



Zbirka odločb sodne prakse

SKLEPNI PREDLOGI GENERALNEGA PRAVOBRANILCA
PEDRA CRUZA VILLALÓNA,
predstavljeni 14. aprila 2015¹

Zadeva C-615/13 P

**ClientEarth,
Pesticide Action Network Europe
proti**

European Food Safe Authority

„Pritožba — Dostop do dokumentov institucij — Uredba št. 1049/2001 in Uredba št. 45/2001 — Dokumenti, ki se nanašajo na izdelavo smernic v zvezi z znanstveno dokumentacijo, ki se priloži k prošnjam za odobritev dajanja v promet fitofarmaceutskih sredstev in aktivnih snovi, vsebovanih v teh sredstvih — Delna zavrnitev dostopa — Izjema v zvezi z varstvom zasebnosti in integritete posameznikov — Pojem ‚osebni podatki‘ — Pogoji za prenos osebnih podatkov — Dokaz ‚potrebe‘ po prenosu“

1. S to zadevo se Sodišču ponuja možnost, da odgovori na vprašanje, ki je razmeroma tesno povezano z vprašanjem, ki je bilo v sodni praksi že večkrat predmet obravnave in ki se nanaša na razmerje med splošnim ali skupnim sistemom dostopa do dokumentov institucij, določenim v Uredbi (ES) št. 1049/2001,² in posameznimi ali posebnimi sistemi iz drugih določb prava Unije.³ Vendar v tem primeru ne gre ravno za uskladitev določb Uredbe št. 1049/2001 z določbami uredbe, v kateri so urejena pravila o dostopu do dokumentov, ki nastanejo v okviru določenih postopkov,⁴ ampak – da se malo bolj splošno izrazim – za kombinacijo sistema dostopa, ki ga ureja navedena uredba, z ureditvijo o obdelavi osebnih podatkov iz Uredbe št. 45/2001.⁵

2. Natančneje, Sodišče ima prvič priložnost, da presodi o zahtevi, da „prejemnik *dokaže potrebo* [⁶] po prenosu [osebnih] podatkov“, v smislu člena 8(b) Uredbe št. 45/2001 v primeru, v katerem se taki podatki, za katere je zaproseno ob sklicevanju na Uredbo št. 1049/2001, nanašajo na avtorstvo strokovnih poročil, izdelanih za neko institucijo.

1 — Jezik izvirnika: španščina.

2 — 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). V nadaljevanju: Uredba št. 1408/2001.

3 — Na primer v postopkih nadzora državnih pomoči (sodba Komisija/Technische Glaswerke Ilmenau (C-139/07 P, EU:C:2010:376)), postopkih zaradi neizpolnitve obveznosti (sodba LPN in Finska/Komisija (C-514/11 P in C-605/11 P, EU:C:2013:738)) ali sodnih postopkih (sodba Švedska in drugi/API in Komisija (C-514/07 P, C-528/07 P in C-532/07 P, EU:C:2010:541)).

4 — To je značilno za področje konkurenčnega prava, in sicer tako v zvezi s koncentracijami (sodba Komisija/Éditions Odile Jacob (C-404/10 P, EU:C:2012:393)), kot v postopkih v zvezi z omejevalnimi sporazumi (sodba Komisija/EnBW (C-365/12 P, EU:C:2014:112)). V zvezi s tem glej tudi Lenaerts, K.: „The Interplay between Regulation n° 1049/2001 on Access to Documents and the Specific EU Regulations in the Field of Competition Law“, v *Mundi et Europae civis, Liber Amicorum Jacques Steenbergen*, Larcier, Bruselj, 2014, str. od 483 do 492.

5 — Uredba (ES) št. 45/2001 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 18. decembra 2000 o varstvu posameznikov pri obdelavi osebnih podatkov v institucijah in organih Skupnosti in o prostem pretoku takih podatkov (UL, posebna izdaja v slovenščini: poglavje 13, zvezek 26, str. 102). V nadaljevanju: Uredbe št. 45/2001.

6 — Moj poudarek.

I – Pravni okvir

A – Uredba št. 45/2001

3. V členu 2(a) Uredbe št. 45/2001 je pojem „osebni podatek“ opredeljen tako, da pomeni „katero koli informacijo, ki se nanaša na določeno ali določljivo fizično osebo“, pri čemer je „določljiva oseba [...] tista, ki se lahko neposredno ali posredno identificira, zlasti s pomočjo identifikacijske številke ali enega ali več dejavnikov, značilnih za njeno fizično, fiziološko, duševno, ekonomsko, kulturno ali socialno istovetnost“.

4. Člen 8 te uredbe, naslovljen „Prenos osebnih podatkov prejemnikom, ki niso institucije in organi Skupnosti, za katere velja Direktiva 95/46/ES“, določa:

„Brez poseganja v člene 4, 5, 6 in 10 se osebni podatki prenesejo prejemnikom, ki so zavezani nacionalni zakonodaji, sprejeti za izvajanje Direktive 95/46/ES,

- (a) če prejemnik dokaže, da so podatki potrebni za opravljanje naloge, ki se izvaja v javnem interesu, ali so predmet izvajanja javnih pooblastil, ali
- (b) če prejemnik dokaže potrebo po prenosu podatkov in če ni razloga za domnevo, da bi se morda poseglo v zakonite interese posameznika, na katerega se nanašajo osebni podatki.“

B – Uredba št. 1049/2001

5. V skladu s členom 2(1) Uredbe št. 1049/2001 imajo „vsi državljani Unije in vse fizične ali pravne osebe s prebivališčem ali statutarnim sedežem v eni od držav članic [...] pravico do dostopa do dokumentov institucij ob upoštevanju načel, pogojev in omejitev, določenih s to uredbo“.

