



## Zbirka odločb sodne prakse

SKLEPNI PREDLOGI GENERALNE PRAVOBRANILKE  
ELEANOR SHARPSTON,  
predstavljeni 17. novembra 2016<sup>1</sup>

**Zadeva C-562/14 P**

**Kraljevina Švedska  
proti**

**Evropski komisiji**

„Pritožba — Dostop do dokumentov institucij Evropske unije — Uredba (ES) št. 1049/2001 — Izjema od pravice dostopa — Člen 4(2), tretja alineja — Varstvo namena preiskav — Dokumenti v spisu v postopku EU pilot — Zavrnitev dostopa — Obveznost zadevne institucije, da posamično preuči dokumente iz prošnje za dostop“

1. Kraljevina Švedska s pritožbo Sodišču predlaga, naj razveljavi sodbo Splošnega sodišča z dne 25. septembra 2014 Spirlea/Komisija.<sup>2</sup> Splošno sodišče je s to odločbo zavrnilo tožbo Dariusa Nicolaia Spirlee in Mihaele Spirlea, s katero sta predlagala razglasitev ničnosti Sklepa Evropske komisije z dne 21. junija 2012, s katerim jima je bil zavrnen dostop do dokumentov v spisu, ki se je nanašal na postopek EU pilot (v nadaljevanju: sporni sklep).<sup>3</sup>

2. Člen 4 Uredbe (ES) št. 1049/2001<sup>4</sup> določa številne izjeme od pravice dostopa javnosti do dokumentov institucij Unije. Sodišče je v sodni praksi ugotovilo, da lahko institucije Unije zavrnejo prošnje za dostop na podlagi splošnih domnev proti razkritju, če zadevni dokumenti spadajo v eno od petih kategorij.<sup>5</sup> V takih primerih zadevna institucija pri preučitvi prošenj za dostop ni dolžna individualno pregledati zadevnih dokumentov.<sup>6</sup>

3. Temeljno vprašanje v tej pritožbi je, ali bi morale Sodišče dodati šesto kategorijo dokumentov, za katero bi se morala uporabljati splošna domneva za nerazkritje, namreč dokumente Komisije v okviru postopka EU pilot.<sup>7</sup> Za odgovor na to vprašanje je treba odločiti, ali so si značilnosti tega postopka in postopkov zaradi neizpolnitve obveznosti na podlagi člena 258 PDEU (zlasti tiste faze teh postopkov, preden pride do ugotavljanja kršitev) tako podobne, da bi morala splošna domneva, s katero se nasprotuje razkritju, ki se nanaša na slednje, obsegati tudi dokumente v postopku EU pilot.

1 — Jezik izvirnika: angleščina.

2 — T-306/12, EU:T:2014:816 (v nadaljevanju: izpodbijana sodba).

3 — Glej v nadaljevanju tudi točke od 9 do 12 spodaj.

4 — Uredba Evropskega parlamenta in Sveta 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).

5 — Te kategorije so: (i) dokumenti iz upravnega spisa v zvezi s postopkom nadzora državnih pomoči; (ii) vloge, ki jih je predložila institucija v okviru sodnega postopka; (iii) dokumenti, izmenjani med Komisijo in subjekti, ki so priglasili koncentracijo, ali tretjimi v okviru postopka nadzora nad koncentracijami podjetij; (iv) dokumenti v zvezi s predhodno fazo postopka zaradi neizpolnitve obveznosti; in (v) dokumenti v zvezi s postopkom na podlagi člena 101 PDEU. Glej sodbo z dne 16. julija 2015, ClientEarth/Komisija (C-612/13 P, EU:C:2015:486, točka 77 in navedena sodna praksa; v nadaljevanju: ClientEarth). Glej v nadaljevanju tudi točke od 38 do 41 spodaj.

6 — Glej na primer sodbo z dne 14. novembra 2013, LPN in Finska/Komisija (C-514/11 P in C-605/11 P, EU:C:2013:738, točka 39; v nadaljevanju: LPN).

7 — Glej točko 9 spodaj.

## Zakonodaja

### *Pogodba o delovanju Evropske unije*

4. Člen 15(1) PDEU med drugim določa splošno načelo, da morajo institucije Unije pri svojem delu kar najbolj upoštevati načelo javnosti delovanja. Na podlagi člena 15(3), prvi in drugi pododstavek, PDEU imajo državljani Unije pravico dostopa do dokumentov institucij Unije. Za to pravico veljajo nekatera načela in pogoji, vključno z omejitvami iz razlogov javnega ali zasebnega interesa, ki ga z uredbami določita Evropski parlament in Svet.

### *Listina Evropske unije o temeljnih pravicah*

5. Pravica dostopa do dokumentov je utemeljena v členu 42 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah.<sup>8</sup>

### *Uredba št. 1049/2001*

6. V uvodnih izjavah Uredbe št. 1049/2001 je navedeno, da je 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 PDEU (uvodna izjava 4). Načeloma bi morali biti vsi dokumenti institucij dostopni javnosti, vendar je treba nekatere javne in zasebne interese zaščititi z izjemami (uvodna izjava 11).

7. V členu 1 Uredbe so na podlagi javnega ali zasebnega interesa opredeljeni načela, pogoji in omejitve, ki urejajo pravico dostopa do dokumentov institucij, določeno v členu 15 PDEU, da bi zagotovili „čim širši dostop do dokumentov“.

8. Naslov člena 4 je „Izjeme“. Člen 4(2), tretja alineja, določa:

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

[...]

— namena inšpekcij, preiskav in revizij,

razen če ne prevlada javni interes za razkritje.“

<sup>8</sup> — UL 2010, C 83, str. 389 (v nadaljevanju: Listina).

## Postopek EU pilot

9. Komisija je uvedbo poskusnega izvajanja ukrepov za izboljšanje uporabe prava Unije prvič predlagala v sporočilu „Evropa rezultatov – uporaba prava [Unije]“.<sup>9</sup> V Pogodbah ni posebne pravne podlage za postopek, ki deluje od aprila 2008. Leta 2010 je Komisija navedla:

„[...] Zamisel, na kateri temelji projekt, je, da bi se moral ta sistem uporabljati za vsa vprašanja in problematiko, povezana z uporabo prava Unije, kadar se od držav članic zahteva informacije ali pojasnila [...] Šteje se, da je primerno omogočiti vsaj minimalno možnost za hitre in uspešne rešitve pred začetkom postopka zaradi neizpolnitve obveznosti, s čimer se nadomeščajo sedanje upravne prakse [tako imenovani ‚dopis pred uvedbo člena 258 PDEU‘] [...]“.<sup>10</sup>

## Dejansko stanje in sporni sklep

10. D. N. in M. Spirlea sta imela otroka, ki je avgusta 2010 umrl, domnevno zaradi posledic zdravljenja, ki je vključevalo uporabo avtolognih izvornih celic, kar je bilo opravljeno v zasebni kliniki s sedežem v Düsseldorfu (Nemčija) (v nadaljevanju: zasebna klinika). 8. marca 2011 sta pri generalnem direktoratu Komisije Zdravje vložila pritožbo, v kateri sta v bistvu zatrjevala, da je lahko zasebna klinika izvajala to zdravljenje, ker nemški organi niso izpolnili svojih obveznosti iz Uredbe (ES) št. 1394/2007<sup>11</sup> glede zdravil za napredno zdravljenje. Komisija je nato uvedla postopek EU pilot,<sup>12</sup> da bi ugotovila, ali je bila kršena Uredba št. 1394/2007. V tem postopku je Komisija nemškimi organom 10. maja in 10. oktobra 2011 poslala dve zahtevi za informacije. Ti so na ti zahtevi odgovorili 7. julija oziroma 4. novembra 2011.

