



Zbirka odločb sodne prakse

SKLEPNI PREDLOGI GENERALNEGA PRAVOBRANILCA
MELCHIORJA WATHELETA,
predstavljeni 5. septembra 2013¹

Združeni zadevi C-514/11 P in C-605/11 P

**Liga para a Protecção da Natureza (LPN) (C-514/11 P) in
Republika Finska (C-605/11 P)
proti**

Evropski komisiji

„Pritožba — Uredba (ES) št. 1049/2001 — Dostop do dokumentov institucij — Zavrnitev dostopa do dokumentov v zvezi s potekajočim postopkom zaradi neizpolnitve obveznosti glede projekta zaježitve na reki Sabor (Portugalska) — Člen 4 — Izjema, ki se nanaša na varstvo namena inšpekcij, preiskav in revizij — Obveznost konkretnega in posamičnega preizkusa — Prevladujoč javni interes — Uredba (ES) št. 1367/2006 — Člen 6 — Informacije o okolju“

I – Uvod

1. Liga para a Protecção da Natureza (v nadaljevanju: LPN) in Republika Finska² predlagata razglasitev ničnosti sodbe Splošnega sodišča Evropske unije z dne 9. septembra 2011 v zadevi LPN proti Komisiji (T-29/08, ZOdl., str. II-6021, v nadaljevanju: izpodbijana sodba), s katero je to zavrnilo tožbo LPN za razglasitev ničnosti odločbe Komisije z dne 22. novembra 2007. S to odločbo je bilo potrjeno, da se LPN na podlagi člena 4(2), tretja alineja, Uredbe Evropskega parlamenta in Sveta (ES) št. 1049/2001 z dne 30. maja 2001 o dostopu javnosti do dokumentov Evropskega parlamenta, Sveta in Komisije³ zavrne dostop do dokumentov iz spisa v potekajočem postopku zaradi neizpolnitve obveznosti proti Portugalski republiki v zvezi s projektom gradnje jezusa na reki Sabor (Portugalska), ki je lahko pomenil kršitev Direktive Sveta 79/409/EGS z dne 2. aprila 1979 o ohranjanju prosto živečih ptic (UL L 103, str. 1)⁴ in Direktive Sveta 92/43/EGS z dne 21. maja 1992 o ohranjanju naravnih habitatov ter prosto živečih živalskih in rastlinskih vrst⁵ (v nadaljevanju: sporna odločba).

2. Obravnavani pritožbi se v bistvu nanašata na izjemo iz člena 4(2), tretja alineja, Uredbe št. 1049/2001 v zvezi z varstvom namena inšpekcij, preiskav in revizij, razloženega z vidika člena 6(1) Uredbe (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 Skupnosti⁶.

1 — Jezik izvirnika: francoščina.

2 — LPN je v sodnem tajništvu Sodišča vložila pritožbo 25. novembra 2011, Republika Finska pa 30. novembra 2011.

3 — UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 1, zvezek 3, str. 331.

4 — UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 15, zvezek 1, str. 98.

5 — UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 15, zvezek 2, str. 102.

6 — UL L 264, str. 13.

3. V pritožbah se zastavljata dve načelni vprašanji:

- prvo vprašanje, ki se zastavlja, je, ali mora Evropska komisija v okviru potekajočega postopka posamično in konkretno preučiti vsak dokument, na katerega se nanaša zahteva za dostop, vložena na podlagi Uredbe št. 1049/2001, da bi preverila, ali vsak zadeven dokument spada pod izjemo od pravice do dostopa iz člena 4(2), tretja alineja, te uredbe v zvezi z varstvom namena inšpekcij, preiskav in revizij, ali pa se lahko za zavrnitev dostopa do vseh dokumentov opre na splošno domnevo, da bi razkritje dokumentov ogrozilo varstvo namena teh posebnih dejavnosti;
- drugo vprašanje, ki se zastavlja v obravnavanem primeru, je, ali se ta presoja spremeni z Uredbo št. 1367/2006 in natančneje njenim členom 6(1), drugi stavek, ki določa, da se razlogi za zavrnitev razlagajo restriktivno, če se zahtevane informacije nanašajo na emisije v okolje.

II – Pravni okvir

A – Uredba št. 1049/2001

4. Uredba št. 1049/2001 določa načela, pogoje in omejitve v zvezi s pravico do dostopa do dokumentov institucij Evropske unije, določeno v členu 15 PDEU.

5. 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.

[...]“

6. Člen 4 Uredbe št. 1049/2001 določa izjeme od pravice do dostopa do dokumentov institucij Unije, med njimi so tiste, ki nas zanimajo, navedene v njegovem odstavku 2, ki določa:

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

- poslovnih interesov fizičnih in pravnih oseb, vključno z intelektualno lastnino,
- sodnih postopkov in pravnih nasvetov,
- namena inšpekcij, preiskav in revizij,

razen če ne prevlada javni interes za razkritje.“

7. Izjeme, določene zlasti v členu 4(2) Uredbe št. 1049/2001, veljajo le za obdobje, ko je varstvo utemeljeno z vsebino dokumenta.

B – Uredba št. 1367/2006

8. V uvodni izjavi 15 Uredbe št. 1367/2006 je navedeno, da „[k]adar Uredba (ES) št. 1049/2001 predvideva izjeme, bi se le-te morale uporabljati ob upoštevanju posebnih določb te uredbe glede zahtev za dostop do informacij o okolju. Razloge za zavrnitev dostopa do informacij o okolju bi bilo treba razlagati restriktivno, ob upoštevanju javnega interesa, ki mu služi razkritje, ter morebitne povezave med zahtevanimi informacijami in emisijami v okolje. [...]“

9. Člen 3 Uredbe št. 1367/2006 določa, da se „Uredba (ES) št. 1049/2001 [...] uporablja za vsakršno zahtevo za dostop do informacij o okolju, ki jih hranijo institucije in organi Skupnosti, brez diskriminacije na podlagi državljanstva, narodnosti ali stalnega prebivališča fizičnih oseb, pri pravnih osebah pa brez diskriminacije na podlagi sedeža ali dejanskega kraja poslovanja.

[...]“

10. Člen 6 navedene uredbe z naslovom „Uporaba izjem v zvezi z zahtevami za dostop do informacij o okolju“ v odstavku 1 določa:

„V zvezi s prvo in tretjo alineo člena 4(2) Uredbe (ES) št. 1049/2001 se z izjemo preiskav, predvsem tistih, povezanih z domnevnimi kršitvami prava Skupnosti, šteje, da prevlada javni interes za razkritje, če se zahtevane informacije nanašajo na emisije v okolje. V zvezi z ostalimi izjemami iz člena 4 Uredbe (ES) št. 1049/2001 se razlogi za zavrnitev razlagajo restriktivno, ob upoštevanju javnega interesa za razkritje in ali se zahtevane informacije nanašajo na emisije v okolje.“

III – Dejansko stanje

11. Združenje LPN je nepridobitna nevladna organizacija s sedežem na Portugalskem, katere cilj je varstvo okolja. LPN je z dopisom z dne 22. aprila 2003 pri generalnem direktoratu Okolje Komisije vložila pritožbo, v kateri je trdila, da se je z zadevnim projektom zaježitve povzročala škoda na območjih „Morais“ ter „reki Sabor in Maçãs“, pomembnih za Skupnost, s čimer naj bi bila kršena Direktiva 92/43. Komisija je na podlagi te pritožbe proti Portugalski republiki uvedla postopek zaradi neizpolnitve obveznosti in stopila v stik s portugalskimi organi, da bi preverila, kako bi bili lahko s projektom zaježitve kršeni direktivi 79/409 in 92/43.

12. LPN je z dopisoma z dne 27. marca 2007 in 16. julija 2007 od generalnega direktorata Okolje zahtevala dostop do informacij v zvezi z obravnavanjem pritožbe in vpogled v dokumente, ki jih je pripravila „delovna skupina Komisije“, in dokumente, ki so si jih izmenjali Komisija in portugalski organi.

13. Komisija je navedeno zahtevo dokončno zavrnila s sporno odločbo.

14. Komisija je v utemeljitev sporne odločbe menila, da za vse dokumente, ki si jih je izmenjala s portugalskimi organi, velja izjema iz člena 4(2), tretja alineja, Uredbe št. 1049/2001. Navedla je, da mora v okviru (potekajočega) postopka zaradi neizpolnitve obveznosti med njo in zadevno državo članico prevladovati ozračje medsebojnega zaupanja, da bi se lahko začel postopek s pogajanjem za doseg sporazuma in bi bilo spor mogoče rešiti sporazumno, brez vložitve tožbe pri Sodišču. Po njenem mnenju se poleg tega člen 6(1) Uredbe št. 1367/2006 – v skladu s katerim se šteje, da prevlada javni interes za razkritje, če se zahtevane informacije nanašajo na emisije v okolje – ne uporablja za preiskave v zvezi z morebitnimi kršitvami prava Unije, za kar gre v tej zadevi.

15. Komisija je s sklepom z dne 28. februarja 2008 pritožbo LNP zavrnila. Po končanem postopku zaradi neizpolnitve obveznosti je, zlasti z odločbo z dne 24. oktobra 2008, LPN odobrila dostop do skoraj celotne vsebine zahtevanih dokumentov.