6. Člen 4 omenjene uredbe, naslovljen „Izjeme“, v odstavku 1 določa, da „[i]nstitucije zavrnejo dostop do dokumenta, kadar bi razkritje oslabilo varstvo: [...] zasebnost[i] in integritet[e] posameznika, zlasti v skladu z zakonodajo Skupnosti s področja varstva osebnih podatkov“.

7. Člen 4(3) navedene uredbe določa:

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

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

II – Dejansko stanje

8. Evropska agencija za varnost hrane (v nadaljevanju, zaradi angleške kratice: EFSA) je 25. septembra 2009 eni od svojih enot naročila izdelavo smernic za pripravo zahtev, na katere se nanaša člen 8(5) Uredbe št. 1107/2009.⁷ Zadevna enota je oblikovala delovno skupino, ki je osnutek smernic nazadnje predstavila dvema organoma EFSA, katerih člani so bili med drugimi tudi zunanji znanstveni strokovnjaki. En organ je bila strokovna skupina, specializirana za fitofarmaceutvska sredstva in njihove ostanke (v nadaljevanju: FSO). Drugi organ pa je bil usmerjevalni odbor za pesticide (v nadaljevanju: UOP).

9. Ti strokovnjaki so bili zaprošeni, naj k osnutku smernic podajo mnenja. Ob upoštevanju predloženih mnenj je delovna skupina vključila nekaj sprememb v osnutek, ki je bil med 23. julijem in 15. oktobrom 2010 predmet javnega posvetovanja, v okviru katerega so pripombe predložile številne osebe, med katerimi je bila tudi okoljevarstvena organizacija Pesticide Action Network Europe (v nadaljevanju: PAN Europe).

10. PAN Europe in ClientEarth – druga okoljevarstvena organizacija – sta 10. novembra 2010 pri EFSA skupaj vložili prošnjo za dostop do dokumentov na podlagi Uredbe št. 1049/2001 in Uredbe št. 1367/2006.⁸ Prošnja se je nanašala na več dokumentov v zvezi s pripravo osnutka smernic, vključno z mnenji zunanjih strokovnjakov, ki so člani FSO in UOP, in imeni avtorjev vsakega od teh mnenj.

11. EFSA je z dopisom z dne 1. decembra 2010 omogočila dostop do dela zaprosene dokumentacije. Na podlagi izjeme iz člena 4(3), drugi pododstavek, Uredbe št. 1049/2001 (varstvo postopka odločanja institucij) je bil zavrjen dostop do dveh skupin dokumentov, in sicer po eni strani do več delovnih različic osnutka smernic in po drugi strani do mnenj strokovnjakov FSO in UOP.

12. Zavrnitev dostopa je bila potrjena z odločbo EFSA z dne 10. februarja 2011.

13. Smernice so bile sprejete in uradno objavljene 28. februarja 2011.

14. Pritožnici sta 11. aprila 2011 pri Splošnem sodišču vložili tožbo za razglasitev ničnosti potrdilne odločbe z dne 10. februarja 2011.

15. EFSA je 12. decembra 2011 sprejela novo odločbo in pritožnicama sporočilo, da se je odločila „odpraviti“, „razveljaviti“ in „nadomestiti“ potrdilno odločbo z dne 10. februarja 2011. EFSA je na podlagi nove odločbe odobrila dostop do vseh dokumentov, zaprosenih v prvotni prošnji, z izjemo nekaterih, katerih obstoja ni mogla potrditi.

16. EFSA je pri mnenjih zunanjih strokovnjakov skrila njihova imena, pri čemer se je sklicevala na izjemo iz člena 4(1)(b) Uredbe št. 1049/2001 (zasebnost in integriteta posameznika) in ureditev Unije o varstvu osebnih podatkov. EFSA je navedla, da je treba razkritje imen strokovnjakov šteti za prenos osebnih podatkov v smislu člena 8 Uredbe št. 45/2001 in da pogoji, ki so v tej določbi zahtevani za dopustitev njihovega prenosa, niso izpolnjeni.

7 — Uredba (ES) št. 1107/2009 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 21. oktobra 2009 o dajanju fitofarmaceutvskih sredstev v promet in razveljavitvi direktiv Sveta 79/117/EGS in 91/414/EGS (UL L 309, str. 1). V skladu z navedeno določbo vlagatelj zahteve za registracijo dajanja nekega sredstva v promet „priloži strokovno pregledano javno dostopno znanstveno literaturo, kakor jo določa [EFSA], o aktivnih snoveh in njihovih relevantnih metabolitih v zvezi s stranskimi učinki na zdravje, okolje in neciljne vrste, ki je bila objavljena v zadnjih desetih letih pred datumom predložitve dokumentacije.“

8 — Uredba (ES) št. 1367/2006 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 6. septembra 2006 o uporabi določb Aarhuške konvencije o dostopu do informacij, udeležbi javnosti pri odločanju in dostopu do pravnega varstva v okoljskih zadevah v institucijah in organih Skupnosti (UL L 264, str. 13).