11. D. N. in M. Spirlea sta na podlagi Uredbe št. 1049/2001 zaprosila za dostop do dokumentov z informacijami o obravnavanju njune pritožbe. Komisija je 26. marca 2012 z dvema ločenima dopisoma zavrnila ta dostop. Komisija je 30. aprila 2012 obvestila D.N. Spirleo in M. Spirlea, da ni mogla ugotoviti, da so nemški organi kršili pravo Unije, zlasti Uredbo št. 1394/2007.

12. Komisija je 21. junija 2012 s spornim sklepom na podlagi člena 4(2), tretja alineja, Uredbe št. 1049/2001 zavrnila odobritev dostopa do zahtevanih dokumentov. V bistvu je menila, da bi lahko razkritje dveh zahtev za informacije, ki ju je Komisija naslovila na nemške organe 10. maja in 10. oktobra 2011 v okviru postopka 2070/11 (v nadaljevanju: sporna dokumenta),<sup>13</sup> vplivalo na nemoten potek preiskave nemških organov. Prav tako je zavrnila delni dostop do teh dokumentov na podlagi člena 4(6) Uredbe št. 1049/2001. Komisija je nato ugotovila, da ni prevladujočega javnega interesa v smislu člena 4(2), zadnji del stavka, Uredbe, ki bi utemeljeval razkritje spornih dokumentov. Nazadnje je 27. septembra 2012 obvestila D. N. Spirleo in M. Spirlea, da je postopek 2070/11 dokončno končan.

9 — V nadaljevanju ga navajam kot „Sporočilo z dne 5. septembra 2007“ (COM(2007) 502 final). Prvotnih 15 držav članic, ki so sodelovale pri izvajanju, so bile Avstrija, Češka republika, Danska, Finska, Nemčija, Madžarska, Irska, Italija, Litva, Nizozemska, Portugalska, Slovenija, Španija, Švedska in Združeno kraljestvo. Zdaj v tem, kar je znano kot postopek EU pilot, sodeluje vseh 28 držav članic.

10 — Glej točko 3.1 delovnega dokumenta služb Komisije z dne 3. marca 2010 „Dejstva o delovanju sistema do začetka februarja 2010, ki dopolnjujejo dokument Poročilo Komisije - Ocenjevalno poročilo sistema ‚EU Pilot‘ (COM(2010) 70 final).

11 — Uredba 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 2007, L 324, str. 121).

12 — Postopek EU pilot 2070/11/SNCO (v nadaljevanju: postopek 2070/11).

13 — Sporna dokumenta obsegata samo zahtevi Komisije za informacije, ne pa odgovora države članice. Glej tudi točko 21 spodaj.

## Postopek pred Splošnim sodiščem in izpodbijana sodba

13. D. N. in M. Spirlea sta 6. julija 2012 pred Splošnim sodiščem vložila tožbo za razglasitev ničnosti spornega sklepa. V njuno podporo so intervenirale Danska, Finska in Švedska. Češka republika in Španija sta intervenirali v podporo Komisiji. Komisija je v skladu s sklepom Splošnega sodišča predložila na vpogled sporna dokumenta. Dokumenta nista bila razkrita D. N. Spirlei in M. Spirlea ali kateri koli intervenientki.

14. D. N. in M. Spirlea sta s prvim tožbenim predlogom navajala, da je Komisija napačno uporabila pravo s tem, da je člen 4(2), tretja alineja, Uredbe št. 1049/2001 razlagala tako, kot da pomeni, da je mogoče zavrniti razkritje dokumentov v zvezi s postopkom EU pilot, ne da bi te konkretno in posamično preizkusila. Splošno sodišče je zavrnilo ta predlog in rzsodilo, da Komisija s tako razlago te določbe ni napačno uporabila prava.<sup>14</sup> Splošno sodišče je rzsodilo, da je Komisija, v nasprotju s trditvijo Švedske, preverila, da sta ta dokumenta predmet postopka, ki še poteka, in da se zato splošna domneva za nerazkritje za navedena dokumenta dejansko uporablja.<sup>15</sup> Splošno sodišče je nato zavrnilo pritožbo D. N. Spirlee in M. Spirlea, da Komisija pri presoji prevladujočega javnega interesa ni pravilno uravnotežila nasprotujočih si interesov.<sup>16</sup>

15. D. N. in M. Spirlea sta v drugem tožbenem razlogu navajala, da je Komisija kršila njuno pravico do delnega dostopa do spornih dokumentov. Splošno sodišče je ta razlog zavrglo kot nedopusten.<sup>17</sup> Nato je Splošno sodišče zavrnilo tretji tožbeni razlog D. N. Spirlee in M. Spirlea, da Komisija ni izpolnila obveznosti obrazložitve, ki jo ima na podlagi člena 296 PDEU.<sup>18</sup> Nazadnje je Splošno sodišče zavrnilo četrti tožbeni razlog, da je Komisija kršila pravila o obravnavanju pritožb državljanov Unije, ki izhajajo iz Sporočila z dne 20. marca 2002.<sup>19</sup>

## Pritožba in postopek pred Sodiščem

16. Švedska vlada predlaga Sodišču, naj:

- izpodbijano sodbo razveljavi;
- sporni sklep razglasi za neveljaven; in
- Komisiji naloži plačilo stroškov.

17. Švedska navaja tri pritožbene razloge. S prvima dvema razlogoma trdi, da je Splošno sodišče v dveh pogledih napačno razlagalo člen 4(2), tretja alineja, Uredbe št. 1049/2001, prvič, s tem, da je menilo, da sme Komisija, ko se sklicuje na izjemo v zvezi s preiskavami, svoj sklep utemeljiti na splošni domnevi, da je treba dostop v postopku EU pilot zavrniti, in drugič, s tem, da je rzsodilo, da presoja Komisije, da ni bilo prevladujočega javnega interes v smislu zadnjega dela člena 4(2) te uredbe, ni bila napačna. V tretjem pritožbenem razlogu je navedeno, da je Splošno sodišče napačno uporabilo pravo Unije s tem, da je rzsodilo, da je treba v okviru ničnostne tožbe na podlagi člena 263 PDEU zakonitost izpodbijanega akta – tudi če se nanaša na preučitev prošnje na podlagi Uredbe št. 1049/2001 – presojati glede na dejanske in pravne okoliščine na datum sprejetja tega akta.

