine dokumentov, na katero bi se morala nanašati prošnja za dostop, da bi se lahko uporabila splošna domneva zavrnitve, poleg tega da pri konkretnem določanju navedene minimalne količine naleti na težave pri uveljavljanju, nezdržljiva s podrednim namenom priznanja take splošne domneve za postopek zaradi neizpolnitve obveznosti in poskusni postopek EU, namreč z nemotenim potekom teh postopkov in tveganjem, da bi jih lahko ogrozil (glej zgoraj točko 57).
- 75 Zato se o uporabi splošne domneve zavrnitve odloča na podlagi kakovostnega merila, namreč okoliščine, da se dokumenti nanašajo na isti poskusni postopek EU (zgoraj navedena sodba z dne 14. novembra 2013 LPN proti Komisiji, točka 45), in ne, kot to zatrjujeta tožeči stranki, na podlagi količinskega merila, namreč večje ali manjše količine dokumentov, na katere se nanaša zadevna prošnja za dostop.
- 76 Sicer pa je treba ugotoviti, da je Sodišče v zgoraj navedeni sodbi Komisija/Éditions Odile Jacob potrdilo, da Komisija lahko uporabi splošno domnevo za neko vrsto dokumentov, čeprav bi se prošnja za dostop nanašala, kot je to v obravnavanem primeru, le na dva konkretna dokumenta.
- 77 Petič, tožeči stranki zatrjujeta, da v Uredbi št. 1049/2001 besedni zvezi, kot sta „poskusni postopek EU“ ali „dialog ob popolnem zaupanju med državo članico in Komisijo“, ne spadata med vrste s seznama izjem, določenih v členu 4 navedene uredbe. V zvezi s tem pa je treba ugotoviti, da je Sodišče tako

ugotovitev uporabilo za utemeljitev razlage izjeme iz člena 4(2), tretja alineja, Uredbe št. 1049/2001 v zvezi s preiskavami, in s tem za utemeljitev potrebe po uporabi splošne domneve, ki velja za nekatere vrste dokumentov, ki se nanašajo na postopke zaradi kršitev, kot je poskusni postopek EU.

- 78 Šestič, tožeči stranki navajata, da bi lahko Komisija preprečila izvajanje zdravljenj v zasebni kliniki, če bi ukrepala takoj po prejemu njune pritožbe. Natančneje, zatrjujeta, da je Komisija „[zasebni kliniki] omogočila [...], da brez vsake posledice dalje izvaja nezakonita zdravljenja in v ta namen uporablja zdravilo za napredno zdravljenje“.
- 79 Vendar pa je treba poudariti, da se predlog, ki sta ga tožeči stranki vložili v tem primeru, kot je razvidno iz tožbenih razlogov, nanaša na razglasitev ničnosti izpodbijanega sklepa. Ker se na eni strani tožeči stranki s temi trditvami sklicujeta na odgovornost Komisije zaradi domnevne nezakonite opustitve ravnanja po vložitvi njune pritožbe in na drugi strani ne moreta izpodbijati zakonitosti izpodbijanega sklepa, je treba te trditve zavrni kot brezpredmetne.