17. Pritožnici sta Splošno sodišče prosili, naj jima dopusti, da vsebino svoje tožbe prilagodita novi odločbi EFSA z dne 12. decembra 2011, tako da se je v nadaljevanju štelo, da je predmet tožbe razglasitev ničnosti zadnjenavedene odločbe.

18. Tožba, vložena pri Splošnem sodišču, je bila utemeljena s tremi razlogi: (A) člen 4(1)(b) Uredbe št. 1049/2001 in Uredba št. 45/2001 se ne uporabita; (B) obstoj razlogov v javnem interesu, na podlagi katerih je upravičena objava imen strokovnjakov, v skladu s členom 8(a) in (b) Uredbe št. 45/2001; (C) kršitev obveznosti obrazložitve.

III – Sodba Splošnega sodišča

19. Splošno sodišče je tožbo s sodbo z dne 13. septembra 2013 zavrnilo (v nadaljevanju: izpodbijana sodba).⁹

20. Splošno sodišče je v zvezi s prvim tožbenim razlogom menilo, da pomenijo imena strokovnjakov osebni podatek v smislu Uredbe št. 45/2001, čeprav je EFSA prej razkrila imena, življenjepise in izjave o interesih zunanjih strokovnjakov, in da ni upoštevno, da EFSA ni dokazala, da so strokovnjaki izrazili nasprotovanje razkritju svoje identitete.

21. V zvezi z drugim tožbenim razlogom je Splošno sodišče zavrnilo trditev, da sta pritožnici dokazali obstoj prevladujočega javnega interesa, saj sta poznali imena strokovnjakov in nista prerekali njihove neodvisnosti; poleg tega je menilo, da pritožnici nista upravičili potrebe po razkritju.

22. Splošno sodišče je v zvezi z očitkom o neobstoju obrazložitve menilo, da je zadostovalo, da je EFSA navedla, da pritožnici nista upravičili potrebe po prenosu zaprosenih osebnih podatkov.

IV – Pritožba

23. ClientEarth in PAN Europe uveljavljata tri pritožbene razloge:

24. (A) Napačna uporaba pojma „osebni podatek“ v smislu člena 2 Uredbe št. 45/2001. (B) Napačna uporaba člena 4(1)(b) Uredbe št. 1049/2001 in člena 8(b) Uredbe št. 45/2001, ker ni bila pretehtana celota varovanih interesov. (C) Kršitev člena 5 PEU, ker je bilo pritožnicama v zvezi z obveznostjo dokazati potrebo po dostopu do spornih informacij naloženo nesorazmerno dokazno breme, ne da bi se ustrezno pretehtal pomen zakonitih interesov, ki jih je treba varovati.

V – Postopek pred Sodiščem

A – Prvi pritožbeni razlog

25. Organizaciji ClientEarth in PAN Europe trdita – drugače kot meni Splošno sodišče – da podatki, ki so predmet razprave, ne pomenijo osebnih podatkov v smislu Uredbe št. 45/2001, in poudarjata, da gre za strokovne podatke, ki so ločeno navedeni na spletni strani EFSA.

⁹ — Sodba ClientEarth in PAN Europe/EFSA (T-214/11, EU:T:2013:483).

26. EFSA in Komisija, ki ju podpira Evropski nadzornik za varstvo podatkov (v nadaljevanju: ENVP), zagovarjata široko razumevanje pojma „osebni podatek“, ki naj bi zajemal veliko več kot navedbe – kot sta ime ali nacionalna identifikacijska številka – s katerimi se neposredno identificira neko osebo. Po drugi strani menijo, da osebni podatek kot na primer ime ne izgubi tega značaja zato, ker se pojavi v povezavi z drugim elementom, kot je denimo v obravnavani zadevi mnenje.

27. ENVP poleg tega trdi, da pomenita osebne podatke oba elementa sporne informacije. Torej, po eni strani ime strokovnjaka in po drugi strani mnenje, ki ga je ta izdelal in ki je povezano z njegovimi dejavnostmi in ravnanjem kot neodvisni znanstvenik in na podlagi katerega bi ga lahko identificirala oseba, ki razpolaga z drugimi informacijami, upoštevni za vzpostavitev ustrezne povezave.

28. EFSA, Komisija in ENVP trdijo, da dejstvo, da je identiteta strokovnjakov javna in da je EFSA njihova mnenja objavila brez navedbe imen, ni pomembno. Prav tako naj ne bi bila pomembna okoliščina, da so zadevni osebni podatki povezani z dejavnostmi, ki se nanašajo na poklicno področje, saj zaradi tega ne prenehajo biti predmet varstva kot osebni podatki.