IV – Izpodbijana sodba

16. LPN je v tožbi, vloženi pri Splošnem sodišču, ob podpori intervenientk, to so Kraljevina Danska, Republika Finska in Kraljevina Švedska, po eni strani Komisiji očitala, da je kršila več določb Uredbe št. 1367/2006 in zlasti člen 6 te uredbe, po drugi strani pa napačno uporabila izjemo iz člena 4(2), tretja alineja, Uredbe št. 1049/2001, ki se med drugim nanaša na varstvo namena preiskav.

17. Ta, zadnji tožbeni razlog je razdeljen na tri dele. Prvič, LPN je Komisiji očitala, da je ravnala nezakonito, ker ni konkretno in posamično preučila ter obrazložila, ali in v kolikšnem obsegu je ta izjema veljala za vsakega od dokumentov, do katerih je bil zahtevan dostop. Drugič, Komisija naj bi storila napako, ker ni preučila, ali bi bilo do teh dokumentov treba odobriti vsaj delni dostop. Tretjič, Komisija naj bi kršila javne interese, kot so bili navedeni v prošnji za dostop.

18. Splošno sodišče je ugotovilo, da je v tej zadevi ob sprejetju sporne odločbe potekal postopek zaradi neizpolnitve obveznosti in da se je Komisija načeloma lahko sklicevala na izjemo iz člena 4(2), tretja alineja, Uredbe št. 1049/2001 v zvezi z varstvom namena preiskav.⁷

19. Po njegovih navedbah je iz obrazložitve sporne odločbe razvidno, da se je Komisija v bistvu oprla na načelo, ki ga je priznalo Sodišče v nedavni sodni praksi, da zadevni instituciji ni treba opraviti konkretnega in posamičnega preizkusa vsakega zadevnega dokumenta, ker so vsi ti dokumenti del iste kategorije dokumentov, za katero se uporabi izjema iz člena 4 Uredbe št. 1049/2001.⁸ Komisija je na tej podlagi zavrnila dostop do vseh dokumentov iz spisa glede potekajočega postopka zaradi neizpolnitve obveznosti na področju okoljskega prava.

20. Splošno sodišče je poleg tega opozorilo, da je bila sporna odločba sprejeta na podlagi Uredbe št. 1049/2001 in Uredbe št. 1367/2006 ter da je bilo treba najprej preučiti, kot so trdile LPN in intervenientke, ali se s to zadnjo uredbo lahko spremeni obseg obveznosti konkretnega in posamičnega preizkusa, ki jo ima Komisija na podlagi Uredbe št. 1049/2001.⁹

A – Posledice Uredbe št. 1367/2006 na obseg obveznosti preizkusa, ki jo ima Komisija

21. Splošno sodišče je ugotovilo, da je obstajalo več izjem od obveznosti Komisije, da mora konkretno in posamično preizkusiti dokumente, do katerih je bil zahtevan dostop. To velja, če je očitno, da je treba dostop zavrniti (če so bili na primer nekateri dokumenti očitno v celoti zajeti z izjemo od pravice do dostopa) ali ga, nasprotno, odobriti (ker so bili nekateri dokumenti očitno v celoti dostopni), ali če so bili zadevni dokumenti že predmet konkretne in posamične presoje Komisije v podobnih okoliščinah.¹⁰

22. Po navedbah Splošnega sodišča se „načeloma zadevna institucija lahko sklicuje [...] na splošne domneve, ki veljajo za določeno kategorijo dokumentov, saj lahko podobne splošne ugotovitve veljajo za zahteve za razkritje, ki se nanašajo na dokumente iste vrste, vendar pa mora v vsakem primeru preveriti, ali splošne ugotovitve, ki ponavadi veljajo za določeno vrsto dokumentov, dejansko veljajo za zadevni dokument, katerega razkritje se zahteva“.¹¹

7 — Glej točko 101 izpodbijane sodbe.

8 — Ibidem (točki 118 in 119).

9 — Ibidem (točki 103 in 104).

10 — Ibidem (točki 113 in 114).

11 — Ibidem (točka 115).

23. Splošno sodišče je menilo, da niti v uvodnih izjavah niti določbah Uredbe št. 1367/2006 ni bilo nobene navedbe, na podlagi katere bi bilo mogoče ugotoviti, da splošnih ugotovitev, navedenih zgoraj¹², ne bi bilo mogoče uporabiti za prošnjo za dostop do informacij o okolju.¹³

24. Presodilo je, da člen 6(1) Uredbe št. 1367/2006 sicer določa restriktivno razlago izjem od pravice do dostopa in uravnoteženje nasprotnih interesov, vendar „ta ugotovitev n[i] vpliva[la] na vprašanje, ali [je] mora[la] zadevna institucija opraviti konkreten in posamičen preizkus zahtevanih dokumentov ali informacij“.¹⁴ Po navedbah Splošnega sodišča „se pogoji, priznani s sodno prakso, na podlagi katerih instituciji izjemoma ni treba opraviti takega konkretnega in posamičnega preizkusa, uporabljajo *mutatis mutandis*, če zadevni dokumenti očitno spadajo v isto kategorijo, za katero lahko velja ena od izjem iz člena 4 Uredbe št. 1049/2001. Namreč, v skladu s temi načeli sodne prakse velja, da čeprav iz člena 6(1), prvi stavek, Uredbe št. 1367/2006 izhaja, da domneva o obstoju prevladujočega javnega interesa za razkritje informacij, ki se nanašajo na emisije v okolje, ne velja v okviru postopka zaradi neizpolnitve obveznosti, ki poteka, je mogoče vse dokumente, ki izvirajo iz tega postopka zaradi neizpolnitve obveznosti, varovati kot kategorijo“.¹⁵

B – Izpolnitev obveznosti Komisije glede preizkusa zadevnih dokumentov

25. Splošno sodišče je v obravnavanem primeru ugotovilo, da je bilo zaradi posebnih okoliščin zadeve očitno, prvič, da so vsi dokumenti glede na celotno vsebino spadali v isto kategorijo dokumentov, in drugič, da je bilo treba dostop do te kategorije dokumentov zavrniti na podlagi navedene izjeme. Po njegovih navedbah Komisija ni mogla odobriti dostopa do katerega koli od teh dokumentov ali dela njihove vsebine, ne da bi s tem ogrozila pogajanja s portugalskimi organi. Presodilo je, da bi razkritje zadevnih dokumentov, četudi delno, dejansko lahko ogrozilo varstvo namena preiskave, ki jo je Komisija vodila v zvezi z domnevnimi kršitvami Portugalske republike v povezavi s projektom zajezitve.¹⁶

26. Splošno sodišče je poleg tega zavrnilo trditev LPN in intervenientk, ki so trdile, da če Komisiji ne bi bilo treba izvesti konkretnega in posamičnega preizkusa vsebine vsakega od zahtevanih dokumentov, ne bi mogla dovolj upoštevati javnega interesa za razkritje v smislu člena 6(1), drugi stavek, Uredbe št. 1367/2006.¹⁷

27. Splošno sodišče je dodalo, da se je položaj pritožnikov v okviru postopkov zaradi neizpolnitve obveznosti v smislu Sporočila Komisije Evropskemu parlamentu in Evropskemu varuhu človekovih pravic glede povezav s pritožnikom na področju kršitev prava Skupnosti COM(2002) 141 final¹⁸ bistveno razlikoval od položaja na primer v okviru postopka na podlagi pravil Skupnosti o konkurenci, med katerim imajo pritožniki posebna procesna jamstva, katerih spoštovanje je lahko predmet učinkovitega sodnega nadzora v okviru tožbe zoper odločbo o zavrnitvi pritožbe.¹⁹

12 — Ibidem (točke od 113 do 115).

13 — Ibidem (točka 116).

14 — Ibidem (točka 117).

15 — Ibidem (točka 117).

16 — Ibidem (točka 121).

17 — Ibidem (točka 122).

18 — UL C 244, str. 5.

19 — Glej točko 126 izpodbijane sodbe.