- 80 Zato je treba ob upoštevanju zgoraj navedenih preudarkov ugotoviti, da Komisija, s tem ko je člen 4(2), tretja alineja, Uredbe št. 1049/2001 razlagala tako, da lahko zavrne prošnjo za dostop do spornih dokumentov, ki se nanašajo na poskusni postopek EU, ne da bi ju konkretno in posamično preizkusila, ni napačno uporabila prava.
- 81 Kraljevina Švedska podredno v bistvu zatrjuje, da bi morala Komisija v vsakem primeru izpodbijani sklep obrazložiti z izrecno navedbo, da se za sporna dokumenta dejansko uporabi zadevna splošna domneva.
- 82 V zvezi s tem je treba opozoriti, da morajo institucije Unije, ki se nameravajo opreti na splošno domnevo, v skladu s sodno prakso v vsakem posameznem primeru preveriti, ali splošni preudarki, ki navadno veljajo za neko vrsto dokumentov, dejansko veljajo za dokument, za razkritje katerega se prosi (glej v tem smislu zgoraj navedeno sodbo Švedska in Turčija proti Svetu, točka 50).
- 83 Poleg tega zahteve, naj se preveri, ali se zadevna splošna domneva dejansko uporabi, ni mogoče razlagati tako, da bi morala Komisija posamično preučiti vsak dokument, za katerega se v obravnavani zadevi prosi. S tako zahtevo bi se tej splošni domnevi odvzel polni učinek, in sicer omogočanje Komisiji, da na prošnjo za dostop odgovori na splošno (glej v tem smislu zgoraj navedeno sodbo z dne 14. novembra 2013 LPN proti Komisiji, točka 68).
- 84 V obravnavanem primeru zadostuje poudariti, da je Komisija v izpodbijanem sklepu navedla, najprej, da sta sporna dokumenta, do katerih sta tožeči stranki prosili za dostop, dopisa, ki ju je poslala nemškimi organom v okviru poskusnega postopka EU 2070/11/SNCO. Dalje, Komisija je pojasnila, da je ta postopek preiskava, katere namen je izvedeti, ali je Zvezna republika Nemčija ob upoštevanju tega, kar sta v pritožbi navedli tožeči stranki, kršila pravo Unije. Poleg tega je pojasnila, da je bila navedena preiskava faza pred morebitnim začetkom postopka zaradi neizpolnitve obveznosti v smislu člena 258 PDEU. Nazadnje, ugotovila je, da bi razkritje spornih dokumentov, ker je preiskava še potekala in ni bila končana, ogrozila in škodovala namenom preiskave.
- 85 Iz tega izhaja, da je Komisija, nasprotno od trditev Kraljevine Švedske, preverila, da sta sporna dokumenta, do katerih sta tožeči stranki prosili za dostop, predmet postopka, ki še poteka, in da se je zadevna splošna domneva za navedena dokumenta dejansko uporabljala.
- 86 Prvi del prvega tožbenega razloga je treba zato zavrni.