29. Navedene stranke nazadnje trdijo, da ozka razlaga spoštovanja zasebnega življenja, ki jo zagovarjata pritožnici, ni združljiva z besedilom Uredbe št. 45/2001 ter da je obseg člena 8 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah (v nadaljevanju: Listina) širši kot obseg člena 7 Listine in zajema vse informacije v zvezi s fizično osebo, vključno s temi, ki so povezane z njeno poklicno dejavnostjo. V tem smislu ENVP poudarja, da se pojma zasebnega življenja in osebnih podatkov kljub morebitnim prekrivanjem razlikujeta, medtem ko EFSA in Komisija dodajata, da v sodni praksi tako Sodišče kot Evropsko sodišče za človekove pravice priznavata, da so podatki v zvezi s poklicnimi dejavnostmi lahko zajeti s pojmom zasebnega življenja.

B – Drugi pritožbeni razlog

30. Pritožnici v tem okviru grajata razloge, na podlagi katerih je Splošno sodišče zavrnilo drugi tožbeni razlog, potem ko je ugotovilo, da pritožnici nista dokazali obstoja prevladujočega javnega interesa. Organizaciji ClientEarth in PAN Europe menita, da niti Splošno sodišče niti EFSA nista pretehtala vse interese, ki so varovani s členom 4(1)(b) Uredbe št. 1049/2001 in členom 8(b) Uredbe št. 45/2001, torej pravice do preglednosti na eni strani in pravice do varstva zasebnega življenja na drugi.

31. EFSA in Komisija, ki ju podpira tudi ENVP, trdita, da se, kadar se prošnja, utemeljena na podlagi Uredbe št. 1049/2001, nanaša na dostop do dokumentov, ki vsebujejo osebne podatke, uporabijo vse določbe Uredbe št. 45/2001, vključno z njenima členom 8 in 18, ne da bi bilo potrebno preizkusiti ostale pogoje iz člena 4(1)(b) Uredbe št. 1049/2001. Pritožnici naj bi torej morali dokazati obstoj prevladujočega javnega interesa, zaradi katerega bi bil upravičen prenos zaprošenih osebnih podatkov, kar bi EFSA omogočilo, da pretehta različne interese, ki so pri tem upoštevni. Vendar sta organizaciji ClientEarth in PAN Europe razloge, na podlagi katerih naj bi bil upravičen ta prenos, navedli šele po začetku sodnega postopka, zaradi česar EFSA ob odločanju o prošnji za dostop do dokumentov ni mogla opraviti nikakršnega tehtanja.

C – Tretji pritožbeni razlog

32. Organizaciji ClientEarth in PAN Europe trdita, da je Splošno sodišče z načinom zavrnitve argumentov, ki sta jih uveljavljali za dokaz potrebe po dostopu do zaprošenih informacij, kršilo načelo sorazmernosti.

33. V tem smislu trdita, da je, ker po eni strani interes, ki ga je Splošno sodišče želelo zaščititi, pravzaprav ni obstajal, saj so bila imena zadevnih strokovnjakov dostopna javnosti, in sta po drugi strani dokazali potrebo po prenosu zaprošenih podatkov, zadostovalo, da – kot določa člen 8(2) Listine – dokažeta obstoj legitimne podlage, določene z zakonom, kar pa sta storili s tem, da sta se sklicevali na načelo preglednosti.

34. EFSA se zdi dopustnost tretjega pritožbenega razloga vprašljiva, ker po njenem mnenju kritični deli izpodbijane sodbe niso dovolj natančno opredeljeni in ker sta se tožeči stranki omejili zgolj na ponovitev trditev, navedenih že na prvi stopnji. V zvezi z vsebino tega razloga pa EFSA enako kot Komisija trdi, da očitke pritožnic očitno ni utemeljen, saj je Splošno sodišče v skladu z Uredbo št. 45/2001 in sodno prakso zgolj zahtevalo, da se dokaže obstoj zakonitega interesa za dostop do spornih informacij. Ta zahteva pa naj ne bi bila nesorazmerna in naj bi povsem zagotavljala potrebno ravnotežje med zadevnimi interesi in temeljnimi pravicami.

VI – Presoja

A – Prvi pritožbeni razlog

35. S prvim pritožbenim razlogom pritožnici uveljavljata, da sporni podatki ne pomenijo osebnih podatkov v smislu Uredbe št. 45/2001. Vendar je po mojem mnenju jasno, da gre v skladu z upoštevno sodno prakso Sodišča za takšne podatke.

36. V sodbi Komisija/Bavarian Lager¹⁰ je bilo ugotovljeno, da seznam udeležencev sestanka, opravljenega v okviru postopka zaradi neizpolnitve, vsebuje osebne podatke.¹¹ V tej zadevi se ne želi le razkritje imen strokovnjakov, ampak tudi mnenj, ki jih je v zvezi z osnutkom predstavil vsak od njih.