14 — Točka 80 izpodbijane sodbe.

15 — Točka 85 izpodbijane sodbe.

16 — Točka 102 izpodbijane sodbe.

17 — Točka 107 izpodbijane sodbe.

18 — Točka 124 izpodbijane sodbe.

19 — Sporočilo Komisije Evropskemu parlamentu in Evropskemu varuhu človekovih pravic o odnosih s pritožnikom v zvezi s kršitvami prava [Unije] (COM(2002) 141 final). Glej točko 130 izpodbijane sodbe.

18. Danska in Finska podpirata pritožbo Švedske.

19. Nemčija je intervenirala v podporo Komisiji, ki jo podpirata tudi Češka republika in Španija.

**Prvi pritožbeni razlog: napačna razlaga člena 4(2), tretja alineja, Uredbe št. 1049/2001 – splošna domneva za nerazkritje za dokumente v postopku EU pilot**

20. Švedska v podporo prvemu pritožbenemu razlogu navaja, da je treba v skladu s splošnim načelom, ki se mora uporabiti pri preučitvi zahtev za dostop do dokumentov, zagotoviti čim širšo preglednost. V skladu s tem je treba izjeme od tega načela razlagati in uporabljati restriktivno.

*Izpodbijana sodba*

21. Prvič, Splošno sodišče je razsodilo, da je jasno, da je predmet postopka zavrnitev Komisije, da bi odobrila dostop do svojih zahtev nemškemu organom za informacije z dne 10. maja in 10. oktobra 2011, ne pa do stališč države članice z dne 4. novembra 2011.<sup>20</sup> Ugotovilo je, da je ob sprejetju spornega sklepa postopek EU pilot, začel proti Zvezni republiki Nemčiji, še vedno tekel. Ni bilo sporno, da se sporna dokumenta nanašata na „preiskavo“ v smislu izjeme iz člena 4(2), tretja alineja, Uredbe št. 1049/2001. Vsekakor je iz Sporočila z dne 5. septembra 2007 izhajalo, da je cilj postopkov EU pilot, da se preveri, ali se pravo Unije v državah članicah spoštuje in pravilno uporablja.<sup>21</sup>

22. Splošno sodišče je nato preučilo, ali bi morala Komisija kljub temu konkretno preizkusiti vsebino vsakega od spornih dokumentov, ali pa bi se lahko, nasprotno, oprla na splošno domnevo, da bi razkritje škodovalo ciljem, zaščitenim z izjemo iz člena 4(2), tretja alineja, Uredbe št. 1049/2001. Pri tej presoji je Splošno sodišče navedlo, da je Sodišče kot izjemo od vodilnega načela preglednosti ugotovilo, da se institucije Unije lahko oprejo na splošne domneve, ki veljajo za nekatere vrste dokumentov.<sup>22</sup> Mogoče je, da posamičen in konkreten preizkus vsakega dokumenta ni potreben, če je zaradi posebnih okoliščin primera očitno, da je treba dostop zavrniti 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.<sup>23</sup> Sodišče je v nekaterih zadevah potrdilo obstoj takih splošnih domnev v zvezi z izjemo iz člena 4(2), tretja alineja, Uredbe št. 1049/2001.<sup>24</sup>

23. Splošno sodišče je poudarilo, da sklicevanje na splošno domnevo za nerazkritje ni nepomembno: s takimi 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, 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, pa je treba uporabljati in razlagati restriktivno.<sup>25</sup>

24. Splošno sodišče je sklenilo, da: „[...] trditve [D. N. Spirlee in M. Spirlea] in držav članic, ki v tej zadevi intervenirajo v njuno podporo, ki se nanašajo na neformalnost [postopka EU pilot] in na razlike med tem postopkom in postopkom zaradi neizpolnitve obveznosti, ne zadostujejo za to, da bi se ugotovila napaka v premisi obrazložitve [spornega] sklepa, v skladu s katero bi morala splošna domneva zavrnitve, ki je s sodno prakso priznana za postopke zaradi neizpolnitve obveznosti, vključno

20 — Točka 44 izpodbijane sodbe.

21 — Točka 45 izpodbijane sodbe.

22 — Točka 48 izpodbijane sodbe in navedena sodna praksa.

23 — Točka 49 izpodbijane sodbe in navedena sodna praksa.

24 — V točki 50 izpodbijane sodbe se je Splošno sodišče sklicevalo na štiri kategorije splošne domneve. Sodišče je pozneje dodalo peto kategorijo: glej opombo 5 zgoraj.

25 — Točki 52 in 53 izpodbijane sodbe.

s predhodno fazo, ob upoštevanju namena poskusnega postopka EU veljati tudi v okviru [postopkov EU pilot]. *Ratio decidendi* Sodišča v [sodbi LPN in Finska/Komisija<sup>26</sup>] [...] in podobnosti med [postopkom EU pilot] in postopkom zaradi neizpolnitve obveznosti na podlagi člena 258 PDEU namreč govorijo v prid takemu priznanju“.<sup>27</sup>

25. Splošno sodišče je menilo, prvič, da je skupni element razmišljanja Sodišča v zvezi z različnimi kategorijami dokumentov, za katere je priznana splošna domneva zavrnitve dostopa, da bi bil lahko ogrožen nemoten potek zadevnih postopkov. Ta povezovalni dejavnik se uporablja tudi za postopek EU pilot. Komisija se je v spornem sklepu, s tem ko je pojasnila, da mora v okviru postopka EU pilot obstajati vzajemno zaupanje med Komisijo in zadevno državo članico, ki jima omogoča vzpostavitev postopka pogajanj in kompromisa z namenom sporazumne rešitve spora, da ne bi bilo treba začeti postopek zaradi neizpolnitve obveznosti na podlagi člena 258 PDEU, oprla na isto premiso.<sup>28</sup> Tako je, čeprav postopki EU pilot niso povsem enaki postopku nadzora državnih pomoči ali združitvev ali sodnemu postopku, pri čemer ti postopki tudi med seboj niso enaki. To dejstvo pa Sodišča ni oviralo, da ne bi v vseh teh primerih priznalo možnost sklicevanja na splošne domneve, ki se uporabljajo za nekatere vrste dokumentov.<sup>29</sup>