Drugi del prvega tožbenega razloga: obstoj prevladujočega javnega interesa

– Trditve strank

- 87 Tožeči stranki ob podpori Republike Finske in Kraljevine Švedske zatrjujeta, da Komisija v obravnavanem primeru ni pravilno uravnotežila nasprotujočih si interesov, in zato izpodbijata ugotovitev, da ni interesa, ki bi prevladal nad interesom poskusnega postopka EU in ki bi lahko upravičil razkritje spornih dokumentov. V bistvu zatrjujeta, da bi moral namen varstva zdravja prevladati nad posamičnim interesom Komisije do izvedbe preiskave.
- 88 Komisija trditve tožečih strank izpodbija.

– Presoja Splošnega sodišča

- 89 Tožeči stranki ob podpori Republike Finske in Kraljevine Švedske Komisiji očitata, da je, s tem ko je ugotovila, da ni prevladujočega javnega interesa v smislu člena 4(2), zadnji del stavka, Uredbe št. 1049/2001, ki bi upravičeval razkritje spornih dokumentov, storila napako pri presoji.
- 90 Najprej je treba poudariti, da čeprav se Komisija, kot se to v obravnavanem primeru, za zavrnitev dostopa do zaprosenih dokumentov v skladu s členom 4(2), tretja alineja, Uredbe št. 1049/2001 opre na splošno domnevo, možnost dokazati, da obstaja prevladujoč javni interes, ki upravičuje razkritje navedenih dokumentov v skladu z zadnjim delom stavka navedenega člena, ni izključena (glej v tem smislu zgoraj navedeno sodbo Komisija proti Éditions Odile Jacob, točka 126).
- 91 V skladu s sodno prakso pa mora tisti, ki zatrjuje obstoj prevladujočega javnega interesa, konkretno navesti okoliščine, ki upravičujejo razkritje zadevnih dokumentov (glej v tem smislu zgoraj navedene sodbe Komisija proti Technische Glaswerke Ilmenau, točka 62; Švedska in drugi proti API in Komisiji, točka 103; Komisija proti Agrofert Holding, točka 68, in z dne 14. novembra 2013 LPN proti Komisiji, točka 94).
- 92 Poleg tega navedba povsem splošnih preudarkov ne more zadostovati za ugotovitev, da javni interes prevlada nad razlogi, ki upravičujejo zavrnitev razkritja zadevnih dokumentov (glej v tem smislu zgoraj navedeno sodbo z dne 14. novembra 2013 LPN proti Komisiji, točka 93).
- 93 Poleg tega ni nujno, da se prevladujoč javni interes, ki lahko upraviči razkritje dokumenta, razlikuje od načel, na katerih temelji Uredba št. 1049/2001 (glej v tem smislu zgoraj navedeno sodbo Švedska in Turčija proti Svetu, točki 74 in 75, in sodbo z dne 14. novembra 2013 LPN proti Komisiji, točka 92).
- 94 V obravnavanem primeru je treba poudariti, da Komisija v izpodbijanem sklepu meni, da ni prevladujočega javnega interesa, ki bi upravičeval razkritje dokumentov na podlagi člena 4(2), zadnji del stavka, Uredbe št. 1049/2001, ker je bil v obravnavanem primeru najboljši način za ugoditev javnemu interesu ta, da se privede poskusni postopek EU z Zvezno republiko Nemčijo do konca. Po mnenju Komisije bi bilo tako mogoče preveriti, ali je bilo ob upoštevanju tega, kar sta tožeči stranki proti nemškemu organom navedli v pritožbi, pravo Unije dejansko kršeno.
- 95 Ta presoja Komisije ni napačna.
- 96 Prvič, z več trditvami, ki sta jih navedli tožeči stranki v okviru tega dela tožbenega razloga, se želi dokazati kršitve domnevne obveznosti konkretnega in posamičnega preizkusa, ki naj bi ga Komisija opravila za zaprosene dokumente na podlagi člena 4(2), tretja alineja, Uredbe št. 1049/2001. Vendar je treba poudariti, da so bile te trditve preučene v okviru prvega dela prvega tožbenega razloga in, natančneje, da so bile zavrjene kot neutemeljene, zaradi česar z njimi v okviru tega dela tožbenega razloga ni mogoče uspeti.