37. V skladu s členom 2(a) Uredbe št. 45/2001 „osebni podatek“ pomeni „katero koli informacijo, ki se nanaša na določeno ali določljivo fizično osebo“. V tej zadevi so po eni strani vpletene osebe identificirane že z razkritjem njihovih imen, po drugi strani pa se o njih posredujejo tudi nekatere informacije, in sicer konkretna mnenja, ki so jih podale v okviru izvajanja svoje poklicne dejavnosti. Zato je jasno, da so podani opredeljujoči elementi pojma „osebni podatki“, saj pomenijo mnenja, ki so jih predstavili strokovnjaki, „informacijo, ki se nanaša na določeno [...] fizično osebo“. Lahko bi se reklo tudi, da pomenijo informacijo o vsakem od zadevnih strokovnjakov, ki so bili nesporno identificirani na podlagi njihovih imen.

38. Imena strokovnjakov so sicer res objavljena na spletnih strani EFSA. Vendar pritožnici ne prosita za imena vseh strokovnjakov EFSA, ampak le tistih, ki so predstavili mnenja. Poleg tega prosita za dostop do teh mnenj, vendar ne v anonimizirani obliki, temveč z navedbo avtorja. Imena strokovnjakov so torej javna in prav tako so javna predstavljena mnenja; za kar se prosi, je povezava obeh podatkov, s čimer bo nastala nova „informacija, ki se nanaša na določeno [...] fizično osebo“ (člen 2(a) Uredbe št. 45/2001). Zato se zdi jasno, da se prosi za „osebne podatke“ v smislu te uredbe.

39. Posledično menim, da je treba prvi pritožbeni razlog zavrni.

10 — Zadeva C-28/08 P, EU:C:2010:378.

11 — Prav tam (točka 70).

B – Drugi pritožbeni razlog

40. Z drugim pritožbenim razlogom se prereka, da morata biti pogoja, ki sta v členu 8(b) Uredbe št. 45/2001 zahtevana za prenos osebnih podatkov – torej, obstoj potrebe po njihovem prenosu in neobstoj razlogov za domnevo, da bi se s tem morda poseglo v zakonite interese posameznika, na katerega se nanašajo osebni podatki – izpolnjena kumulativno. Pritožnici s tem menita, da Splošno sodišče ni ustrezno pretehtalo pravice do varstva zasebnega življenja (člen 4(1)(b) Uredbe št. 1049/2001) na eni strani in pravice do preglednosti (člen 8(b) Uredbe št. 45/2001) na drugi.

41. Spomniti je treba, da se v skladu s členom 8(b) Uredbe št. 45/2001 osebni podatki prenesejo le „če prejemnik dokaže potrebo po prenosu podatkov in če ni razloga za domnevo, da bi se morda poseglo v zakonite interese posameznika, na katerega se nanašajo osebni podatki“.

42. Splošno sodišče je v točki 83 izpodbijane sodbe menilo, da gre za kumulativna pogoja in da ker pritožnici nista izpolnili prvega izmed njiju – to je, ker nista dokazali potrebe po prenosu zaprošenih podatkov – ni bilo potrebno preučiti drugega, torej ugotavljati, ali je podan razlog za domnevo, da bi se morda poseglo v zakonite interese zadevnih oseb. Splošno sodišče je menilo, kot je razvidno iz točke 64 izpodbijane sodbe, da institucija, na katero je prošnja naslovljena, kadar prejemnik ne predstavi niti izrecne in legitimne utemeljitve niti prepričljivega argumenta, ki dokazuje potrebo po prenosu, ne more pretehtati interesov strank in preveriti, ali je izpolnjen drugi od pogojev iz člena 8(a) Uredbe št. 45/2001, tako da se v takem primeru prošnja za dostop lahko zavrne.

43. Menim, da je jasno, da se vsak od pogojev, omenjen v členu 8(b) Uredbe št. 45/2001, nanaša na drug subjekt. Prvi pogoj se seveda nanaša na „prejemnika“ informacije, torej na osebo, ki zanjo zaprosi. Drugi pogoj pa se nanaša na institucijo, ki razpolaga z zaproseno informacijo; drugače kakor prvi pogoj se namreč ne nanaša izrecno na prejemnika, kajti uporaba brezosebne oblike „ni“ nujno napotuje na tistega, ki mora odločiti o prošnji, torej na institucijo, katero se prosi za razkritje informacij, ali, če do tega pride, na Sodišče, ki odloča o tožbi, vloženi zoper zavrnitev prošnje. Le prejemnik mora torej dokazati „potrebo“ po prenosu, kot jasno izhaja iz besedila določbe. In le institucija ima nalogo, da preveri, ali „ni razloga za domnevo, da bi se morda poseglo v zakonite interese posameznika, na katerega se nanašajo osebni podatki,“ tako da je ta „razlog“ lahko podan povsem neodvisno od tega, ali je bila dokazana „potreba“ po prenosu podatkov na prosilca.

44. Iz tega izhaja, da morata biti pogoja – ker se nanašata na različna predmeta, in sicer po eni strani na potrebo po prenosu, ki je povsem neodvisna od morebitnih posegov v interese zadevnih oseb, do katerih lahko pride zaradi prenosa, in po drugi strani na obstoj možnosti takih posegov, ki se prav tako presojujejo ne glede na to potrebo – izpolnjena kumulativno, kot je pravilno ugotovilo Splošno sodišče, zaradi česar ni bilo treba preučiti, ali je izpolnjen drugi od obeh pogojev.