28. Splošno sodišče je poudarilo, da imajo zainteresirane stranke pravico dokazati, da za dani dokument, katerega razkritje se zahteva, navedena domneva ne velja ali da obstaja prevladujoč javni interes za razkritje zadevnega dokumenta na podlagi člena 4(2) Uredbe št. 1049/2001.²⁰ Vendar po navedbah Splošnega sodišča niti LPN niti intervenientke niso predložile dokazov, ki bi omajali utemeljenost presoje, da je za vse zadevne dokumente veljala izjema iz člena 4(2), tretja alineja, Uredbe št. 1049/2001.²¹

C – Prevladujoč javni interes za razkritje

29. Splošno sodišče je menilo, da – ker je ob sprejetju sporne odločbe potekal postopek zaradi neizpolnitve obveznosti, uveden proti Portugalski republiki – domneve o obstoju prevladujočega javnega interesa za razkritje na podlagi člena 6(1), prvi stavek, Uredbe št. 1367/2006 v obravnavanem primeru ni bilo mogoče uporabiti, tako da se niti ni bilo treba izreči o tem, ali so zadevni dokumenti vsebovali informacije, ki se dejansko nanašajo na „emisije“ v okolje.²² Splošno sodišče je odločilo, da je člen 6(1), prvi stavek, Uredbe št. 1367/2006 kot *lex specialis* glede na Uredbo št. 1049/2001 v nasprotju z ugotovitvami LPN in intervenientk izrecno izključeval izboljšanje preglednosti na okoljskem področju za uravnoteženje nasprotnih interesov v smislu člena 4(2) Uredbe št. 1049/2001, če so zadevni dokumenti vsebovani v spisu postopka zaradi neizpolnitve obveznosti, ki še poteka.²³

30. Člen 6(1), drugi stavek, Uredbe št. 1367/2006 se poleg tega po navedbah Splošnega sodišča „nanaša le na obveznost restriktivne razlage izjem, ki niso izjeme, navedene v členu 6(1), prvi stavek, Uredbe št. 1367/2006, se pravi izjem, ki niso izjema iz člena 4(2), prva in tretja alineja, Uredbe št. 1049/2001“.²⁴ Navaja še, da „se člen 6(1), drugi stavek, Uredbe št. 1367/2006 sklicuje zgolj na ‚javni interes‘ za razkritje, in ne na ‚prevladujoč‘ javni interes v smislu člena 4(2), zadnji stavek, Uredbe št. 1049/2001“.²⁵ Zato naj bi bilo „treba zavrniti trditev LPN in intervenientk, da so v tej zadevi načela večje preglednosti, dostopa javnosti do dokumentov, boljšega sodelovanja državljanov v postopku odločanja in največje legitimnosti vseeno sestavni deli javnega interesa ali celo prevladujočega javnega interesa, ki upravičuje razkritje zadevnih dokumentov“.²⁶

31. Splošno sodišče je nazadnje ugotovilo, da niti LPN niti intervenientkam ni uspelo niti navesti morebitnega drugega prevladujočega javnega interesa, kot je tisti, ki se nanaša na domnevno večjo preglednost na okoljskem področju, ki bi ga morala Komisija upoštevati, ko je v tej zadevi uporabila člen 4(2), zadnji stavek, Uredbe št. 1049/2001, niti pojasniti, ali in zakaj so se zahtevane informacije nanašale na emisije v okolje v smislu člena 6(1) Uredbe št. 1367/2006.²⁷

V – Postopek pred Sodiščem

32. Pritožbi sta bili s sklepom predsednika Sodišča z dne 27. februarja 2012 združeni za pisni in ustni postopek ter izdajo sodbe.

33. Predsednik Sodišča je s sklepom z dne 27. aprila 2012 Zvezni republiki Nemčiji dovolil intervencijo v podporo predlogom Komisije. S sklepom predsednika Sodišča z dne 10. julija 2012 sta bili Republikli Estoniji dovoljeni intervencija v podporo predlogom Republike Finske in predstavitev stališč v ustnem postopku.

20 — Ibidem (točka 128).

21 — Ibidem (točka 129).

22 — Ibidem (točka 134).

23 — Ibidem (točka 135).

24 — Ibidem (točka 136).

25 — Idem.

26 — Idem.

27 — Glej točko 138 izpodbijane sodbe.

34. Kraljevina Danska in Kraljevina Švedska, intervenientki na prvi stopnji, podpirata predloge LPN in Republike Finske.

35. LPN, Republika Finska, Kraljevina Danska, Zvezna republika Nemčija, Kraljevina Švedska in Komisija so predložile pisna stališča. Stranke in intervenientke, vključno z Republiko Estonijo, so podale ustna stališča na obravnavi 29. maja 2013.

VI – Pritožbi

36. LPN in Republika Finska svojo pritožbo utemeljmeta s tremi glavnimi pritožbenimi razlogi.

37. Prvi pritožbeni razlog se nanaša na kršitev člena 4(2), tretja alineja, Uredbe št. 1049/2001. Drugi se nanaša na kršitev člena 6(1), drugi stavek, Uredbe št. 1367/2006. Tretji se nanaša na kršitev člena 4(2), zadnji stavek, Uredbe št. 1049/2001.

38. LPN poleg tega trdi, da je bila odločitev o stroških v točkah 141 in 143 izpodbijane sodbe sprejeta ob večkratni napačni uporabi prava. LPN dodaja, da izpodbijana sodba vsebuje dve protislovji v zvezi z opredelitvijo sporne odločbe.

VII – Presoja

39. Preden preučim pritožbene razloge LPN in Republike Finske, s katerimi utemeljmeta pritožbo, je treba odgovoriti na trditev LPN v njeni pritožbi v zvezi z njenim statusom nevladne organizacije na okoljskem področju. Po navedbah LPN zahteve za dostop do dokumentov v zvezi z državnimi pomočmi, ki jo je vložila stranka, ki ščiti svoje zasebne interese, in kakršna je bila v zadevi, v kateri je bila izdana sodba z dne 29. junija 2010 v zadevi Komisija proti Technische Glaswerke Ilmenau²⁸, ni mogoče enačiti z zahtevo, kakršna je v obravnavanem primeru, ki jo je po eni strani vložila organizacija, ki ščiti javne interese, na podlagi česar naj bi imela poseben interes, da dejavno sodeluje v postopku zaradi neizpolnitve obveznosti, in po drugi strani zadeva dokumente v zvezi z emisijami v okolje, kar je primer, na katerega se posebej nanaša Uredba št. 1367/2006.

40. Splošno sodišče je po mojem mnenju v točki 137 izpodbijane sodbe upravičeno ugotovilo, da pravica do dostopa do dokumentov ni bila odvisna od narave posebnega interesa, ki ga prosilec za dostop bodisi ima ali nima za pridobitev zahtevane informacije.

41. Iz sodbe Sodišča z dne 1. februarja 2007 v zadevi Sison proti Svetu²⁹ izhaja, da je cilj Uredbe št. 1049/2001 podelitev pravice do dostopa javnosti do dokumentov institucij na splošno, in ne določitev pravil za varstvo posebnega interesa, ki bi ga neka oseba lahko imela za dostop do enega od dokumentov.³⁰ Sodišče je v navedeni sodbi odločilo, da Uredba št. 1049/2001 ni določala upoštevanja nekaterih posebnih interesov, ki bi jih lahko uveljavljala oseba za dostop do nekega posebnega dokumenta.³¹ Menim, da enako razlogovanje velja za določbe Uredbe št. 1367/2006, ki se uporabijo v obravnavanem primeru, katerih cilj je javnosti³² podeliti pravico do dostopa do informacij o okolju, ki jih hranijo institucije ali organi Unije.

28 — C-139/07 P, ZOdl., str. I-5885.

29 — C-266/05 P, ZOdl., str. I-1233.

30 — Glej zgoraj navedeno sodbo Sison proti Svetu (točka 43). Uredba št. 1049/2001 podeljuje zelo široko pravico do dostopa do dokumentov zadevnih institucij, pri čemer za podelitev take pravice v skladu s členom 6(1) navedene uredbe zahteve ni treba utemeljiti. Glej sodbo z dne 26. januarja 2010 v zadevi Internationaler Hilfsfonds proti Komisiji (C-362/08 P, ZOdl., str. I-669, točka 56).

31 — Glej zgoraj navedeno sodbo Sison proti Svetu (točka 45).

32 — Pojem „javnost“ je opredeljen v členu 2(1)(b) Uredbe št. 1367/2006 najširše, in sicer kot „ena ali več fizičnih ali pravnih oseb in njihova združenja, organizacije ali skupine“.

42. Zato posebnega statusa LPN ni mogoče upoštevati v okviru uporabe člena 4(2), tretja alineja, Uredbe št. 1049/2001 in člena 6(1) Uredbe št. 1367/2006.

A – Prvi pritožbeni razlog v zvezi s kršitvijo člena 4(2), tretja alineja, Uredbe št. 1049/2001

1. Trditve

43. LPN meni, da Splošno sodišče napačno razlaga člen 4 Uredbe št. 1049/2001. Poudarja, da spis v obravnavanem primeru vsebuje več različnih vrst dokumentov ter da je povsem napačna in nesorazmerna trditev, da je v okviru potekajočega postopka zaradi neizpolnitve obveznosti „mogoče vse dokumente, ki izvirajo iz tega postopka zaradi neizpolnitve obveznosti, varovati kot kategorijo“.³³

44. Republika Finska izpodbija načelno trditev iz izpodbijane sodbe, da so lahko na podlagi izjeme v zvezi z varstvom namena inšpekcij, preiskav in revizij, določene v členu 4(2), tretja alineja, Uredbe št. 1049/2001 kot del ene kategorije zavarovani vsi dokumenti v zvezi s postopkom zaradi neizpolnjevanja obveznosti, tako da lahko institucija zavrne dostop do vseh navedenih dokumentov z opiranjem na splošno domnevo, da razkritje vsebine takih dokumentov načeloma ogroža varstvo namena preiskav.

45. LPN in Republika Finska menita, da zgoraj navedene sodbe Komisija proti Technische Glaswerke Ilmenau v zvezi z državnimi pomočmi ni mogoče uporabiti v obravnavanem primeru.

46. Kraljevina Danska in Kraljevina Švedska menita, da je Splošno sodišče kršilo člen 4(2), tretja alineja, Uredbe št. 1049/2001 s tem, da je uporabilo splošno domnevo in tako izključilo dostop do vseh dokumentov v zvezi s postopkom zaradi neizpolnitve obveznosti. Nasprotno menita, da mora Komisija v konkretnem primeru preveriti, ali bi razkritje vsakega dokumenta ogrozilo varstvo namena preiskave. Poudarjata, da je Sodišče uporabilo splošne domneve v zelo redkih primerih in iz jasno opredeljenih razlogov, ki jih v obravnavanem primeru ni mogoče uporabiti.