- 97 Drugič, poudariti je treba, da tožeči stranki, razen s splošnimi trditvami glede resnosti zatrjevane kršitve, glede potrebe po varstvu javnega zdravja in glede tega, da je v Nemčiji več pacientov umrlo zaradi zdravljenj v zasebni kliniki, ne navajata konkretnih razlogov, ki bi v obravnavanem primeru upravičevali razkritje spornih dokumentov. Natančneje, ne pojasnjujeta, do katere mere bi bilo razkritje teh dokumentov tožečima strankama, namreč dveh zahtev za informacije, ki jih je Komisija poslala Zvezni republiki Nemčiji, v interesu varstva javnega zdravja. V zvezi s tem je treba poudariti, da morajo, kot izhaja iz sodne prakse, navedene zgoraj v točkah 91 in 92, čeprav dokazno breme ob uporabi izjeme iz člena 4(2), tretja alineja, Uredbe št. 1049/2001 nosi institucija, ki se sklicuje na navedeno izjemo, nasprotno, v zvezi s členom 4(2), zadnji del stavka, navedene uredbe, tisti, ki zatrjujejo obstoj prevladujočega javnega interesa v smislu zadnjega dela stavka navedene določbe, tega dokazati.
- 98 Tretjič, tudi če se predpostavlja, da bi bilo treba pritrđiti splošnim trditvam glede obstoja splošnega interesa varstva zdravja, v obravnavanem primeru razkritje zaprošenih dokumentov ne bi moglo omogočiti zadostitve takemu interesu. Ugotoviti je namreč treba, da ni naloga tožečih strank, da ugotovijo, v kolikšni meri so nemški organi ob upoštevanju dejanskega okvira, navedenega v njuni pritožbi, spoštovali pravo Unije, zlasti Uredbo št. 1394/2007. Nasprotno, potrditi je treba presojo Komisije, da je bil javni interes, da to, ali je Zvezna republika Nemčija spoštovala pravo Unije, pojasni Komisija, najučinkovitejši način za zaščito javnega zdravja.
- 99 Četrđič, tožeči stranki zatrjujeta, da bi sporna dokumenta lahko utemeljevala tožbo zaradi ugotovitve nepogodbene odgovornosti, ki bi jo morda lahko vložili pri nemških nacionalnih sodiščih. Tožeči stranki s prošnjo v bistvu želita pridobiti dokazne dokumente, ki bi utemeljevali njuno tožbo zaradi ugotovitve odgovornosti, tako, da bi za to uporabili Komisijo in njena preiskovalna pooblastila, ki jih ima kot varuhinja PDEU. Interesa tožečih strank, da nacionalnemu sodišču predložita dokazne dokumente, pa ni mogoče šteti za prevladujoč javni interes v smislu člena 4(2), zadnji del stavka, Uredbe št. 1049/2001, temveč za zasebni interes (glej v tem smislu zgoraj navedeno sodbo Komisija proti Agrofert Holding, točka 86). Ni namreč mogoče dopustiti, da bi se Komisija uporabila za pridobitev dostopa do dokazov, ki niso dostopni po drugih poteh. V zvezi s tem je treba poudariti, da je Komisija, čeprav so dejstva, ki so razlog za tožbo tožečih strank pred nemškimi in evropskimi sodišči, očitno nesrečna in obžalovanja vredna, pravilno poudarila, da morata tožeči stranki pravno ravnati z uveljavljanjem pravih sredstev in pridobivati dokaze na načine, ki jima jih priznava nacionalni pravni red.
- 100 Petič, tožeči stranki Komisiji očitata, da jima ob upoštevanju zatrjevanega javnega interesa ni odobrila dostopa do spornih dokumentov niti po koncu poskusnega postopka EU 2070/11/SNCO. V zvezi s tem zadostuje opozoriti, da iz ustaljene sodne prakse izhaja, da je treba v okviru tožbe zaradi razglasitve ničnosti, vložene na podlagi člena 263 PDEU, zakonitost akta presojati glede na dejanske in pravne elemente, ki so obstajali ob sprejetju akta (glej sodbo Splošnega sodišča z dne 30. septembra 2009 v zadevi Francija proti Komisiji, T-432/07, točka 43 in navedena sodna praksa). Vendar je treba ugotoviti, da je bil poskusni postopek EU 2070/11/SNCO končan po sprejetju izpodbijanega sklepa. Trditev tožečih strank je zato treba zavrđiti.
- 101 V vsakem primeru, kot je na eni strani razvidno iz točke 12 zgoraj navedene sodbe z dne 14. novembra 2013 LPN proti Komisiji in na drugi strani iz navedb Komisije na obravnavi, ni mogoče izključiti, da bi se tožečima strankama lahko odobrill celovit ali delni dostop do dokumentov, na katera se nanaša ta primer, če bi izjema, določena v členu 4(2), tretja alineja, Uredbe št. 1049/2001, prenehala veljati, ker bi Komisija ustavila postopek v zvezi s pritožbo, in če za navedena dokumenta ne bi vejala druga izjema v smislu te uredbe. Tak položaj pa se zdi mogoč le, če bi se pri Komisiji vložila nova prošnja za dostop.
- 102 Drugi del prvega tožbenega razloga je zato treba zavrđiti.

103 Glede na zgoraj navedeno je treba ugotoviti, da Komisija, s tem ko je ugotovila, da izjema iz člena 4(2), tretja alineja, Uredbe št. 1049/2001 omogoča, da se tožečima strankama ne odobri celovit dostop do spornih dokumentov, ni storila napake pri presoji.