45. Zato menim, da je treba zavrni tudi drugi pritožbeni razlog.

C – Tretji pritožbeni razlog

46. S tretjim pritožbenim razlogom pritožnici trdita, da je sklicevanje na načelo preglednosti zadostovalo za to, da se upraviči potreba po prenosu podatkov, za katere sta prosili. To sklicevanje, izvedeno v kontekstu aluzij na določeno ozračje nezaupanja v razmerju do EFSA, naj bi bilo po mnenju pritožnic zadostna podlaga za to, da se upraviči razkritje zaprošenih informacij. Menita, da je Splošno sodišče za izpolnitev zahteve, da se ta potreba upraviči, postavilo nesorazmerne pogoje.

47. V zvezi s preizkusom tretjega pritožbenega razloga je potrebno predhodno opozorilo. Kot je navedeno v točki 72 izpodbijane sodbe, je bila zavrnitev dostopa sprva utemeljena na izjemi varstva postopka odločanja (člen 4(3), drugi pododstavek, Uredbe št. 1049/2001), medtem ko se je na izjemo v zvezi z varstvom osebnih podatkov (člen 4(1)(b) Uredbe št. 1049/2001 in člen 8 Uredbe št. 45/2001)

EFSA prvič sklicevala šele v odločbi z dne 12. decembra 2011, ki je bila sprejeta po vložitvi tožbe pri Splošnem sodišču. Zaradi te spremembe determinant razprave se pritožnicama ne more očitati – kot si prizadevata EFSA in Komisija – dejstva, da v predhodnem postopku nista upravičili potrebe po prenosu osebnih podatkov zadevnih oseb, to je, da nista že takrat navedli utemeljitev v smislu člena 8(b) Uredbe št. 45/2001.

48. Menim, da je jasno, da sta se pritožnici v predhodnem postopku lahko opredelili le glede izjeme, na katero se je takrat sklicevala EFSA, torej na izjemo iz člena 4(3), drugi pododstavek, Uredbe št. 1049/2001, ki se nanaša na varstvo postopkov odločanja. Izjema, ki jo je EFSA nazadnje uveljavljala v odločbi z dne 12. decembra 2011, je bila lahko predmet razprave le med postopkom pred Splošnim sodiščem; tako je tudi bilo, kot je ugotovljeno v točki 73 izpodbijane sodbe, v kateri je opozorjeno, da sta med obravnavo tako EFSA kot Komisija strinjali, da Splošno sodišče lahko preuči ta konkretni izpodbojni razlog. Zato ni ovir za to, da se to vprašanje obravnava tudi na tej stopnji postopka.¹²

49. Pri pojmu „potreba po prenosu podatkov“ je po mojem mnenju treba izhajati iz izhodišča, da je za njegovo razlago treba upoštevati učinkovanje Uredbe št. 1049/2001, saj sta pritožnici pri svojem ravnanju uveljavljali pravico do dostopa do dokumentov institucij, katere „načel[a], pogoj[i] in omej[ite] [ve] [so] določen[i] s to uredbo“, kot je določeno v členu 2(1) Uredbe št. 1049/2001.

50. Zato je treba tudi v primeru Uredbe št. 45/2001 njen poseben sistem dostopa do dokumentov uskladiti s splošnim sistemom, določenim v Uredbi št. 1049/2001, kot je ravnalo Sodišče na področjih, na katerih je zakonodajalec Unije določil posebna pravila za dostop, kakršna veljajo na primer na področju konkurence¹³ ali v zvezi s sodnimi postopki¹⁴ ali postopki zaradi neizpolnitve obveznosti.¹⁵

51. V primeru Uredbe št. 45/2001 potreba po tej uskladitvi ne izhaja zgolj iz „sistemske zahteve“, ki se na splošno postavlja zaradi soobstoja različnih ureditev o dostopu, ki se nanašajo na isti dokument. Ne gre le za to, da je treba, ker se eventualno uporabi več ureditev o dostopu, oblikovati celovito in sistemsko razlago vseh teh ureditev, da bi se dosegla rešitev, ki bi bila zadovoljiva z vidika interesov, varovanih z vsako od teh ureditev. Drugače kot v primeru drugih predpisov, s katerimi je urejen dostop do dokumentov, zahteva po tej koherentni in sistemski razlagi izrecno izhaja iz Uredbe št. 1049/2001, ki v členu 4(1)(b) določa, da „[i]nstitucije zavrnejo dostop do dokumenta, kadar bi razkritje oslabilo varstvo: [...] (b) zasebnost[i] in integritet[e] posameznika, zlasti v skladu z zakonodajo Skupnosti s področja varstva osebnih podatkov“. Sodišče je iz te določbe razbralo, da „če je namen prošnje, ki temelji na Uredbi št. 1049/2001, pridobiti dostop do dokumentov, ki vsebujejo osebne podatke, postanejo določbe Uredbe št. 45/2001, vključno s členoma 8 in 18, v celoti uporabljive“,¹⁶ tako da „posebna in omejujoča razlaga člena 4(1)(b) Uredbe št. 1049/2001 [...] ne ustreza ravnotežju, ki ga je zakonodajalec Unije nameraval vzpostaviti med zadevnima uredbama“.¹⁷

52. Zdi se mi, da velja ob tej priliki in za namene problematike, ki se postavlja v okviru te zadeve, poudariti ta poziv Sodišča k „ravnotežju“ med cilji obeh Uredb.