47. Zvezna republika Nemčija in Komisija menita, da je treba uporabiti splošno domnevo, da bi razkritje dokumentov v zvezi s postopki zaradi neizpolnitve obveznosti ogrozilo namen preiskave v smislu člena 4(2), tretja alineja, Uredbe št. 1049/2001. Poudarjata, da bi bila želja po sodelovanju v duhu vzajemnega zaupanja omajana, če bi se razkrili dokumenti, ki sta si jih izmenjali Komisija in zadevna država članica. Po navedbah Komisije in Zvezne republike Nemčije je treba v obravnavanem primeru analogno uporabiti zgoraj navedeno sodbo Komisija proti Technische Glaswerke Ilmenau, ker je postopek nadzora državnih pomoči ena od različic postopka zaradi neizpolnitve obveznosti, prilagojena posebni problematiki državnih pomoči, povezani s konkurenco na skupnem trgu.

2. Presoja

48. Najprej je treba spomniti, da je LPN zahtevala dostop do vseh dokumentov iz upravnega spisa, uporabljenega v postopku zaradi neizpolnitve obveznosti, uvedenem na podlagi člena 258 PDEU proti Portugalski republiki na področju okoljskega prava. Zahteva je bila vložena med potekajočim upravnim postopkom. Komisija je v sporni odločbi organizaciji LPN zavrnila predložitev zahtevanih dokumentov s sklicevanjem na izjemo od pravice do dostopa, določeno v členu 4(2), tretja alineja, Uredbe št. 1049/2001, ki se nanaša na varstvo namena inšpekcij, preiskav in revizij. Komisija zato ni za vsak zahtevan dokument preverila, ali bi razkritje ogrozilo varstvo namena preiskave, uvedene na podlagi člena 258 PDEU proti Portugalski republiki, ker je na splošno menila, da bi razkritje vseh dokumentov v tej fazi ogrozilo postopek zaradi neizpolnitve obveznosti.

³³ — Glej točko 117 izpodbijane sodbe.

49. Ta pristop je bil uporabljen v izpodbijani sodbi.

50. Splošno sodišče je menilo, da je Komisija lahko izhajala iz načela, da se splošna domneva, da bi razkritje dokumentov ogrozilo varstvo namena preiskave, uporabi za vse zadevne dokumente, ker je ob sprejetju sporne odločbe potekal postopek zaradi neizpolnitve obveznosti.³⁴

51. V obravnavanih pritožbah ni sporno, da se je Komisija – kot je navedeno v točki 101 izpodbijane sodbe – načeloma lahko sklicevala na izjemo iz člena 4(2), tretja alineja, Uredbe št. 1049/2001 v zvezi z varstvom namena preiskav, ker je ob vložitvi zadevne zahteve potekal postopek zaradi neizpolnitve obveznosti. Sporna pa sta narava in obseg preverjanja Komisije ob uporabi te izjeme za zadevne dokumente, zlasti v zvezi z vprašanjem, ali je morala navedena institucija konkretno preučiti vsebino vsakega od teh dokumentov ali pa se je lahko le oprla na splošno domnevo, da je ogroženo varstvo namena postopka, ki se lahko uporabi za vse zahtevane dokumente.

52. V skladu z ustaljeno sodno prakso je cilj Uredbe št. 1049/2001, kot je navedeno v uvodni izjavi 4 in členu 1, podeliti javnosti pravico do čim širšega dostopa do dokumentov institucij.³⁵ Vendar za to pravico veljajo nekatere omejitve na podlagi javnega ali zasebnega interesa. Navedena uredba natančneje in v skladu z uvodno izjavo 11 v členu 4 določa, da institucije zavrnejo dostop do dokumenta, kadar bi njegovo razkritje poseglo v interese, varovane s tem členom. Če torej Komisija odloči, da se zavrne dostop do dokumenta, katerega razkritje se je od nje zahtevalo, mora načeloma pojasniti, kako bi lahko dostop do tega dokumenta konkretno in dejansko posegel v interes, ki je varovan z izjemo iz člena 4 Uredbe št. 1049/2001, na katero se sklicuje ta institucija. Ker take izjeme odstopajo od načela čim širšega dostopa javnosti do dokumentov, jih je treba razlagati in uporabljati ozko.³⁶

53. Iz te sodne prakse izhaja, da je morala Komisija zaradi spoštovanja vodilnega načela preglednosti načeloma ne le konkretno in posamično preizkusiti vse dokumente, do katerih je LNP zahtevala dostop, da bi določila, ali bi njihovo razkritje konkretno in dejansko ogrozilo varstvo namena preiskave, uvedene na podlagi člena 258 PDEU proti Portugalski republiki, temveč tudi pojasniti, kako bi lahko popoln ali delni dostop do vsakega od navedenih dokumentov ogrozil ta cilj.

54. Vendar, kot je Splošno sodišče navedlo v točki 113 in naslednjih izpodbijane sodbe, obstajajo iz sodne prakse izhajajoče izjeme od obveznosti Komisije, da mora konkretno in posamično preizkusiti dokumente, do katerih je bil zahtevan dostop.

55. V skladu s to sodno prakso³⁷ konkreten in posamičen preizkus ni potreben, kadar je zaradi posebnih okoliščin primera očitno, da je treba dostop do dokumentov 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.³⁸

34 — Ibidem (točka 127).

35 — Sodba z dne 1. julija 2008 v združenih zadevah Švedska in Turco proti Svetu (C-39/05 P in C-52/05 P, ZOdl., str. I-4723, točka 33) in zgoraj navedena sodba Komisija proti Technische Glaswerke Ilmenau (točka 51).

36 — Glej sodbo z dne 21. septembra 2010 v združenih zadevah Švedska in drugi proti API in Komisiji (C-514/07 P, C-528/07 P in C-532/07 P, ZOdl., str. I-8533, točke od 70 do 73 in navedena sodna praksa).

37 — Glej v tem smislu zgoraj navedeno sodbo Švedska in Turco proti Svetu (točka 50); zgoraj navedeno sodbo Komisija proti Technische Glaswerke Ilmenau (točka 54); sodbi z dne 28. junija 2012 v zadevi Komisija proti Éditions Odile Jacob (C-404/10 P, točka 116) in v zadevi Komisija proti Agrofert Holding (C-477/10 P, točka 57) ter zgoraj navedeno sodbo Švedska in drugi proti API in Komisiji (točka 74).

38 — Glej v tem smislu zgoraj navedene sodbe Komisija proti Technische Glaswerke Ilmenau (točka 54); Komisija proti Éditions Odile Jacob (točka 116); Komisija proti Agrofert Holding (točka 57), in Švedska in drugi proti API in Komisiji (točka 74).

56. Najnovejša sodna praksa določa, da kadar se dostop zavrne na podlagi take splošne domneve, lahko zainteresirane osebe, če to želijo, dokažejo, da za dokument, katerega razkritje se zahteva, ta domneva ne velja ali da prevlada javni interes za razkritje zadevnega dokumenta v skladu s členom 4(2) Uredbe št. 1049/2001.³⁹

57. V zvezi s tem poudarjam, da možnost sklicevanja na splošne domneve, ki se uporabljajo za nekatere kategorije dokumentov, namesto posamične in konkretne preučitve vsakega dokumenta pred zavrnitvijo dostopa do njih ni nepomembna. Z njo se ne le omeji temeljno načelo iz člena 11 PEU, člena 15 PDEU in Uredbe št. 1049/2001, temveč se nujno tudi dejansko omeji dostop do zadevnih dokumentov. Zato menim, da mora uporaba takih domnev temeljiti na trdnih in prepričljivih razlogih. Sodišče je zdaj izrecno priznalo možnost uporabe takih splošnih domnev v treh posebnih okoliščinah, in sicer v postopkih nadzora državnih pomoči⁴⁰, v postopkih nadzora združitvev⁴¹ in postopkih pred sodišči Unije⁴².

58. Sodišče je najprej v zgoraj navedeni sodbi Komisija proti Technische Glaswerke Ilmenau dovolilo, da se splošna domneva uporabi za zavrnitev dostopa do dokumentov v zvezi s postopki nadzora državnih pomoči. Sodišče je razsodilo, da je bilo treba pri razlagi izjeme, določene v členu 4(2), tretja alinea, Uredbe št. 1049/2001, upoštevati to, da zainteresirane stranke⁴³, razen države članice, ki je dodelila pomoč, na podlagi Uredbe Sveta št. 659/1999 z dne 22. marca 1999 o določitvi podrobnih pravil za uporabo člena [108 PDEU]⁴⁴ nimajo pravice do pregledovanja dokumentov iz upravnega spisa Komisije. Sodišče je menilo, da bi bil sistem nadzora državnih pomoči ogrožen, če bi te zainteresirane stranke lahko na podlagi Uredbe št. 1049/2001 dobile dostop do zadevnih dokumentov.