26. Drugič, med postopkom EU pilot 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 prevladajo nad vsemi razlikami.<sup>30</sup> Oba postopka Komisiji omogočata boljše izvajanje vloge varuhinje Pogodb. Cilj postopka EU pilot in postopka zaradi neizpolnitve obveznosti je zagotavljanje spoštovanja prava Unije s tem, da se zadevni državi članici omogoči, da uveljavi pravico do obrambe, in s tem, da se, če je le mogoče, izogne sodnemu postopku. V obeh primerih mora Komisija, če meni, da država članica ni izpolnila obveznosti, presoditi o možnosti ukrepanja proti tej državi.<sup>31</sup> Postopka sta tudi dvostranska, namreč med Komisijo in zadevno državo članico.<sup>32</sup> Nazadnje, čeprav postopek EU pilot ni povsem enak postopku zaradi neizpolnitve obveznosti, lahko kljub temu privede do tega, da Komisija začne postopek na podlagi člena 258 PDEU, saj lahko Komisija po koncu postopka EU pilot z uradnim opominom formalno začne preiskavo v zvezi s kršitvijo in po potrebi Sodišču predlaga, naj ugotovi, da je zadevna država kršila svoje obveznosti. V teh okoliščinah bi razkritje dokumenta v okviru postopka EU pilot 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 postopka EU pilot, bi lahko države članice na začetku oklevale, ali naj jih delijo.<sup>33</sup>

27. Tako je Splošno sodišče sklenilo, 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 [postopkom EU pilot] kot predhodno stopnjo morebitnega formalnega začetka postopka zaradi neizpolnitve obveznosti lahko opre na splošno domnevo“.<sup>34</sup>

26 — Glej opombo 6 zgoraj.

27 — Točka 56 izpodbijane sodbe.

28 — Točka 57 izpodbijane sodbe in navedena sodna praksa.

29 — Točka 58 izpodbijane sodbe.

30 — Točka 59 izpodbijane sodbe.

31 — Točka 60 izpodbijane sodbe.

32 — Točka 61 izpodbijane sodbe.

33 — Točka 62 izpodbijane sodbe.

34 — Točka 63 izpodbijane sodbe.

28. Splošno sodišče je nato zavrnilo trditve D. N. Spirlee in M. Spirlea, ki so vsebovale navedbo, da je mogoče splošno domnevo v zvezi z dokumenti iz postopka EU pilot vsekakor priznati, le kadar gre za prošnjo za dostop do „vseh dokumentov“ in ne zgolj do dveh dokumentov, kot je to v obravnavanem primeru.<sup>35</sup>

#### *Navedbe strank*

29. Švedska vlada trdi, da je Splošno sodišče napačno uporabilo pravo v naslednjih vidikih. Prvič, dovolilo je Komisiji, da se je za zavrnitev prošnje D. N. Spirlee in M. Spirlea za dostop do dokumentov sklicevala na splošno domnevo za nerazkritje. Splošno sodišče bi moralo razsoditi, da je Komisija dolžna preučiti posamično vsebino vsakega dokumenta. Drugič, čeprav obstaja taka splošna domneva proti razkritju dokumentov v predhodni fazi postopka zaradi neizpolnitve obveznosti na podlagi člena 258 PDEU, to ne bi smela biti podlaga za enak pristop glede dokumentov v postopku EU pilot, saj so razlike med postopkoma večje od podobnosti. Tretjič, o splošni domnevi v zvezi z dokumenti iz postopka EU pilot bi se lahko razmišljalo, le če bi se prošnja za dostop nanašala na „sklop dokumentov“ in ne zgolj na dva kot v spornem postopku.

30. Danska v podporo tem trditvam navaja, da postopek EU pilot obsega primere, ki se ne nanašajo zgolj na morebitni postopek zaradi neizpolnitve obveznosti in ki so širši od predhodne faze takega postopka. Približno četrtnina postopkov EU pilot, v katerih je bila udeležena Danska, se je nanašala zgolj na dejanska vprašanja. V takih primerih ni mogoče predpostavljati, da se lahko dostop do dopisov zavrne na podlagi splošne domneve.

31. Finska dodaja, da ne bi smeli šteti, da dokumenti v postopku EU pilot vsebujejo predhodna stališča Komisije in držav članic v zvezi s postopkom zaradi neizpolnitve obveznosti, če bi razkritje škodovalo cilju tožbe na podlagi člena 258 PDEU. Finska se pridružuje mnenju Švedske, da se splošna domneva, s katero se nasprotuje razkritju, uporablja, le če gre za veliko dokumentov. Splošno sodišče je napačno štelo, da je bilo upoštevno merilo, ali se uporablja splošna domneva zaupnosti, bolj kvalitativno kot kvantitativno.

32. Komisija navaja, da so trditve švedske vlade brezpredmetne, in trdi, da iz sodne prakse tega Sodišča vsekakor izhajajo, da lahko institucija zavrne prošnjo za dostop do dokumentov na podlagi splošne domneve, tudi če se taka prošnja nanaša zgolj na nekaj dokumentov.

33. Češka republika in Španija prav tako trdita, da je sodba Splošnega sodišča pravilna. Zlasti menita, da je namen vseh postopkov EU pilot, da se preveri, ali države članice spoštujejo pravo Unije. Dodajata, da dejanske ali funkcionalne podobnosti med postopkom EU pilot in postopkom zaradi neizpolnitve obveznosti kažejo, da sta primerljiva.

34. Tudi Nemčija meni, da je izpodbijana sodba pravilna. Poudarja, da se je število kršitev od uvedbe postopka EU pilot zmanjšalo, saj je mogoče zadeve rešiti hitreje in ni potrebe za začetek postopka zaradi neizpolnitve obveznosti. Zato je v prihodnosti nujno ohraniti to vzdušje medsebojnega zaupanja. Obveznost razkritja dokumentov v postopku EU pilot bi lahko ovirala nemoten potek postopka. Med postopkom EU pilot in predhodno fazo postopka zaradi neizpolnitve obstajajo številne podobnosti. Nemčija se ne strinja s trditvijo Švedske, da je področje uporabe postopkov EU pilot širše od področja uporabe postopkov zaradi neizpolnitve obveznosti. Predmet postopka EU pilot so lahko le tista vprašanja, ki se lahko izpostavijo v okviru člena 258 PDEU. Zahteve za posredovanje informacij, ki se nanašajo zgolj na dejstva, (kot navajata Švedska in Danska) ne morejo biti predmet postopka EU pilot, razen če se nanašajo na morebitno kršitev prava Unije.

35 — Točke od 72 do 76 izpodbijane sodbe.