12 — Splošno sodišče pa je v točki 68 izpodbijane sodbe do neke mere protislovno ugotovilo, da pritožnici pred sprejetjem odločbe z dne 12. decembra 2011 nista podali nobenih utemeljitev za dokaz potrebe po prenosu podatkov zadevnih oseb, zaradi česar EFSA ni mogla niti pretehtati različnih interesov strank niti preveriti, ali so podani razlogi, zaradi katerih bi bili lahko ogroženi legitimni interesi zadevnih oseb, tako da izpodbijane odločbe v tem smislu ni mogla obrazložiti. Vendar je Splošno sodišče kljub temu nazadnje preučilo – čeprav nato zanimalo – ali sta pritožnici potrebo po prenosu upravičili.

13 — Sodbi Komisija/Éditions Odile Jacob (C-404/10 P, EU:C:2012:393) in Komisija/EnBW (C-365/12 P, EU:C:2014:112).

14 — Sodba Švedska/API in Komisija (C-514/07 P, C-528/07 P in C-532/07 P, EU:C:2010:541).

15 — Sodba LPN in Finska/ Komisija (C-514/11 P in C-605/11 P, EU:C:2013:738).

16 — Sodba Komisija/Bavarian Lager (C-28/08 P, EU:C:2010:378, točka 63).

17 — Sodba Komisija/Bavarian Lager (C-28/08 P, EU:C:2010:378, točka 65).

53. Menim, da zaradi duha „ravnotežja“, na katerega se je sklicevalo Sodišče, nikakor ni dopustno „tako“ izključiti – kot je ravnalo Splošno sodišče v zadevi Komisija/Bavarian Lager¹⁸ – uporabo člena 8(b) Uredbe št. 45/2001. Nekaj povsem drugega pa je trditi, da bi se morale kategorije iz te uredbe v okviru kakršne koli prošnje za dostop do dokumentov institucij uporabiti brez zadržkov, torej ne da bi se ustrezno upošteval značaj informacije, ki je konkretno zaprosena.

54. Menim, da je jasno, da „potrebe“, na katero napotuje Uredba št. 45/2001, v primeru, kadar se prosi za dostop do dokumentov, ki vsebujejo podatke, v zvezi s katerimi ni podan nikakršen javen interes, ni mogoče pojmovati z enako doslednostjo in v enakem obsegu kot v primeru, kadar se prošnja nanaša – kot v obravnavani zadevi – na informacije, v zvezi s katerimi je podan očiten javni interes in ki se nanašajo na poklicno dejavnost neke osebe. Ta dejavnost, ki je tudi „osebna“, kot je Sodišče menilo v sodbi Komisija/Bavarian Lager,¹⁹ pa je takšna v manjšem obsegu kot dejavnost, ki se nanaša na ravnanja, nepovezana s poklicem zadevne osebe.

55. Pojem „potreba“ je torej treba presojati ob določeni stopnji prožnosti, kadar osebni podatki niso, da tako rečem, neposredni predmet prošnje za informacije, ampak se ta nanaša na dokumente javnega značaja, ki vsebujejo tudi informacije, ki se nanašajo na posameznike in vsebujejo „osebne podatke“.²⁰ Nedvomno so to podatki, ki so „osebni“, saj vsebujejo „informacijo, ki se nanaša na identificirano fizično osebo“ (člen 2(a) Uredbe št. 45/2001), vendar gre *prima facie* za „poklicno informacijo“, ki je zato manj občutljiva kot informacija, ki se nanaša na intimno področje ali zasebno življenje v ozkem smislu.

56. Z drugimi besedami, na podlagi „uravnotežene razlage“ obeh Uredb bi bilo mogoče sklepati, da je pri presoji „potrebe“ nujno treba razlikovati med primeri, v katerih se prosi za osebne podatke, ki *prima facie* nimajo nobene zveze s postopkom javnega odločanja, in primeri, v katerih se prosi za podatke, ki so v določeni meri povezani z izvajanjem javnih pooblastil.

57. Pritožnici menita, da je sklicevanje na načelo preglednosti zadostovalo za to, da se upraviči potreba po prenosu zaprosenih podatkov. Na to načelo sta se sklicevali v kontekstu aluzij na določeno ozračje nezaupanja v razmerju do EFSA, ki je bila večkrat osumljena pristranskosti in tega, da za člane svojih organov imenuje osebe, ki imajo določene osebne interese. Konkretno – kot je bilo ugotovljeno v točki 79 izpodbijane sodbe – naj bi študija PAN Europe razkrila, da je osem od trinajstih članov delovne skupine EFSA povezanih z industrijskimi lobiji.

58. Splošno sodišče je v točki 80 izpodbijane sodbe na zgoraj omenjene navedbe odgovorilo, da sta bili pritožnici obveščeni o imenih zadevnih strokovnjakov in sta imeli dostop do njihovih izjav o interesih. Ker pa nista izrazili dvomov o neodvisnosti nobenega od strokovnjakov, je Splošno sodišče menilo, da ni treba preučiti, ali pomenijo sumi glede njihove pristranskosti razlog, zaradi katerega bi bil zaprosen dostop upravičen.