59. Sodišče je nato v zgoraj navedenih sodbah Komisija proti Éditions Odile Jacob ter Komisija proti Agrofert Holding dovolilo, da se splošna domneva uporabi tudi za zavrnitev dostopa do dokumentov v zvezi s postopkom nadzora združitvev podjetij, ker ureditev, ki ureja ta postopek, določa stroga pravila v zvezi z obravnavo informacij, ki so bile pridobljene ali so nastale v okviru takega postopka.

60. Po navedbah Sodišča bi v teh okoliščinah splošen dostop na podlagi Uredbe št. 1049/2001 do dokumentov, ki so bili izmenjani v okviru takega postopka med Komisijo in strankama, ki sta opravili priglasitev, ali tretjimi osebami, ogrozil ravnovesje, ki ga je želel zakonodajalec Unije zagotoviti v Uredbi o koncentracijah med obveznostjo, da zadevna podjetja posredujejo Komisiji morebiti občutljive poslovne informacije, zato da bi Komisija lahko odločila o skladnosti načrtovane združitve s skupnim trgom, in zagotovilom okrepljenega varstva informacij, ki so tako predložene Komisiji, z vidika poklicne skrivnosti in poslovnih skrivnosti.⁴⁵ Po navedbah Sodišča iz navedenega izhaja, da obstaja splošna domneva, da razkritje zadevnih dokumentov načeloma ogroža varstvo poslovnih interesov podjetij, vpletenih v tako združitve, in varstvo namena preiskave v zvezi s postopkom nadzora te združitve.⁴⁶

61. Nazadnje, Sodišče je v zgoraj navedeni sodbi Švedska in drugi proti API in Komisiji menilo, da je bilo treba priznati obstoj splošne domneve, da bi razkritje vlog, ki jih je predložila institucija v okviru sodnega postopka, ogrozilo varstvo tega postopka v smislu člena 4(2), druga alinea, Uredbe št. 1049/2001, dokler poteka navedeni postopek.⁴⁷

39 — Glej v tem smislu zgoraj navedene sodbe Komisija proti Technische Glaswerke Ilmenau (točka 62); Komisija proti Éditions Odile Jacob (točka 126) in Komisija proti Agrofert Holding (točka 68).

40 — Glej zgoraj navedeno sodbo Komisija proti Technische Glaswerke Ilmenau.

41 — Glej zgoraj navedeni sodbi Komisija proti Éditions Odile Jacob in Komisija proti Agrofert Holding.

42 — Glej zgoraj navedeno sodbo Švedska in drugi proti API in Komisiji.

43 — To so zlasti upravičenci pomoči in njihovi konkurenti.

44 — UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 8, zvezek 1, str. 339.

45 — Glej zgoraj navedeni sodbi Komisija proti Éditions Odile Jacob (točka 121) in Komisija proti Agrofert Holding (točka 62).

46 — Glej zgoraj navedeni sodbi Komisija proti Éditions Odile Jacob (točka 123) in Komisija proti Agrofert Holding (točka 64).

47 — Glej zgoraj navedeno sodbo Švedska in drugi proti API in Komisiji (točka 94).

62. Po navedbah Sodišča okoliščina, da Uredba št. 1049/2001 obveznosti preglednosti določa le za nekatere institucije, ne more v okviru nekončanih sodnih postopkov ogroziti njihovega procesnega položaja z vidika načela enakosti orožij. Sodišče je poleg tega menilo, pri tem se je oprlo na načelo dobrega delovanja sodnega organa, da se izključitev sodne dejavnosti s področja uporabe pravice do dostopa do dokumentov brez razlikovanja med različnimi fazami postopka utemeljuje z nujnostjo, da se med celotnim sodnim postopkom zagotovi, da razprave med strankami in posvetovanja zadevnega sodišča o tekoči zadevi potekajo nemoteno. Sodišče je poleg tega presodilo, pri čemer se je analogno oprlo na zgoraj navedeno sodbo Komisija proti Technische Glaswerke Ilmenau, da je bila taka domneva utemeljena tudi s tem, da niti Statut Sodišča Evropske unije niti poslovnik Sodišč Unije niso določali pravice dostopa tretjih oseb do vlog, predloženih Sodišču v okviru sodnih postopkov.

63. LPN in Republika Finska trdita, da je Splošno sodišče napačno uporabilo pravo s tem, da je ugotovilo, da se presoja Sodišča v zgoraj navedeni sodbi Komisija proti Technische Glaswerke Ilmenau glede postopkov nadzora državnih pomoči uporablja tudi za postopke zaradi neizpolnitve obveznosti. Menim, da ne.

64. Ne le iz zgoraj navedene sodbe Komisija proti Technische Glaswerke Ilmenau, temveč tudi iz zgoraj navedenih sodb Komisija proti Éditions Odile Jacob ter Komisija proti Agrofert Holding izhaja, da je Sodišče dovolilo uporabo splošnih domnev, da je treba zavrniti dostop do dokumentov iz postopka nadzora državnih pomoči ali postopka združitve, pri čemer se je oprlo zlasti na obstoj strogih pravil, ki omejujejo dostop do spisa v teh postopkih. Z drugimi besedami, čeprav Sodišče tako kot zakonodajalec Unije ni vzpostavilo hierarhije med zadevnimi predpisi,⁴⁸ je omejilo uporabo splošnih določb iz Uredbe št. 1049/2001 s temi splošnimi domnevami, če bi dostop do dokumentov iz upravnega spisa ogrozil posebni cilj pravil, katerih namen je zagotoviti učinkovitost postopkov nadzora državnih pomoči in združitve.

65. Čeprav je imel obstoj posebnih pravil, ki omejujejo dostop javnosti do upravnega spisa, v nekaterih postopkih za utemeljitev uporabe takih splošnih domnev v razlogovanju Sodišča določen pomen – ne le v zgoraj navedeni sodbi, temveč tudi v zgoraj navedenih sodbah Komisija proti Éditions Odile Jacob ter Komisija proti Agrofert Holding⁴⁹ – v nasprotju s trditvami LPN in Republike Finske menim, da ta okoliščina sama po sebi ni bila odločilna.

66. Uporabo takih splošnih določb namreč narekuje zlasti nujna potreba po zagotovitvi pravilnega delovanja zadevnih postopkov in tega, da se ne ogrozijo njihovi cilji.

67. V zvezi s tem poudarjam, da se je Sodišče za utemeljitev uporabe takih splošnih domnev v zgoraj navedeni sodbi Švedska in drugi proti API in Komisiji oprlo zlasti na načelo enakosti orožij in potrebo po zagotovitvi nemotenega poteka postopka. Neobstoj pravice do dostopa tretjih oseb do vlog, predloženih Sodišču v okviru sodnih postopkov, je bil v navedeni sodbi obravnavan le podredno, in sicer za utemeljitev izključitve sodne dejavnosti kot take s področja uporabe Uredbe št. 1049/2001.

48 — Glej v tem smislu zgoraj navedeni sodbi Komisija proti Éditions Odile Jacob (točka 110) in Komisija proti Agrofert Holding (točka 52), v katerih je Sodišče menilo, da je treba kljub neobstoju izrecnih določb o hierarhiji med Uredbo št. 1049/2001 in uredbami v zvezi z nadzorom združitve „zagotoviti tako uporabo vsake od teh uredb, ki bo v skladu z uporabo druge uredbe, in tako omogočiti skladno uporabo“.

49 — Sodišče se je tudi v zgoraj navedenih sodbah Komisija proti Éditions Odile Jacob (točka 115) in Komisija proti Agrofert Holding (točka 56) oprlo na namen varstva poslovnih interesov, ko je trdilo, da so ta namen in nameni preiskave tesno povezani.

68. Iz navedenega sledi, da je bil povezovalni dejavnik razlogovanja Sodišča v vseh navedenih sodbah⁵⁰ ta, da dostop do dokumentov iz nekaterih postopkov nikakor ni bil združljiv z njihovim nemotenim potekom in da bi jih lahko ogrozil. Iz zgoraj navedenih sodb Komisija proti Technische Glaswerke Ilmenau, Komisija proti Éditions Odile Jacob ter Komisija proti Agrofert Holding poleg tega izhaja, da je splošna domneva, da je treba dostop zavrniti, veljala za vse neobjavljene dokumente v zvezi z upravnim spisom iz zadevnih postopkov.

69. Menim, da se lahko povezovalni dejavnik uporabi tudi v predhodni fazi postopka zaradi neizpolnitve obveznosti, ki ga ureja člen 258 PDEU, čeprav ta postopek ni povsem enak postopku nadzora državnih pomoči ali združitvev ali sodnemu postopku, saj si ti postopki niso enaki niti med seboj.

70. Vendar je treba omeniti posebno povezanost med postopkom zaradi neizpolnitve obveznosti in postopkom nadzora državnih pomoči, saj je namen obeh zagotoviti, da države članice spoštujejo pravo Unije. Komisiji v primeru negativne odločbe v zvezi z nezakonito pomočjo v skladu s členom 108(2), drugi pododstavek, PDEU ni treba uvesti predhodnega postopka iz člena 258 PDEU, in če država prekorači rok, določen v negativni odločbi Komisije,⁵¹ lahko Komisija zadevo neposredno predloži Sodišču.⁵² Iz navedenega sledi, da v skladu s členom 108(2), drugi pododstavek, PDEU negativna odločba Komisije v zvezi z nezakonito pomočjo nekako nadomešča predhodno fazo postopka zaradi neizpolnitve obveznosti.