35. Švedska v odgovor na stališča Nemčije opozarja na razlike med svojimi izkušnjami s postopki EU pilot in tistimi, ki se nanašajo na Nemčijo. Na Švedskem so bile zadeve, ki so vsebovale veliko materiala in občutljive dokumente, izjema. Te razlike odražajo različna stališča držav članic o tem, kaj vsebuje ta postopek, in govorijo proti uporabi splošne domneve zaupnosti v vseh postopkih EU pilot. Finska dodaja, da neformalna narava postopka EU pilot pomeni, da so izmenjava informacij ter razprave med Komisijo in državo članico zelo drugačne od tega, kar se dogaja v postopku zaradi neizpolnitve obveznosti. Iz tega je razvidno, da se za dokumente iz postopkov EU pilot ne bi smela uporabljati splošna domneva, s katero se nasprotuje razkritju.<sup>36</sup>

### *Presoja*

#### Uvodna pojasnila

36. S členom 42 Listine je državljanom EU zagotovljena pravica dostopa do dokumentov institucij.<sup>37</sup> V Uredbi št. 1049/2001 je izrecno navedeno, da je njen namen čim bolj uresničiti pravico dostopa javnosti do dokumentov institucij Unije.<sup>38</sup> Hkrati bi bilo treba z izjemami od te pravice zaščititi nekatere javne in zasebne interese, institucijam Unije pa bi moralo biti omogočeno opravljanje njihovih nalog.<sup>39</sup> Vse izjeme morajo biti primerne in potrebne,<sup>40</sup> ker pa odstopajo od splošnega načela čim širšega dostopa do dokumentov, jih je treba razlagati in uporabljati ozko.<sup>41</sup> Institucija Unije se pri odločitvi o zavrnitvi prošnje za dostop do dokumentov na podlagi člena 4(2), tretja alineja, Uredbe št. 1049/2001 načeloma lahko opre na splošne domneve, ki se uporabljajo za nekatere vrste dokumentov, saj lahko podobne splošne ugotovitve veljajo za prošnje za razkritje, ki se nanašajo na dokumente iste vrste.<sup>42</sup>

37. Iz ugotovitev Splošnega sodišča v točki 45 izpodbijane sodbe je razvidno, da je postopek 2070/11 pomenil preiskavo v smislu člena 4(2), tretja alineja, Uredbe št. 1049/2001. Če splošne domneve, da je mogoče zavrniti dostop do dokumentov, ki so nastali v tem postopku, ni mogoče uporabiti, bo morala Komisija preučiti vsak posamezni dokument in presoditi, ali bi bilo treba odobriti dostop. Iz tega ne izhaja avtomatično, da bi bilo treba dokumente razkriti.<sup>43</sup>

#### *Splošne domneve o nerazkritju*

38. Vseh pet kategorij, v katerih je Sodišče zavrnilo dostop do dokumentov na podlagi splošne domneve iz člena 4(2), tretja alineja, Uredbe št. 1049/2001, se nanaša na zbir dokumentov, za katere je bilo značilno, da je šlo za dokumente iz spisa, ki se je nanašal na upravni ali sodni postopek, ki je še potekal. Odobritev splošne pravice dostopa do dokumentov bi tako lahko motila naravo in potek spornega postopka.<sup>44</sup>

36 — Finska se sklicuje na sodbo Sodišča ClientEarth, ki je bila izdana po odločitvi Splošnega sodišča v izpodbijani sodbi.

37 — Glej točki 4 in 5 zgoraj.

38 — Glej uvodno izjavo 4.

39 — Glej uvodno izjavo 11.

40 — Glej sodbo z dne 6. decembra 2001, Svet/Hautala (C-353/99 P, EU:C:2001:661, točki 27 in 28).

41 — Glej sodbo z dne 21. julija 2011, Švedska/MyTravel in Komisija (C-506/08 P, EU:C:2011:496, točka 75 in navedena sodna praksa).

42 — Glej sodbo ClientEarth (točka 69 in navedena sodna praksa).

43 — Glej tudi točko 74 spodaj.

44 — Glej opombo 5 zgoraj.



39. V štirih od petih kategorij je Sodišče preučilo in razlagalo pravila Unije o spornem postopku skupaj z določbami Uredbe št. 1049/2001, ki so se nanašale na dostop do dokumentov. V zadevi TGI je šlo za pravila o državni pomoči;<sup>45</sup> v zadevi API so bila preučena pravila o postopkih pred sodišči Unije;<sup>46</sup> v zadevi Éditions Odile Jacob je šlo za določbe v zvezi s postopkom nadzora nad koncentracijami podjetij;<sup>47</sup> v zadevi EnBW pa je šlo za pravila o kartelih.<sup>48</sup> Pri tem je Sodišče poskušalo doseči skladno razlago konkretnih spornih postopkovnih pravil in določb Uredbe št. 1049/2001. Odločitve Sodišča v teh zadevah ohranjajo ravnovesje, ki ga je želel zakonodajalec Unije ohraniti med pravili Unije, s katerimi je urejen sporni postopek, in Uredbo.

40. Za postopek EU pilot ne obstaja zakonodaja in ni posebnih postopkovnih pravil. Tako v okviru tega postopka ni nečesa enakovrednega pravilom, ki veljajo za postopke v zvezi z državno pomočjo, za sodne postopke, za postopke nadzora nad koncentracijami podjetij ali prakse, ki niso združljive s skupnim trgom.

41. V zvezi s peto kategorijo je Sodišče razsodilo, da lahko splošno razkritje dokumentov iz spisa v predhodni fazi postopka zaradi neizpolnitve obveznosti spremeni naravo tega postopka in njegov potek, zato lahko to razkritje načeloma ogrozi varstvo namena preiskav v smislu člena 4(2), tretja alinea, Uredbe št. 1049/2001. Razkritje bi lahko otežilo pogajanja in sklenitev sporazuma med Komisijo in zadevno državo članico, s katerim bi prenehala očitana neizpolnitev obveznosti, s čimer bi se omogočilo spoštovanje prava Unije in bi se izognilo uporabi pravnih sredstev pred sodišči Unije.<sup>49</sup>

42. Ker ni posebnih pravil za predhodno fazo postopka zaradi neizpolnitve obveznosti, Sodišču ni bilo treba preučiti, ali bi odobritev splošnega dostopa na podlagi Uredbe št. 1049/2001 ogrozila kakršno koli konkretno postopkovno določbo. Tako je tudi stališče glede postopka EU pilot.

43. Ali so podobnosti med postopki EU pilot in postopkom zaradi neizpolnitve obveznosti, zlasti njegovo predhodno fazo, take, da bi morala obstajati splošna domneva, s katero se nasprotuje razkritju dokumentov iz prvih?

44. Čeprav se ta postopka delno prekrivata, menim, da okoliščine niso povsem enake.

45. Uradna definicija postopka EU pilot ne obstaja. Komisija v sporočilu „Evropa rezultatov – uporaba prava [Unije]“ razlikuje med povpraševanji in pritožbami. S povpraševanji se zahteva pojasnitev dejanskega ali pravnega stališča države članice. Pritožbe se nanašajo na domnevno kršitev prava Unije, za katero se od države članice pričakuje, da jo bo odpravila v določenih rokih. Če ni rešitve, lahko Komisija sprejme nadaljnje ukrepe, ki lahko obsegajo postopek zaradi neizpolnitve obveznosti.<sup>50</sup> Pred kratkim je Komisija navedla: „Komisija pred začetkom formalnih postopkov za ugotavljanje kršitev sodeluje z državami članicami, da bi učinkovito rešila težave v skladu s pravom Unije, in sicer s postopkom strukturiranega dialoga z jasnimi roki, uvedenega v ta namen. Ta postopek se imenuje ‚EU Pilot‘.“<sup>51</sup>

45 — Glej sodbo z dne 29. junija 2010, Komisija/Technische Glaswerke Ilmenau (C-139/07 P, EU:C:2010:376, točke od 55 do 58; v nadaljevanju: TGI).