59. Ne strinjam se z mnenjem Splošnega sodišča, saj se mi zdi sklicevanje – kakor je bilo opravljeno v tej zadevi – na določeno stopnjo nezaupanja glede nepristranskosti EFSA zadosten razlog, da se upraviči potreba po prenosu podatkov, zlasti če se ti podatki, ki so sicer res „osebni“, nanašajo na poklicno dejavnost zadevnih oseb.

60. S tem, da se od pritožnic, ki se sklicujeta na določeno stopnjo nezaupanja glede nepristranskosti EFSA in to utemeljujeta z indici, oprtimi na določeni dokumentaciji, zahteva tudi, da formalno in izrecno izpodbijata neodvisnost nekaterih strokovnjakov, se jima v zvezi z upravičevanjem potrebe po prenosu zaprosenih podatkov ne nalaga zgolj očitno nesorazmernega bremena, ampak tudi ruši

18 — Sodba Komisija/Bavarian Lager (C-28/08 P, EU:C:2010:378, točka 64).

19 — Sodba Komisija/Bavarian Lager (C-28/08 P, EU:C:2010:378, točke od 68 do 70).

20 — V tem smislu se v bistvenem strinjam s klasifikacijskim merilom, ki ga je v sklepnih predlogih v zadevi Komisija/Bavarian Lager (C-28/08 P, EU:C:2009:624; točke od 158 do 166) predlagala generalna pravobranilka E. Sharpston.

ravnotežje med cilji, ki jim sledita Uredbi. Takšna zahteva bi bila lahko smiselna, če bi se skušalo ovreči veljavnost študij ali začeti postopek zaradi ravnanja strokovnjakov, v okoliščinah obravnavanega primera pa gre izključno za pridobitev informacij in podatkov, ki so potrebni, da bi se lahko presodilo, ali se lahko resno dvomi o nepristranskosti EFSA in torej po potrebi začne postopek zoper agencijo ali posamezne strokovnjake. Gre torej le za omogočitev uveljavljanja pravice zahtevati, da se ugotovi odgovornost osebe, ki je morda ravnala nezakonito. V končni fazi imamo torej opraviti s tipičnim primerom namena uporabe načela preglednosti in pravice dostopa do informacij.

61. Zato menim, da sta v obravnavanem primeru pritožnici zadostno upravičili „potrebo“ iz člena 8(b) Uredbe št. 45/2001, tako da je treba tretjemu pritožbenemu razlogu pritrčiti.

62. Vendar to ne pomeni, da bi bilo treba prenesti zaprosene dokumente, saj se v omenjenem členu zahteva tudi – in sicer kumulativno, kot je bilo ugotovljeno zgoraj – da „ni razloga za domnevo, da bi se [s prenosom] morda poseglo v zakonite interese posameznika, na katerega se nanašajo osebni podatki“. Te zahteve pa Splošno sodišče ni preučilo, ker je menilo, da prva zahteva ni izpolnjena in da zato obstoja takega razloga ni treba ugotavljati.

63. Splošno sodišče bo torej v okviru ponovnega odločanja lahko preučilo vprašanje z vidika zakonitih interesov posameznikov, na katere se nanašajo osebni podatki, torej strokovnjakov, ki so podpisali vsako od mnenj, za katere sta zaprosili pritožnici, in ki utegnejo prav zato, ker gre za informacije v zvezi z njihovo poklicno dejavnostjo, imeti ves interes za to, da postane njihovo avtorstvo javno znano.

VII – **Dokončna odločitev Sodišča o sporu**

64. Člen 61 Statuta Sodišča določa, da „[č]e je pritožba utemeljena, Sodišče razveljavi odločitev Splošnega sodišča“ in lahko, „[č]e stanje postopka to dovoljuje, [...] samo dokončno odloči o zadevi“.

65. Menim, da niso podane okoliščine, da bi Sodišče lahko dokončno odločilo o zadevi. Razlog za to je, kot sem pojasnil, da Splošno sodišče ni pretehtalo, ali je v obravnavani zadevi izpolnjen drugi od pogojev iz člena 8(b) Uredbe št. 45/2001, to je, ali bi se s prenosom podatkov lahko poseglo v zakonite interese zadevnih oseb.

VIII – **Stroški**

66. V skladu s členom 138(1) Poslovnika, ki se na podlagi člena 184(1) Poslovnika uporabi v pritožbenem postopku, Sodišču predlagam, naj se plačilo stroškov naloži EFSA.

IX – **Predlog**

67. Ob upoštevanju navedenih preudarkov Sodišču predlagam, naj:

1. Ugodi tretjemu pritožbenemu razlogu.
2. Razveljavi sodbo Splošnega sodišča z dne 13. septembra 2013 v zadevi ClientEarth in PAN Europe/EFSA(T-214/11, EU:T:2013:483).
3. Zadevo vrne v razsojanje Splošnemu sodišču, da to odloči o morebitnem poseganju v zakonite interese oseb, ki jih zadeva prenos zaprosenih osebnih podatkov.
4. EFSA naloži plačilo stroškov.