71. Treba je še spomniti, da ima Komisija – podobno kot pri postopkih v zvezi z državnimi pomočmi ali načrtovanimi združitvami – osrednjo vlogo v celotnem postopku zaradi neizpolnitve obveznosti. Komisija ima namreč kot varuhinja Pogodbe DEU v zvezi s tem široko polje presoje, pri čemer suvereno odloča o uvedbi predhodnega postopka tako, da pošlje uradni opomin in ob njegovi uvedbi še obrazloženo mnenje.⁵³ Cilj predhodnega postopka je doseči spoštovanje prava Unije ter hkrati državi članici omogočiti, da uveljavlja razloge v svojo obrambo, in se pri tem po možnosti izogniti sodnemu postopku.

72. Poleg tega se strinjam z ugotovitvijo Splošnega sodišča v točki 126 izpodbijane sodbe, da ta predhodna faza postopka zaradi neizpolnitve obveznosti vključuje dve strani, Komisijo in zadevno državo članico. In to čeprav bi se lahko začela na podlagi pritožbe kot v obravnavanem primeru, kajti morebitni pritožnik v nadaljnjem postopku zaradi neizpolnitve obveznosti nima nobene pravice.⁵⁴ Kot navaja Komisija v sporni odločbi, „mora v okviru postopka zaradi neizpolnitve obveznosti med Komisijo in zadevno državo članico prevladovati medsebojno zaupanje, da bi se lahko začel postopek s pogajanjem za doseg sporazuma in bi bilo spor mogoče rešiti sporazumno, brez vložitve tožbe pri Sodišču“.

73. Čeprav poleg tega predhodni postopek zaradi neizpolnitve obveznosti ni povsem enak sodnemu postopku, lahko do njega pripelje, saj lahko Komisija na koncu tega postopka zadevo predloži Sodišču, da bi to ugotovilo neizpolnitev obveznosti, ki jo Komisija očita zadevni državi članici.⁵⁵

50 — To so zgoraj navedene sodbe Komisija proti Technische Glaswerke Ilmenau, Komisija proti Éditions Odile Jacob, Komisija proti Agrofert Holding, in Švedska in drugi proti API in Komisiji.

51 — Ali po potrebi rok, ki ga je Komisija nato določila. Glej sodbo z dne 14. decembra 2006 v združenih zadevah Komisija proti Španiji (od C-485/03 do C-490/03, ZOdl., str. I-11887, točka 53).

52 — Glej zgoraj navedeno sodbo Komisija proti Španiji (točka 53).

53 — Če Komisija meni, da država članica ni izpolnila svojih obveznosti, mora presoditi možnost delovanja proti tej državi, določiti določbe, ki jih je ta kršila, in čas, ko bo začela postopek o ugotovitvi neizpolnitve obveznosti proti njej, preudarki, na podlagi katerih se tako odloči, pa ne smejo vplivati na dopustnost tožbe. Glej v zvezi s tem sodbi z dne 18. junija 1998 v zadevi Komisija proti Italiji (C-35/96, Recueil, str. I-3851, točka 27) in z dne 8. decembra 2005 v zadevi Komisija proti Luksemburgu (C-33/04, ZOdl., str. I-10629, točka 66).

54 — Glej v zvezi s tem zgoraj navedeno Sporočilo, COM(2002) 141 final.

55 — Glej v tem smislu sodbi z dne 14. februarja 1989 v zadevi Star Fruit proti Komisiji (247/87, Recueil, str. 291, točka 12) in z dne 29. septembra 1998 v zadevi Komisija proti Nemčiji (C-191/95, Recueil, str. I-5449, točka 46). Za postopek zaradi neizpolnitve obveznosti je značilno načelo odločanja po lastni presoji. Glej sodbo z dne 19. maja 2009 v zadevi Komisija proti Italiji (C-531/06, ZOdl., str. I-4103, točki 23 in 24). Za presojo možnosti delovanja zaradi neizpolnitve obveznosti je izključno pristojna Komisija.

74. Edini namen, da se ohrani celovitost poteka postopka, na podlagi katerega je Sodišče priznalo splošno domnevo v zvezi z nadzorom državnih pomoči⁵⁶ ali združitev⁵⁷ ali sodnega postopka⁵⁸, se mi torej zdi uporabljen v predhodni fazi zaradi neizpolnitve obveznosti.

75. Menim torej, da dostop, čeprav le delen, javnosti do dokumentov v zvezi z navedenim postopkom, ko ta še poteka, ogroža uresničitev navedenih ciljev, zato je uporaba splošne domneve, kakršno je priznalo Sodišče v drugih postopkih, utemeljena.

76. LPN in Republika Finska sta pravilno trdili, da se je vsebina spisa v postopku zaradi neizpolnitve obveznosti na okoljskem področju nujno razlikovala in je lahko poleg dokumentov, ki sta si jih izmenjali Komisija in zadevna država članica, vključevala na primer tudi tehnične in znanstvene študije. Splošno sodišče je v obravnavanem primeru ugotovilo, da je zadevni spis vseboval le dokumente, ki sta si jih izmenjali Komisija in država članica.⁵⁹ Vendar tudi če ne bi bilo tako, čeprav je res, da so lahko dokumenti Komisije v okviru postopka zaradi neizpolnitve obveznosti nedvomno različne vrste in da ima vsak postopek zaradi neizpolnitve obveznosti, uveden proti državni članici, svoje posebnosti, to v ničemer ne zmanjšuje potrebe, da se zaščiti nemoten potek navedenega postopka z omejitvijo vpletanja tretjih oseb. Iz navedenega sledi, da Splošno sodišče ni napačno uporabilo prava s tem, da je v točki 121 izpodbijane sodbe menilo, da so dokumenti v zvezi s spisom iz potekajočega postopka zaradi neizpolnitve obveznosti spadali v enotno kategorijo za uporabo splošne domneve, da je treba na podlagi izjeme, na katero se je sklicevala Komisija, zavrniti dostop.

77. Poleg tega je treba opozoriti, da na podlagi člena 4(7) Uredbe št. 1049/2001 izjema velja le za obdobje, ko je varstvo utemeljeno z vsebino dokumenta.⁶⁰ Ko je postopek končan, je treba odobriti dostop do spisa, če se ne uporablja nobena druga izjema iz člena 4 Uredbe št. 1049/2001.

78. V obravnavanem primeru iz točk od 28 do 35 izpodbijane sodbe jasno izhaja, da je imela LPN, potem ko je bila 28. februarja 2008 brez nadaljnje obravnave zavrtnjena njena pritožba glede projekta zajezitve, dostop do skoraj vseh zahtevanih dokumentov.⁶¹

79. Sodišču torej predlagam, naj prvi pritožbeni razlog zavrne kot neutemeljen.

B – Drugi pritožbeni razlog v zvezi s kršitvijo člena 6(1), drugi stavek, Uredbe št. 1367/2006

1. Trditve

80. LPN v nasprotju s trditvami, ki jih Splošno sodišče navaja v točkah od 113 do 117 izpodbijane sodbe, meni, da skrbno branje člena 6(1) Uredbe št. 1367/2001 v povezavi s členom 4(2) Uredbe št. 1049/2001 Komisije ne odveže tega, da „konkretno in posamično preizkusi dokumente, do katerih je bil zahtevan dostop“⁶². Trdi, da so preiskave sicer izjeme od prvega dela člena 6(1) Uredbe št. 1367/2006, vendar neizogibno in razumljivo spadajo v drugi del navedenega člena. Po mnenju LPN – ker naj ne bi bilo mogoče domnevati, da ni prevladujočega javnega interesa za zavrnitev dostopa do dokumentov – je treba morebitne razloge za navedeno zavrnitev razlagati restriktivno, tako da se analizira, ali v obravnavanem primeru prevlada javni interes za razkritje informacij o okolju nad morebitnimi drugimi interesi, ki bi jih bilo treba zaščititi z nerazkritjem, in da se v konkretnem primeru preveri, ali so informacije iz zahtevanih dokumentov povezane z emisijami v okolje.

56 — Glej točko 58 teh sklepnih predlogov.

57 — Glej točki 59 in 60 teh sklepnih predlogov.

58 — Glej točki 61 in 62 teh sklepnih predlogov.

59 — Glej točko 121 izpodbijane sodbe.

60 — Glej zgoraj navedeno sodbo Švedska in Turco proti Svetu (točka 70).

61 — Glej točko 15 teh sklepnih predlogov.

62 — Glej točko 113 izpodbijane sodbe.

81. Republika Finska ob intervenciji Kraljevine Danske in Kraljevine Švedske trdi, da Splošno sodišče v točki 136 izpodbijane sodbe napačno razlaga člen 6(1), drugi stavek, Uredbe št. 1367/2006 s tem, da meni, da se ta določba „nanaša le na obveznost restriktivne razlage izjem, ki niso izjeme, navedene v členu 6(1), prvi stavek, Uredbe št. 1367/2006, se pravi izjem, ki niso izjema iz člena 4(2), prva in tretja alineja, Uredbe št. 1049/2001“.