46 — Glej sodbo z dne 21. septembra 2010, Švedska in drugi/API in Komisija (C-514/07 P, C-528/07 P in C-532/07 P, EU:C:2010:541, točke od 96 do 100; v nadaljevanju: API).

47 — Glej sodbo z dne 28. junija 2012, Komisija/Éditions Odile Jacob (C-404/10 P, EU:C:2012:393, točke od 118 do 121; v nadaljevanju: Éditions Odile Jacob). Glej tudi sodbo z dne 28. junija 2012, Komisija/AgrofertHolding (C-477/10 P, EU:C:2012:394, točke 60 in od 64 do 66).

48 — Glej sodbo z dne 27. februarja 2014, Komisija/EnBW (C-365/12 P, EU:C:2014:112, točke od 86 do 90 in 93; v nadaljevanju: EnBW).

49 — Glej sodbo LPN (točke od 55 do 65).

50 — Glej Sporočilo z dne 5. septembra 2007, točka 2.2, str. 7 (glej opombo 9 zgoraj).

51 — Glej Poročilo Komisije Spremljanje uporabe prava Unije: Letno poročilo 2014 (COM(2015) 329 final), str. 5.

46. Med državami članicami, udeleženi v tem postopku, obstaja delno soglasje, in sicer se vse strinjajo, da je postopek EU pilot nadomestil predhodno fazo postopka zaradi neizpolnitve obveznosti. Vendar Švedska (ki jo podpirata Danska in Finska) navaja, da je področje uporabe postopka EU pilot širše od predhodne faze postopka na podlagi člena 258 PDEU in da pokriva tudi druge preiskave, ki se nanašajo na uporabo prava Unije. Navajajo, da se nekateri postopki EU pilot nanašajo na poizvedbe v zvezi z dejstvi in ne pomenijo predhodne faze postopka zaradi neizpolnitve obveznosti. Razlike med postopkoma so zato pomembnejše od podobnosti. Danska poudarja, da se je četrtnina poskusnih postopkov EU, v katerih je bila udeležena, nanašala na popolnoma dejanska vprašanja. Švedska dodaja, da je po njenih izkušnjah izmenjava občutljivih materialov v postopku EU pilot izjema.

47. Komisija ter Češka republika, Nemčija in Španija se s tem stališčem ne strinjajo.

48. Čeprav mi je jasno, da postopek EU pilot v resnici „nadomešča okorni ‚sistem dopisov pred uvedbo člena 258 [PDEU]‘ prek stalnih predstavništav držav članic z bolj strukturiranim, jasnim sistemom“, <sup>52</sup> je mogoče postopek EU pilot uporabiti tudi za ugotovitev dejanskega ali pravnega stališča držav članic glede uporabe prava Unije izven okvirov postopka zaradi neizpolnitve obveznosti. Danska vlada izrecno potrjuje, da ima s postopkom EU pilot prav take izkušnje.

49. Splošno sodišče je v izpodbijani sodbi priznalo tudi, da niso vsi postopki EU pilot enaki postopkom zaradi neizpolnitve obveznosti. <sup>53</sup> Splošni namen spremljanja uporabe prava Unije v prvem postopku zaobjema konkretniji cilj drugega, katerega namen je, da se zadevni državi članici po eni strani da priložnost, da izpolni obveznosti na podlagi prava Unije, in da po drugi učinkovito uveljavi razloge obrambe proti očitkom Komisije. <sup>54</sup>

50. Zato je treba razlikovati med postopki EU pilot, ki dejansko nadomeščajo predhodno fazo postopka zaradi neizpolnitve obveznosti na podlagi člena 258 PDEU, in tistimi, ki tega ne počno.

51. Ker področje uporabe postopka EU pilot presega področje uporabe postopka zaradi neizpolnitve obveznosti, ni mogoče ugotoviti, natančno v katerem smislu bi bila z razkritjem spodkopana namen in potek postopkov EU pilot. <sup>55</sup> Dalje, neobstoj posebnih pravil o postopkih EU pilot pomeni, da bi bilo področje uporabe kakršne koli izjeme od splošnega načela preglednosti še posebej negotovo.

52. Zato ne morem sprejeti tega, da postopek EU pilot v splošnem pomeni novo, šesto kategorijo dokumentov, za katere bi se morala uporabljati splošna domneva, s katero se nasprotuje razkritju. Menim, da je tak sklep v skladu z zahtevo po restriktivni razlagi in uporabi take domneve, ki je namreč izjema od obveznosti zadevne institucije, da konkretno in posamično preuči vsak dokument, na katerega se nanaša prošnja za dostop na podlagi Uredbe št. 1049/2001, in splošneje od načela (ki je potrjeno s členom 15 PDEU in členom 42 Listine) čim širšega dostopa javnosti do dokumentov institucij Unije.

53. Iz tega izhaja, da je Splošno sodišče napačno uporabilo pravo, s tem ko je v točki 63 izpodbijane sodbe sklenilo, da se splošna domneva, s katero se nasprotuje razkritju, uporablja za dokumente iz spisa v postopku EU pilot.

52 — Kot je navedel Generalni direktorat Evropskega parlamenta za notranjo politiko, pravice državljanov in ustavne zadeve, „Orodja za zagotovitev izvajanja in uporabe prava Unije ter oceno njihove učinkovitosti“ 2013, točka 5.3.1.

53 — Glej točko 62 izpodbijane sodbe.

54 — Glej sodbo LPN (točka 62 in navedena sodna praksa).

55 — Glej na primer točko 9 zgoraj.

54. Vendar je položaj drugačen, kadar je s postopkom EU pilot nadomeščena predhodna faza postopka zaradi neizpolnitve obveznosti. V takih okoliščinah bi bilo dejansko treba uporabiti splošno domnevo zaupnosti, saj bi popolno razkritje lahko ogrozilo možnost pogajanj med Komisijo in zadevno državo članico v tej fazi postopka na podlagi člena 258 PDEU, ki poteka v vzdušju medsebojnega zaupanja, in posledično spodkopalo varstvo namena preiskav institucije.<sup>56</sup>

55. Ali se splošna domneva, s katero se nasprotuje razkritju, ki se nanaša na dokumente iz predhodne faze postopka zaradi neizpolnitve obveznosti, uporablja za prošnjo D.N. Spirlee in M. Spirlea na podlagi Uredbe št. 1049/2001?