104 Prvi tožbeni razlog tožečih strank je treba zato zavriniti.

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

Trditve strank

105 Tožeči stranki zatrjujeta, da je Komisija kršila njuno pravico do delnega dostopa do spornih dokumentov.

106 Komisija trditve tožečih strank izpodbija.

Presoja Splošnega sodišča

107 V skladu s členom 21, prvi odstavek, Statuta Sodišča, ki se v skladu s členom 53, prvi odstavek, tega statuta in členom 44(1)(c) Poslovnika Splošnega sodišča uporablja za postopek pred Splošnim sodiščem, mora vsaka tožba vsebovati predmet postopka in kratek povzetek tožbenih razlogov. Te navedbe morajo biti dovolj jasne in natančne, da toženi stranki omogočijo pripravo obrambe, Sodišču pa nadzor. Da bi se zagotovila pravna varnost in učinkovito izvajanje sodne oblasti, morajo bistveni dejanski in pravni elementi, na katerih temelji tožba, izhajati vsaj na kratko, vendar dosledno in razumljivo iz besedila tožbe (sklepa Splošnega sodišča z dne 28. aprila 1993 v zadevi De Hoe proti Komisiji, T-85/92, Recueil, str. II-523, točka 20, in z dne 11. julija 2005 v zadevi Internationaler Hilfsfonds proti Komisiji, T-294/04, ZOdl., str. II-2719, točka 23).

108 V obravnavanem primeru je treba ugotoviti, da tožeči stranki, razen tega, da v okviru tožbe abstraktno navajata razlog, namreč kršitev člena 4(6) Uredbe št. 1049/2001, ne navajata nobenih trditev v utemeljitev tega razloga.

109 Drugi tožbeni razlog je treba zato zavreči kot nedopusten.

*Tretji tožbeni razlog: kršitev obveznosti obrazložitve*

Trditve strank

110 Tožeči stranki zatrjujeta, da Komisija, ne glede na očitke v zvezi z neobstojem konkretnega in posamičnega preizkusa, obravnavane v okviru prvega tožbenega razloga, ni spoštovala obveznosti obrazložitve, ki jo ima na podlagi člena 296 PDEU. Natančneje, menita, da izpodbijani sklep v nasprotju z zahtevami sodne prakse ne omogoča niti razumeti niti preveriti razloge, ki konkretno utemeljujejo zavrnitev njune prošnje za dostop. Poleg tega zatrjujeta, da je bila sodna praksa, navedena v utemeljitev izpodbijanega sklepa, navedena samovoljno in nepopolno.

111 Tožeči stranki poleg tega Komisiji očitata, da je preučila prošnji za dostop do spornih dokumentov v okviru iste odločbe, pri čemer ni razločevala med vsebinama navedenih dokumentov. Zato naj ne bi mogli ugotoviti, kateri so bili razlogi za zavrnitev, ki se nanašajo na različna dokumenta, do katerih je bil zaprosen dostop.

112 Komisija trditve tožečih strank izpodbija.



## Presoja Splošnega sodišča

- 113 Tožeči stranki v bistvu zatrjujeta, da Komisija, s tem ko ni navedla nobenega razloga, ki bi pojasnjeval, do katere mere bi lahko dostop do spornih dokumentov škodoval izjemam, določenim v Uredbi št. 1049/2001, ni izpolnila obveznosti obrazložitve, ki jo ima na podlagi člena 296 PDEU.
- 114 V skladu z ustaljeno sodno prakso mora biti vsaka odločba institucije na podlagi izjem, naštetih v členu 4 Uredbe št. 1049/2001, obrazložena (zgoraj navedena sodba Švedska in Turčija proti Svetu, točka 48, in sodbi Splošnega sodišča z dne 11. marca 2009 v zadevi Borax Europe proti Komisiji, T-166/05, neobjavljena v ZOdl., točka 44, in z dne 12. septembra 2013 v zadevi Besselink proti Svetu, T-331/11, neobjavljena v ZOdl., točka 96).
- 115 Institucija, ki je zavrnila dostop do dokumenta, je dolžna podati obrazložitev, na podlagi katere je mogoče razumeti in preveriti, ali zahtevani dokument dejansko spada na področje uporabe navedene izjeme in ali je varstvo v zvezi s to izjemo zares potrebno (sodba Splošnega sodišča z dne 26. aprila 2005 v zadevi Sison proti Svetu, T-110/03, T-150/03 in T-405/03, ZOdl., str. II-1429, točka 61).
- 116 Obveznost obrazložitve je treba presojati glede na okoliščine posameznega primera, zlasti glede na vsebino akta, lastnosti podanih razlogov in interes za pojasnitev, ki ga lahko imajo naslovniki ali druge osebe, ki jih akt neposredno in posamično zadeva. V obrazložitvi ni treba podrobno navesti vseh upoštevni dejanskih in pravnih okoliščin, ker je treba presoditi vprašanje, ali obrazložitev izpolnjuje zahteve iz člena 296 PDEU, ne le glede na njegovo besedilo, ampak tudi glede na njegov okvir in vsa pravna pravila, ki urejajo zadevno področje (glej sodbo Sodišča z dne 2. aprila 1998 v zadevi Komisija proti Sytraval in Brink's France, C-367/95 P, Recueil, str. I-1719, točka 63 in navedena sodna praksa).
- 117 V obravnavani zadevi je treba ugotoviti, da je Komisija v izpodbijanem sklepu navedla:

„3. VARSTVO NAMENA PREISKAV Člen 4(2), tretja alineja, Uredbe št. 1049/2001 določa, da ‚[i]nstitucije zavrnejo dostop do dokumenta, kadar bi razkritje oslabilo varstvo [...] namena inšpekcij, preiskav in revizij.‘ Zaprošena dokumenta sta dva dopisa, ki ju je Komisija poslala nemškimi organom, da bi izvedela njihovo stališče v zvezi s [poskusnim] postopkom [EU] 2070/11/SNCO in odgovor nemških organov na to zahtevo. Poskusni projekt Unije je pred morebitnim začetkom formalne faze postopka zaradi neizpolnitve obveznosti na podlagi člena 258 PDEU. V dokumentih, na katere se nanašata vaši prošnji, so iz pojasnil Komisije, postavljenih vprašanj in odgovorov zvezne vlade razvidni temeljni problemi [poskusnega] postopka [EU] 2070/11/SNCO. V teh okoliščinah bi vnaprejšnje razkritje zaprosenih dokumentov vplivalo na dialog med nemškimi organi in Komisijo, torej na dialog, ki še poteka. Da bi lahko Komisija izpolnila svojo nalogo in našla rešitev morebitne neizpolnitve obveznosti, je treba ohraniti vzajemno zaupanje med Komisijo in zadevno državo članico v vseh fazah postopka do njegovega dokončnega zaključka. [...]

4. DELNI DOSTOP V skladu s členom 4(6) Uredbe št. 1049/2001 [Komisija] preuči tudi delni dostop do zaprosenega dokumenta. Vendar pa delni dostop ni mogoč, saj v tej fazi [poskusnega] postopka [EU] 2070/11/SNCO za vse zadevne dokumente velja izjema iz člena 4(2), tretja alineja, Uredbe št. 1049/2001. Natančneje, nobenega dela treh dokumentov, na katere se nanaša vaša prošnja, ni mogoče razkriti, ne da bi se sočasno razkrilo vsaj eno od vprašanj, ki se zastavlja s tem [poskusnim] postopkom [EU,] in ne da bi se tako ogrozilo vzajemno zaupanje do nemških organov.

5. PREVLADUJOČ JAVNI INTERES, KI UPRAVIČUJE RAZKRITJE [...] [t]o, da se odpravi kršitev prava Unije, kot se to počne v zadevnem [poskusnem] postopku [EU], je v javnem interesu, zlasti če so okoliščine obravnavanega primera posebej resne, kot so tiste, ki jih zatrjujete. Komisija je natančno zato uvedla to preiskavo. Vendar iz izkušenj Komisije, potrjenih s sodno prakso, izhajajo, da javnemu interesu na rešitvi te zadeve in morda na tem, da država članica spoštuje pravo Unije, bolj koristi, če se ohrani vzajemno zaupanje med Komisijo in zadevno državo članico. To velja tudi, kadar lahko ima

zatrjevana neizpolnitev obveznosti zelo resne posledice, tudi za zdravje državljanov. Zlasti v teh posebej resnih položajih je odločilno najti hitro in učinkovito rešitev problema, če se po preiskavi Komisije izkaže, da obveznost ni bila izpolnjena. [Komisija meni], da je za to, da se poišče hitra rešitev, najbolje, da se ohrani vzajemno zaupanje med Komisijo in zadevno državo članico. [...]"