82. Komisija trdi, da je zakonodajalec Unije s tem, da je iz pravne domneve, določene v členu 6(1), prvi stavek, Uredbe št. 1367/2006, izključil preiskave v zvezi z morebitnimi kršitvami prava Unije, očitno poskušal upoštevati njihovo posebnost. Zato bi bilo treba morebitni obstoj prevladujočega javnega interesa, ki bi utemeljeval razkritje, preučiti v okviru meril iz Uredbe št. 1049/2001 in iz Uredbe št. 1367/2006 ni mogoče sklepati, da bi bilo treba postopke zaradi neizpolnitve obveznosti na okoljskem področju obravnavati drugače od enakih postopkov na drugih področjih, kar zadeva splošno domnevo, da bi razkritje dokumentov iz navedenih spisov ogrozilo namen preiskave.

83. Zvezna republika Nemčija trdi, da se s členom 6(1), drugi stavek, Uredbe št. 1367/2006 ne spremenijo merila presoje zavrnitve dostopa do dokumentov, ki izvira iz potekajočega postopka v zvezi z okoljem, ki naj bi ga še naprej urejala Uredba št. 1049/2001. V tej določbi naj bi bila namreč le ponovljena iz sodnih praks Unije izhajajoča zahteva, da se razlogi za odstopanje razlagajo restriktivno in da se v presoji upoštevajo okoljski interesi.

2. Presoja

84. Ta pritožbeni razlog se nanaša na razlago člena 6(1) Uredbe št. 1367/2006, zlasti na to, ali pravila za dostop do informacij na okoljskem področju vplivajo na to, ali mora Komisija konkretno in posamično preizkusiti dokumente v zvezi z upravnim spisom iz postopka zaradi neizpolnitve obveznosti na okoljskem področju.

85. Menim, da je Splošno sodišče v točki 105 izpodbijane sodbe pravilno navedlo, da „je [Uredba št. 1367/2006] *lex specialis* glede na Uredbo št. 1049/2001, ker nadomešča, spreminja ali pojasnjuje nekatere določbe te, zadnje uredbe, če se prošnja za dostop nanaša na ‚informacije o okolju‘ ali na informacije, ‚ki se nanašajo na emisije v okolje‘“. ⁶³

86. Iz člena 3 Uredbe št. 1367/2006 jasno izhaja, da se Uredba št. 1049/2001 uporablja za vsakršno zahtevo za dostop do informacij o okolju, ki jih hranijo institucije Unije. Iz tega sledi, da je obseg Uredbe št. 1367/2006 v zvezi z dostopom do teh informacij zelo omejen, ker so spremembe Uredbe št. 1049/2001 zelo korenite.

87. V uvodni izjavi 15 in členu 6(1) Uredbe št. 1367/2006 je pojasnjen medsebojni vpliv izjem iz člena 4 Uredbe št. 1049/2001 in določb Uredbe št. 1367/2006.

88. Iz uvodne izjave 15 Uredbe št. 1367/2006 najprej izhaja, da je treba načeloma izjeme iz člena 4 Uredbe št. 1049/2001 uporabljati v celoti ob upoštevanju posebnih določb Uredbe št. 1367/2006.

89. S členom 6(1), prvi stavek, Uredbe št. 1367/2006 je podkrepljena uporaba načela preglednosti „[v] zvezi s prvo in tretjo alinejo člena 4(2) Uredbe (ES) št. 1049/2001 [...], če se zahtevane informacije nanašajo na emisije v okolje“, saj se v skladu z njim šteje, da prevlada višji javni interes za razkritje.

63 — Glej tudi točko 135 izpodbijane sodbe.

90. Toda nekatere izjeme iz člena 4, prva in tretja alinea, Uredbe št. 1049/2001, „predvsem tist[e], povezan[e] z domnevnimi kršitvami prava Skupnosti“, so s členom 6(1) Uredbe št. 1367/2006 izrecno izključene iz uporabe načela okrepljene preglednosti. Domneva o obstoju prevladujočega javnega interesa za razkritje se ne uporablja za informacije iz upravnega spisa v zvezi s postopkom zaradi neizpolnitve obveznosti, čeprav se zahtevane informacije nanašajo na emisije v okolje.

91. Ugotoviti je treba tudi, ali bi ti postopki, nasprotno, izhajali iz drugega stavka navedenega člena 6(1). V skladu s tem drugim stavkom se v zvezi z „ostalimi izjemami“ iz člena 4 Uredbe št. 1049/2001 razlogi za zavrnitev razlagajo restriktivno, ob upoštevanju javnega interesa za razkritje in ali se zahtevane informacije nanašajo na emisije v okolje.

92. LPN in Republika Finska menita, da „ostale izjeme“ nujno že same po sebi vključujejo postopke zaradi neizpolnitve obveznosti, ker se člen 6(1), prvi stavek, Uredbe št. 1367/2006 zanje ne uporablja. To bi načeloma Komisijo zavezovalo, da posamično in konkretno preizkusi vse dokumente v zvezi z upravnim spisom iz postopka zaradi neizpolnitve obveznosti na okoljskem področju, in preprečilo uporabo splošne domneve.

93. S to razlago zadevne določbe se ne strinjam.

94. Menim zlasti, da ne le iz besedila člena 6(1), drugi stavek, Uredbe št. 1367/2006, temveč tudi iz splošne zasnove in namena te določbe⁶⁴ izhaja, da se ta uporablja le za izjeme, ki niso bile navedene v prvem stavku te določbe. Toda v členu 6(1), prvi stavek, Uredbe št. 1367/2006 so izrecno navedeni postopki zaradi neizpolnitve obveznosti,⁶⁵ čeprav zato, da bi se obravnavali izjemno glede na določbe člena 4(2), prva in tretja alinea, Uredbe št. 1049/2001.

95. V določbah člena 6(1), prvi in drugi stavek, Uredbe št. 1367/2006 je jasno poudarjena izrecna namera zakonodajalca Unije, da bi postopke zaradi neizpolnitve obveznosti izvzel iz obsega uporabe člena 6(1) Uredbe št. 1367/2006 v celoti.

96. Iz navedenega sledi, da se za dostop do dokumentov v zvezi z upravnim spisom iz postopka zaradi neizpolnitve obveznosti na okoljskem področju uporabljajo le določbe iz Uredbe št. 1049/2001 in da člen 6(1), drugi stavek, Uredbe št. 1367/2006 ne vpliva na to, ali mora Komisija konkretno in posamično preizkusiti te dokumente. Ker se poleg tega člen 6(1) Uredbe št. 1367/2006 ne uporablja za postopke zaradi neizpolnitve obveznosti, Komisiji ni treba preučiti, ali se zahtevane informacije nanašajo na emisije v okolje v smislu člena 6(1) Uredbe št. 1367/2006.

97. Podredno menim, da tudi če bi Sodišče menilo, da se člen 6(1), drugi stavek, Uredbe št. 1367/2006 uporablja za postopke zaradi neizpolnitve obveznosti, se odgovor na ta pritožbeni razlog ne bi spremenil. V tej določbi je v skladu z ustaljeno sodno prakso Sodišča v zvezi s členom 4 Uredbe št. 1049/2001⁶⁶ opozorjeno, da se razlogi za zavrnitev razlagajo restriktivno, ob upoštevanju javnega interesa za razkritje, in ta določba v zvezi s tem k razlagi ali uporabi člena 4 Uredbe št. 1049/2001 ne dodaja ničesar, kar bi bilo upošteveno za obravnavano zadevo ali vprašanje uporabljivosti splošne domneve.

98. Iz točk 73 in 74 zgoraj navedene sodbe Švedska in drugi proti API in Komisiji namreč jasno izhaja, da razlaga in restriktivna uporaba izjem iz člena 4 Uredbe št. 1049/2001 ne preprečujeta uporabe splošnih domnev za nekatere kategorije dokumentov.

64 — Glej tudi člen 3 Uredbe št. 1367/2006 in njeno uvodno izjavo 15.

65 — Glej točko 136 izpodbijane sodbe.

66 — Zgoraj navedena sodba Švedska in Turco proti Svetu (točka 36).

99. Poleg tega menim, da je obveznost upoštevanja, „ali se zahtevane informacije nanašajo na emisije v okolje“, jasno povezana, in jo podkrepljuje, z obveznostjo restriktivne razlage razlogov za zavrnitev dostopa. Vendar znova menim, da niti ta obveznost ne preprečuje uporabe splošnih domnev za nekatere kategorije dokumentov.

100. Menim torej, da Splošno sodišče ni napačno uporabilo prava s tem, da je v točki 136 izpodbijane sodbe presodilo, da se „v okviru uporabe izjeme iz člena 4(2), tretja alineja, Uredbe št. 1049/2001 [...] LPN in intervenientke prav tako ne morejo učinkovito sklicevati na člen 6(1), drugi stavek, Uredbe št. 1367/2006“ in da bi moralo Sodišče drugi pritožbeni razlog iz navedenih pritožb zavrniti kot neutemeljen.

C – Tretji pritožbeni razlog v zvezi s kršitvijo člena 4(2), zadnji stavek, Uredbe št. 1049/2001

1. Trditve

101. LPN, Republika Finska, Kraljevina Danska in Kraljevina Švedska trdijo, da je analiza Splošnega sodišča v točkah od 132 do 138 izpodbijane sodbe o obstoju prevladujočega interesa za razkritje napačna.