56. Menim, da je odgovor „ne“.

57. V zadevi ClientEarth je to Sodišče pojasnilo svojo sodno prakso v zvezi s splošnimi domnevami proti razkritju, če se institucije za zavrnitev prošenj za dostop do dokumentov sklicujejo na člen 4(2), tretja alineja, Uredbe št. 1049/2001. Sodišče je delno ugodilo pritožbi družbe ClientEarth zoper sodbo Splošnega sodišča, ki je zavrnilo tožbo za razglasitev ničnosti odločbe Komisije, s katero je bil zavrnen celovit dostop do nekaterih študij o skladnosti zakonodaje več držav članic z okoljskim pravom Unije.

58. Sodišče je študije, ki so bile sporne v tisti zadevi, razdelilo v dve skupini. Po eni strani je razlikovalo med študijami, ki so bile, ko je Komisija sprejela odločbo o zavrniti odobritve celovitega dostopa, že vložene v spis v zvezi s predhodno fazo postopka zaradi neizpolnitve obveznosti, ki se je začel s pošiljanjem uradnega opomina zadevni državi članici. Za to kategorijo bi razkritje oslabilo varstvo namena preiskav v okviru postopka zaradi neizpolnitve obveznosti.<sup>57</sup> Po drugi strani je to Sodišče razsodilo, da je Splošno sodišče napačno uporabilo pravo, s tem ko je sprejelo, da lahko Komisija razširi področje uporabe splošne domneve za nerazkritje na drugo skupno študij, namreč tiste, ki, ko je bila sprejeta odločba Komisije, *niso* vodile do pošiljanja uradnega opomina. Na tej točki še vedno ni bilo gotovo, ali bodo te študije Komisijo navedle k temu, da začne predhodno fazo postopka zaradi neizpolnitve obveznosti. Komisija je zato bila dolžna posamično preučiti vsako zahtevo za dostop.<sup>58</sup>

59. Tako razmišljanje se po analogiji še toliko bolj uporablja za zadevo D.N. Spirlee in M. Spirlea. Ko je bil 21. junija 2012 sprejet sporni sklep, ju je Komisija (30. aprila 2012) že obvestila, da meni, da *ni* prišlo do kršitve Uredbe št. 1394/2007 in da proti Nemčiji ne bo uveden postopek zaradi neizpolnitve obveznosti. Zato menim, da se, ko je bil ta sklep sprejet, za dokumente iz postopka EU pilot ni mogla uporabiti splošna domneva, s katero se nasprotuje razkritju. Ne le, da postopek 2070/11 ni vodil do pošiljanja formalnega opomina nemškimi organom: Komisija se je dejansko odločila, da *ne* bo začela predhodne faze postopka zaradi neizpolnitve obveznosti.

60. Zato menim, da je Splošno sodišče s tem, da je v izpodbijani sodbi sprejelo, da je Komisija lahko zakonito razširila področje uporabe splošne domneve, s katero se nasprotuje razkritju, na sporna dokumenta iz postopka 2070/11, napačno uporabilo pravo.

61. Pri tej odločitvi ne sprejemam stališča Švedske in Finske, da se lahko splošna domneva, s katero se nasprotuje razkritju, uporabi, le če se prošnja za dostop nanaša na veliko število dokumentov. D. N. in M. Spirlea sta tu prosila za dostop do samo dveh dokumentov. Menim, da število dokumentov, ki so predmet prošnje za dostop, ni pomembno. Kadar se uveljavlja izjema iz člena 4(2), tretja alineja, Uredbe št. 1049/2001, je bistveno vprašanje pri ugotavljanju, ali se uporablja splošna domneva, s katero se nasprotuje razkritju, to, ali bi bil namen spornega postopka oslabljen, če bi se prošnji za dostop na

56 — Glej sodbo ClientEarth (točke od 74 do 76 in navedena sodna praksa).

57 — Glej sodbo ClientEarth (točke od 71 do 76).

58 — Glej sodbo ClientEarth (točke od 77 do 82).

splošno ugodilo. To je kvalitativno in ne kvantitativno merilo. Glede na splošno pravico dostopa, ki jo je podelil zakonodajalec Unije, dodajam, da upravne težave zaradi preučitve velikega števila dokumentov v splošnem niso veljaven razlog, da institucija ne bi izpolnila svojih pravnih obveznosti v zvezi s preglednostjo.<sup>59</sup>

62. Splošno sodišče je s tem, da ni razsodilo, da je bila Komisija dolžna konkretno in posamično preučiti oba dokumenta, za katera sta zaprosila D. N. in M. Spirlea, napačno uporabilo pravo. Zato menim, da je prvi pritožbeni razlog utemeljen.

**Drugi in tretji pritožbeni razlog: napačna razlaga člena 4(2), zadnji del stavka, Uredbe št. 1049/2001 – prevladujoč javni interes in dejstva, ki bi jih bilo treba upoštevati v spornem sklepu**

63. Če se bo Sodišče strinjalo z mojim sklepom glede prvega pritožbenega razloga, drugega in tretjega pritožbenega razloga ni treba obravnavati. Vendar ju bom zaradi celovitosti kljub temu na kratko preučila.

*Drugi pritožbeni razlog*

64. Švedska z drugim pritožbenim razlogom navaja, da je Splošno sodišče napačno razlagalo pojem prevladujočega javnega interesa v smislu člena 4(2), zadnji del stavka, Uredbe št. 1049/2001.

65. Iz točke 94 izpodbijane sodbe je razvidno, da je Komisija menila, da je najboljši način za uresničitev javnega interesa ta, da se postopek EU pilot privede do konca, ne da bi preučilo sporna dokumenta ali ugodilo prošnji D. N. Spirlee in M. Spirlea. Splošno sodišče je pritrdilo presoji Komisije, da je v javnem interesu, da ta institucija v okviru postopka EU pilot sama pojasni, ali so nemški organi ravnali v skladu s pravom Unije.<sup>60</sup>

66. Vendar je bila Komisija takrat, ko je sprejela sporni sklep, že odločena, da ne bo ugotovila kršitve prava Unije. Zdi se mi, da je bilo javnemu interesu zadoščeno že v tej fazi. Ravnovesje interesov se je premaknilo vsaj do te mere, da bi morala Komisija preučiti sporna dokumenta za ugotovitev, ali je potrebno razkritje. Zato menim, da je Splošno sodišče napačno presojalo javni interes iz člena 4(2), zadnji del stavka, Uredbe št. 1049/2001.