- 118 Iz zgoraj navedenega izhaja, da je Komisija najprej navedla izjemo, na katero je po prošnji tožečih strank oprla zavrnitev dostopa, namreč izjemo v zvezi z javnim interesom glede preiskave, ki izhaja iz člena 4(2), tretja alinea, Uredbe št. 1049/2001, pri čemer je v zvezi s tem pojasnila, da bi lahko prehitro razkritje zadevnih dokumentov vplivalo na dialog med nemškimi organi in Komisijo v poskusnem postopku EU, ki še poteka. Dalje je menila, da delnega dostopa na podlagi člena 4(6) Uredbe št. 1049/2001 ni bilo mogoče odobriti, ne da bi se sočasno razkril vsaj en del tega, kar se poskuša doseči v poskusnem postopku EU 2070/11/SNCO. Nazadnje je pojasnila, da po njenem mnenju ni prevladujočega javnega interesa, na katerega bi se lahko sklicevali tožeči stranki, saj je mogoče do rešitve v zvezi z okoliščinami iz njune pritožbe najti učinkoviteje, če se ohrani vzajemno zaupanje med njo in Zvezno republiko Nemčijo.
- 119 Nasprotno od trditve tožeče stranke zato elementi, ki jih je predložila Komisija v izpodbijanem sklepu, v okoliščinah obravnavanega primera omogočajo tožečima strankama, da razumeta, Splošnemu sodišču pa, da preveri na eni strani, ali sta sporna dokumenta dejansko spadala na področje uporabe navedene izjeme, in na drugi strani, ali je varstvo v zvezi s to izjemo zares potrebno.
- 120 Zgoraj navedene ugotovitve s preostalimi trditvami, ki sta jih navedli tožeči stranki, ni mogoče izpodbiti.
- 121 Prvič, tožeči stranki Komisiji namreč očitata, da je v isti potrdilni odločbi skupaj obravnavala dostop do dveh ločenih prošenj v zvezi z zahtevama za informacije, ki jih je Komisija poslala nemškemu organom, z dne 10. maja 2011 in 10. oktobra 2011.
- 122 V zvezi s tem je treba najprej poudariti, da tožeči stranki ne pojasnjujeta, kako bi lahko tako skupno obravnavanje povzročilo kršitev obveznosti obrazložitve. Vsekakor je treba na eni strani ugotoviti, kot to zatrjuje Komisija, da Komisiji nič ne more preprečiti, da bi v enem odgovoru obravnavala več kot eno prošnjo za dostop istega prosilca, če predmet različnih prošenj obravnava v celoti in če je odgovor dovolj jasen, da lahko prosilec ugotovi, na katero prošnjo za dostop se nanašajo različni deli odgovora. Komisija je v obravnavanem primeru v izpodbijanem sklepu razločevala med spornima dokumentoma in je, kot je razvidno zgoraj iz točke 119, navedla razloge za zavrnitev dostopa do navedenih dokumentov na podlagi Uredbe št. 1049/2001. Na drugi strani je, kot to zatrjuje Komisija, tako ravnanje toliko primernejše, če obstaja, kot v obravnavanem primeru, dejanska povezava med več prošnjami za dostop.
- 123 Drugič, tožeči stranki Komisiji očitata, da je odločbe sodišč Unije navajala nepopolno. Vendar te trditve ni mogoče potrditi. V zvezi s tem namreč zadostuje ugotovitev, da se je Komisija sklicevala na sodbe Sodišča in Splošnega sodišča, ki bi lahko utemeljevale njene pravne presoje v zvezi s splošno domnevo za zavrnitev dostopa do dokumentov (zgoraj navedeni sodbi Petrie in drugi proti Komisiji in Komisija proti Technische Glaswerke Ilmenau ter sodba z dne 14. novembra 2013 LPN proti Komisiji). Iz izpodbijanega sklepa je razvidno, da se te navedbe nanašajo na sodno prakso glede dostopa do dokumentov, ki se nanašajo na preiskave, v okviru pojasnila razlogov, ki po mnenju Komisije utemeljujejo njen sklep o zavrnitvi prošnje tožečih strank. Sicer pa so navedbe Komisije dovolj natančne, da tožečima strankama omogočajo identificirati navedene sodbe Sodišča in Splošnega sodišča ter izpodbijati njihovo upoštevnost, kot sta to v okviru tožbe pred sodišči Unije storili s tem predlogom za razglasitev ničnosti.
- 124 Glede na zgoraj navedeno je treba ugotoviti, da Komisija ni kršila obveznosti obrazložitve, ki jo ima na podlagi člena 296 PDEU.