102. Splošno sodišče naj bi v bistvu napačno menilo, da je bila sporna odločba Komisije skladna s členom 4(2), zadnji stavek, Uredbe št. 1049/2001,⁶⁷ čeprav naj Komisija ne bi preverila, ali gre za prevladujoč javni interes, kar naj bi v skladu z navedenim členom 4(2), zadnji stavek, morala storiti (po uradni dolžnosti, kot meni Kraljevina Švedska), ker naj na podlagi člena 6(1) Uredbe št. 1367/2006 tega ne bi bila odvezana.

103. Komisija te trditve izpodbija.

2. Presoja

104. Splošno sodišče je v točkah od 134 do 136 izpodbijane sodbe presodilo, da se s členom 6(1) Uredbe št. 1367/2006 ni razširila uporaba načela preglednosti v zvezi s postopki zaradi neizpolnitve obveznosti in da se za razkritje informacij, ki se nanašajo na emisije v okolje, v zvezi z navedenimi postopki ni štelo, da je prevladal javni interes za razkritje v smislu člena 4(2), zadnji stavek, Uredbe št. 1049/2001.

105. Menim, da je ta presoja glede na moj odgovor na drugi zgoraj navedeni pritožbeni razlog pravilna.

106. Splošno sodišče je v točki 138 izpodbijane sodbe ugotovilo, da LPN in intervenientkam ni uspelo niti navesti morebitnega drugega prevladujočega javnega interesa, kot je tisti, ki se nanaša na domnevno večjo preglednost na okoljskem področju, ki bi ga morala Komisija upoštevati, ko je v tej zadevi uporabila člen 4(2), zadnji stavek, Uredbe št. 1049/2001, niti pojasniti, ali in zakaj so se zahtevane informacije nanašale na emisije v okolje v smislu člena 6(1) Uredbe št. 1367/2006. Menim, da te ugotovitve v fazi pritožbe ni mogoče izpodbijati.⁶⁸

67 — Glej točki 135 in 136 izpodbijane sodbe.

68 — V skladu z ustaljeno sodno prakso Sodišča iz členov 256 PDEU in 58, prvi odstavek, Statuta Sodišča izhaja, da je Splošno sodišče edino pristojno, prvič, za ugotavljanje dejstev, razen če bi vsebinska nepravilnost njegovih ugotovitev izhajala iz listin v spisu, ki so mu bile predložene, in drugič, za presojo teh dejstev. Ko Splošno sodišče ugotovi ali presodi dejstva, je Sodišče pristojno, da na podlagi člena 256 PDEU izvršuje nadzor nad pravno opredelitvijo teh dejstev in nad pravnimi posledicami, ki jih je iz tega izpeljalo Splošno sodišče (sodbi z dne 22. decembra 2008 v zadevi British Aggregates proti Komisiji, C-487/06 P, ZOdl., str. I-10515, točka 96, in z dne 27. oktobra 2011 v zadevi Avstrija proti Scheucher Fleisch in drugim, C-47/10 P, ZOdl., str. I-10707, točka 57). Naj poudarim, da v obravnavanem primeru vsebinske nepravilnosti v zvezi z dejstvom, ki ga je Splošno sodišče ugotovilo v točki 138 izpodbijane sodbe, nista potrdili niti LPN niti Republika Finska.

107. Iz zgoraj navedenega izhaja, da je LPN najprej samo menila, da je večja preglednost na okoljskem področju sama po sebi prevladujoč javni interes. Menim, da v skladu z razlogovanjem Sodišča v točkah 157 in 158 zgoraj navedene sodbe Švedska in drugi proti API in Komisiji s tako posplošenimi ugotovitvami ni mogoče dokazati, da je v obravnavanem primeru načelo preglednosti imelo kakršen koli poseben pomen, ki bi lahko prevladal nad razlogi za zavrnitev razkritja zadevnih dokumentov. Poleg tega iz točke 62 zgoraj navedene sodbe Komisija proti Technische Glaswerke Ilmenau jasno izhaja, da Komisiji ni treba po uradni dolžnosti preučiti, ali bi bilo mogoče s prevladujočim javnim interesom na podlagi člena 4(2), zadnji stavek, Uredbe št. 1049/2001 in člena 6(1) Uredbe št. 1367/2006 utemeljiti razkritje zadevnih dokumentov. Nasprotno, Sodišče je razsodilo, da bi lahko zainteresirane stranke dokazale obstoj prevladujočega javnega interesa za razkritje zadevnih dokumentov.⁶⁹

108. Glede na vse navedeno menim, da bi bilo treba zavrniti tudi tretji pritožbeni razlog.

VIII – Dodaten predlog LPN

109. LPN dodaja, da izpodbijana sodba vsebuje dve protislovji v zvezi z opredelitvijo sporne odločbe.

110. Prvič, poudarja, da je bil namen spora, predloženega Splošnemu sodišču, razglasiti ničnost sporne odločbe, in ne odločbe z dne 24. oktobra 2008, navedene v točki 1 izreka izpodbijane sodbe. LPN zato Sodišču predlaga, naj v točki 1 izreka izpodbijane sodbe pojasni, da je tožba vložena zoper sporno odločbo.

111. Drugič, LPN meni, da točka 46 izpodbijane sodbe ni ustrezno oblikovana in da bi jo bilo treba preoblikovati tako:

„LPN je umaknila predlog, naj se preveri zakonitost [sporne] odločbe, kar zadeva tretji tožbeni razlog, naveden v tožbi, ki se je nanašal na nespoštovanje roka iz člena 8(1) Uredbe št. 1049/2001 [...]“

112. Komisija trditvam LPN nasprotuje.

113. Menim, da LPN ni pojasnila, zakaj naj bi zatrjevani protislovji posegali v njen pravni položaj. Poleg tega podobno kot Komisija menim, da ta predlog ni dopusten, ker ne gre za pravno vprašanje niti v smislu člena 58 niti Statuta Sodišča Evropske unije. Nazadnje, tudi če bi bilo vsebovano protislovje, bi ga lahko odpravilo le Splošno sodišče na podlagi člena 84 svojega poslovnika.

114. Iz tega izhaja, da je treba ta predlog zavrniti.

IX – Izpodbijanje LPN glede presoje Splošnega sodišča o stroških

115. LPN trdi, da je bila odločitev Splošnega sodišča o stroških v točkah 141 in 143 izpodbijane sodbe sprejeta ob večkratni napačni uporabi prava.

116. Komisija trditvam LPN nasprotuje.

69 — Glej točko 56 teh sklepnih predlogov.

117. V zvezi s tem zadostuje spomniti, da je treba v skladu z ustaljeno sodno prakso, če so bili vsi pritožbeni razlogi zavrjeni, predloge glede domnevne nepravilnosti odločitve Splošnega sodišča o stroških zavriniti kot nedopustne na podlagi člena 58, drugi odstavek, Statuta Sodišča, v skladu s katerim se pritožba ne more nanašati le na stroške in njihovo višino.⁷⁰

118. Ker menim, da je treba vse pritožbene razloge tožeče stranke zavriniti, je torej zadnji pritožbeni razlog, usmerjen zoper odločbo Splošnega sodišča glede razdelitve stroškov, nedopusten.

119. Glede na vse navedeno menim, da je treba pritožbo LPN v zadevi C-514/11 P in pritožbo Republike Finske v zadevi C-605/11 P v celoti zavriniti.

X – Stroški

120. Člen 184(2) Poslovnika Sodišča določa, da kadar pritožba ni utemeljena, o stroških odloči Sodišče. V skladu s členom 138(1) navedenega poslovnika, ki se v pritožbenem postopku uporabi na podlagi njegovega člena 184(1), se plačilo stroškov na predlog naloži neuspeli stranki. V skladu s členom 140(1) istega poslovnika, ki velja tudi za pritožbeni postopek na podlagi člena 184(1) tega poslovnika, države članice in institucije, ki so intervenirale v sporu, nosijo svoje stroške. V skladu s členom 184(4) tega poslovnika lahko Sodišče odloči, da intervenient na prvi stopnji, ki je sodeloval v postopku, nosi svoje stroške.

121. Menim, da je treba v skladu z ugotovitvami Komisije LPN in Republiki Finski naložiti stroške v zadevah C-514/11 P in C-605/11 P. Kraljevina Danska, Zvezna republika Nemčija, Republika Estonija in Kraljevina Švedska nosijo svoje stroške.

XI – Predlog

122. Glede na zgornje ugotovitve Sodišču predlagam, naj:

- pritožbi zavrne;
- Liga para a Protecção da Natureza (LPN) naloži njene stroške in stroške, ki jih je priglasila Evropska komisija v zvezi s pritožbo v zadevi C-514/11 P;
- Republiki Finski naloži njene stroške in stroške, ki jih je priglasila Evropska komisija v zvezi s pritožbo v zadevi C-605/11 P, in
- Kraljevini Danski, Zvezni republiki Nemčiji, Republiki Estoniji in Kraljevini Švedski naloži njihove stroške v zvezi z njihovimi pritožbami v združenih zadevah C-514/11 P in C-605/11 P.

70 — Glej sodbi z dne 12. julija 2001 v združenih zadevah Komisija in Francija proti TF1 (C-302/99 P in C-308/99 P, Recueil, str. I-5603, točka 31) in z dne 30. septembra 2003 v združenih zadevah Freistaat Sachsen in drugi proti Komisiji (C-57/00 P in C-61/00 P, Recueil, str. I-9975, točka 124).