*Tretji pritožbeni razlog*

67. D. N. in M. Spirlea sta v postopku pred Splošnim sodiščem navajala, da jima Komisija ni odobrila dostopa do spornih dokumentov v zvezi z javnim interesom tudi po tem, ko je bil postopek EU pilot končan (27. decembra 2012). Splošno sodišče je v točki 100 izpodbijane sodbe navedlo: „[...] 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 [...]. Vendar je treba ugotoviti, da je bil [postopek 2070/11] končan po sprejetju [spornega] sklepa. Trditev [D. N. Spirlee in M. Spirlea] je zato treba zavrniti“.<sup>61</sup>

59 — Tako je stališče v zvezi z razlago izjeme iz člena 4(2), tretja alineja, Uredbe št. 1049/2001, ne glede na dejstvo, da je v primerih, ki se nanašajo na zelo dolge dokumente ali na zelo veliko dokumentov, s členom 6(3) te uredbe dovoljeno, da zadevna institucija in prosilec skleneta neformalen dogovor z namenom primerne rešitve. Glej sklepne predloge generalne pravobranilke J. Kokott v zadevi Komisija/Technische Glaswerke Ilmenau (C-139/07 P, EU:C:2009:520, točke od 63 do 69).

60 — Glej točko 98 izpodbijane sodbe.

61 — Splošno sodišče se je v podporo svojemu stališču sklicevalo na svojo sodbo z dne 30. septembra 2009, Francija/Komisija (T-432/07, neobjavljena, EU:T:2009:373, točka 43 in navedena sodna praksa).

68. Švedska s tretjim pritožbenim razlogom izpodbija to odločitev. Navaja, da bi bilo treba poleg okoliščin, ki obstajajo, ko institucija Unije sprejme sklep o zavrnitvi dostopa na podlagi Uredbe št. 1049/2001, v postopku na podlagi člena 263 PDEU upoštevati tudi dejstva, ki se pojavijo po sprejetju sklepa, preden sodišča Unije preverijo zakonitost takih sklepov. Švedska v podporo temu stališču navaja, da bi bilo sicer mogoče nove okoliščine upoštevati le z novo prošnjo, podano zadevni instituciji. To bi vodilo do porasta postopkov in posledičnih zamud. Švedska dodaja, da se načela, ki jih je tam navajalo Splošno sodišče, nanašajo na postopke v zvezi z državno pomočjo. Ne bi se smela uporabiti za sklepe na podlagi Uredbe št. 1049/2001, ker ima vsaka vrsta zadeve svoje značilnosti.<sup>62</sup>

69. Komisija ob podpori Nemčije oporeka temu stališču.

70. V skladu s členom 263 PDEU je nadzor Sodišča in Splošnega sodišča omejen na preučitev zakonitosti izpodbijanega ukrepa. Pri nadzoru Sodišča Unije pri tem nadzoru obrazložitve avtorja spornega akta ne nadomeščajo z lastno obrazložitvijo.<sup>63</sup> V skladu z ustaljeno sodno prakso je treba ta akt presojeti glede na dejstva in stanje prava v času, ko je bil sprejet.<sup>64</sup>

71. Če bi sodišča Unije upoštevala okoliščine, ki nastanejo po sprejetju spornega akta (v obravnavani zadevi položaj, ko je bil končan postopek EU pilot), bi to bilo enako, kot če bi nadomestila obrazložitev. Obsegalo bi presojo zadev, ki jih avtor ni ocenil pred sprejetjem spornega akta ali ob njegovem sprejetju.

72. Sklepi o zavrnitvi dostopa do dokumentov na podlagi Uredbe št. 1049/2001 ne zahtevajo, da se naredi izjema glede obsega presoje, ki se nanaša na dejstva in okoliščine. Švedska napačno razume sodbo Splošnega sodišča Koninklijke Grolsch. Splošno sodišče tam ni menilo, da zadeve, ki se nanašajo na karteles, ki kršijo člen 101 PDEU, pomenijo izjemo od načela, da je treba sporni akt preizkusiti na podlagi dejstev, ki so obstajala ob njegovem sprejetju. Tako kot je pravilno poudarila Nemčija, je Splošno sodišče tam zgolj potrdilo, da lahko med upravno fazo takega postopka naslovnik izpodbija obstoj posameznih dejanskih in pravnih okoliščin tako v obvestilu o ugotovitvah o možnih kršitvah kot tudi v nadaljnjem sodnem postopku.

73. Zato menim, da tretji pritožbeni razlog ni utemeljen.

## Pripis

74. Predmet te pritožbe *ni* avtomatično razkrivanje komunikacij med Komisijo in državami članicami v okviru postopka EU pilot. Gre za to, ali naj se obstoječih pet kategorij iz člena 4 Uredbe št. 1049/2001 razširi tako, da se lahko Komisija v takih primerih sklicuje na *domnevo* za nerazkritje. Če se pritožbi – kot sem predlagala – ugodi, bo lahko Komisija po pregledu spisa še vedno zavrnila dostop do zadevnih dokumentov, če je to primerno.

75. Zadnji dogodki so jasno pokazali na nevarnosti ustvarjanja položajev, ko povprečni državljan čuti, da je vlada oddaljena in z njim ne komunicira, ali privolitve v take položaje. Dodatno administrativno breme služb Komisije zaradi preučitve posamičnih dokumentov in sprejetja odločitev o razkritju je nizka cena za to, da se doseže večjo preglednost in zaupanje med upravo EU in državljani EU.<sup>65</sup> Sodišče pozivam, naj ta načela upošteva pri odločanju o tej pritožbi.

62 — Švedska se sklicuje zlasti na zadeve, ki se nanašajo na sporazume, ki preprečujejo, omejujejo ali izkrivljajo konkurenco na notranjem trgu v nasprotju s členom 101 PDEU, v katerih se je mogoče na nova dejstva sklicevati tudi po vložitvi tožbe, med drugim na sodbo z dne 15. septembra 2011, Koninklijke Grolsch/Komisija (T-234/07, EU:T:2011:476, točke od 37 do 41; v nadaljevanju: Koninklijke Grolsch).

63 — Glej sodbo z dne 22. decembra 2008, British Aggregates/Komisija (C-487/06 P, EU:C:2008:757, točka 141 in navedena sodna praksa).

64 — Glej po analogiji sodbo z dne 16. aprila 2015, Parlament/Svet (C-317/13 in C-679/13, EU:C:2015:223, točka 45 in navedena sodna praksa).

65 — Glej točko 4 zgoraj.

### **Stroški**

76. V skladu s členoma 138(1) in 140(1) Poslovnika se Komisiji kot neuspeli stranki v tem pritožbenem postopku naloži plačilo stroškov tega postopka. Vlade Češke republike, Danske, Finske, Nemčije in Španije nosijo vsaka svoje stroške.

### **Predlog**

77. Na podlagi zgoraj navedenih ugotovitev Sodišču predlagam, naj:

- pritožbi ugodi;
- Komisiji naloži plačilo stroškov;
- vladam Češke republike, Kraljevine Danske, Republike Finske, Zvezne republike Nemčije in Kraljevine Španije naloži, naj vsaka nosi svoje stroške.