125 Tretji tožbeni razlog je zato treba zavrniti.

*Četrty tožbeni razlog: kršitev Sporočila z dne 20. marca 2002*

Trditve strank

- 126 Tožeči stranki zatrjujeta, da je Komisija kršila pravila o obravnavanju pritožb državljanov Unije, kakor izhajajo iz Sporočila z dne 20. marca 2012. Zatrjujeta, da je namen teh pravil varstvo pritožnikov, s tem da se zagotovi, da se pritožbe obravnavajo v preglednem in objektivnem postopku, ki je v skladu s pravom Unije. Natančneje, Komisiji očitata, da ju ni obvestila o dopisih, ki jih je izmenjala z nemškimi organi, in da se ni držala roka za izvedbo preiskave v zvezi s pritožbo, ki je predviden v navedenem sporočilu.
- 127 Komisija v bistvu zatrjuje, da je četrty tožbeni razlog v okviru predloga tožečih strank za razglasitev ničnosti brezpredmeten.

Presoja Splošnega sodišča

- 128 Najprej je treba poudariti, da iz Sporočila z dne 20. marca 2002 izhajajo notranja pravila Komisije, ki se uporabijo pri obravnavanju pritožb državljanov Unije. V skladu s sodno prakso zajema navedeno sporočilo notranje upravne ukrepe, ki jih mora Komisija v okviru pritožbe spoštovati glede pritožnika (sklep Splošnega sodišča z dne 7. septembra 2009 v zadevi LPN proti Komisiji, T-186/08, neobjavljeno v ZOdl., točka 55).
- 129 V obravnavanem primeru je treba opozoriti, da se s to tožbo predlaga razglasitev ničnosti sklepa Komisije o zavrnitvi dostopa do dveh zahtev za informacije, poslanih Zvezni republiki Nemčiji, na podlagi Uredbe št. 1049/2001. Zato je treba v tem primeru odločiti le o zakonitosti izpodbijanega sklepa ob upoštevanju navedene uredbe.
- 130 Poleg tega Sporočilo z dne 20. marca 2002 ne more biti pravna podlaga, ki bi omogočala presojo zakonitosti sklepa o zavrnitvi dostopa do spornih dokumentov. Ne določa namreč nobenega pravila v zvezi z dostopom do dokumentov v okviru postopka zaradi neizpolnitve obveznosti ali celo poskusnega postopka EU in pritožniku v tem smislu ne podeljuje nobene pravice. Nasprotno, omejuje se na navajanje, da se mora, kar zadeva postopek zaradi neizpolnitve obveznosti, dostop do dokumentov izvesti v skladu z Uredbo št. 1049/2001. V teh okoliščinah navedeno Sporočilo ne more vplivati na presojo prošelj za dostop do dokumentov na podlagi Uredbe št. 1049/2001.
- 131 Četrty tožbeni razlog je treba zato zavrniti kot brezpredmeten.
- 132 Iz vseh zgoraj navedenih preudarkov izhaja, da je treba tožbo zavrniti v celoti.

**Stroški**

- 133 V skladu s členom 87(3) Poslovnika lahko Splošno sodišče, če vsaka stranka uspe samo deloma ali v izjemnih okoliščinah, odloči, da se stroški delijo ali da vsaka stranka nosi svoje stroške.
- 134 Ob upoštevanju okoliščin tega primera je treba odločiti, da vsaka stranka nosi svoje stroške.

Iz teh razlogov je

SPLOŠNO SODIŠČE (osmi senat)

razsodilo:

1. **Tožba se zavrne.**
2. **Vsaka stranka nosi svoje stroške.**

Gratsias

Kančeva

Wetter

Razglašeno na javni obravnavi v Luxembourggu, 25. septembra 2014.

Podpisi