



Zbirka odločb sodne prakse

SODBA SPLOŠNEGA SODIŠČA (četrti senat)

z dne 14. februarja 2012*

„Dostop do dokumentov — Uredba (ES) št. 1049/2001 — Dokumenti v zvezi s končanim postopkom zaradi neizpolnitve obveznosti — Dokumenti, ki izvirajo iz države članice — Odobritev dostopa — Predhodno soglasje države članice“

V zadevi T-59/09,

Zvezna republika Nemčija, ki jo zastopajo M. Lumma, B. Klein in A. Wiedmann, zastopniki,

tožeča stranka,

ob intervenciji

Kraljevine Španije, ki jo zastopa S. Centeno Huerta, zastopnica,

in

Republike Poljske, ki jo je sprva zastopal M. Dowgiewicz, nato M. Szpunar in B. Majczyna, zastopniki,

intervenientki,

proti

Evropski komisiji, ki jo zastopajo B. Smulders, P. Costa de Oliveira in F. Hoffmeister, zastopniki,

tožena stranka,

ob intervenciji

Kraljevine Danske, ki sta jo sprva zastopala J. Bering Liisberg in B. Weis Fogh, nato S. Juul Jørgensen in C. Vang, zastopniki,

in

Republike Finske, ki jo zastopa J. Heliskoski, zastopnik,

ter

Kraljevine Švedske, ki jo zastopajo K. Petkovska, A. Falk in S. Johannesson, zastopnice,

intervenientke,

* Jezik postopka: nemščina.

zaradi predloga za razglasitev ničnosti Odločbe Komisije SG.E.3/RG/mbp D(2008) 10067 z dne 5. decembra 2008 o odobritvi dostopa do nekaterih dokumentov, ki jih je Zvezna republika Nemčija predložila v okviru postopka zaradi neizpolnitve obveznosti št. 2005/4569, državljanom,

SPLOŠNO SODIŠČE (četrti senat),

v sestavi I. Pelikánová, predsednica, K. Jürimäe, sodnica, in M. van der Woude (poročevalec), sodnik,
sodna tajnica: T. Weiler, administratorica,

na podlagi pisnega postopka in obravnave z dne 13. septembra 2011

izreka naslednjo

Sodbo

Dejansko stanje

- 1 Komisija Evropskih Skupnosti je 19. julija 2008 po pošti prejela prošnjo za dostop do različnih dokumentov na podlagi Uredbe Evropskega parlamenta in Sveta (ES) št. 1049/2001 z dne 30. maja 2001 o dostopu javnosti do dokumentov Evropskega parlamenta, Sveta in Komisije (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 1, zvezek 3, str. 331).
- 2 Zahtevani dokumenti so nastali v okviru postopka zaradi neizpolnitve obveznosti št. 2005/4569, ki ga je Komisija začela proti Zvezni republiki Nemčiji zaradi morebitne kršitve členov 28 ES in 30 ES, ki izhajajo iz nemške upravne določbe v zvezi s pogoji za registracijo uvoženih rabljenih osebnih vozil. Potem ko je bil 18. oktobra 2005 Zvezni republiki Nemčiji poslan pisni opomin, je Komisija 28. junija 2006 končala postopek.
- 3 Dokumenti, na katere se je nanašala prošnja za razkritje, so bili, prvič, dopis Zvezne republike Nemčije z dne 16. februarja 2006 v odgovor na pisni opomin Komisije z dne 18. oktobra 2005, drugič, zapisnik sestanka z dne 27. marca 2006 med predstavniki nemških organov in Komisije, ter tretjič, povzetek Komisije za interno rabo v zvezi s potekom postopka. Drugi in tretji dokument sta vsebovala sklicevanje na dopis Zvezne republike Nemčije z dne 16. februarja 2006.
- 4 Komisija je z dopisom z dne 23. julija 2008 obvestila nemške organe o prošnji za dostop do dokumentov.
- 5 Zvezna republika Nemčija je z dopisom z dne 31. julija 2008 obvestila Komisijo, da nasprotuje temu, da bi bil dovoljen dostop do navedenih dokumentov na podlagi izjem, določenih v členu 4(1)(a), tretja alinea, Uredbe št. 1049/2001 v zvezi z varstvom javnega interesa, kar zadeva mednarodne odnose, in v členu 4(2), tretja alinea, navedene uredbe v zvezi z varstvom namena inšpekcij, preiskav in revizij. Nemški organi so menili, da bi razkritje škodilo sodelovanju, ki temelji na zaupanju med Zvezno republiko Nemčijo in Komisijo v okviru postopka zaradi neizpolnitve obveznosti. Nemški organi so prav tako trdili, da so v nemškem pravu odnosi med institucijami Evropske unije in Zvezno republiko Nemčijo zajeti s pojmom „mednarodni odnosi“.
- 6 Komisija je z dopisom z dne 5. avgusta 2008 prosilce obvestila o ugovoru Zvezne republike Nemčije in razlogih, ki jih je navedla v utemeljitev svoje zavrnitve. Komisija je prosilcem sporočila, da zato njihovi prošnji ni mogla ugoditi. S sklicevanjem na sodbo Sodišča z dne 18. decembra 2007 v zadevi Švedska proti Komisiji (C-64/05 P, ZOdl., str. I-11389) je prosilcem vseeno dopustila možnost, da predlagajo ponovni preizkus odločbe.

- 7 Prosilci so vložili potrdilno prošnjo z izpodbijanjem utemeljenosti razlogov, ki jih je podala Zvezna republika Nemčija.
- 8 Komisija je z dopisom z dne 15. septembra 2008 Zvezni republiki Nemčiji predlagala, naj ponovno preizkusi svoje stališče na podlagi sodbe Sodišča z dne 1. februarja 2007 v zadevi Sison proti Svetu (C-266/05 P, ZOdl., str. I-1233, točke od 67 do 72) v zvezi z izjemo, ki se nanaša na varstvo mednarodnih odnosov, in sodb Splošnega sodišča z dne 6. julija 2003 v zadevi Franchet in Byk proti Komisiji (T-391/03 in T-70/04, Recueil, str. II-2023, točka 113) ter z dne 8. novembra 2007 v zadevi Bavarian Lager proti Komisiji (T-194/04, ZOdl., str. II-4523, točki 148 in 149) v zvezi z izjemo, ki se nanaša na varstvo namena inšpekcij, preiskav in revizij.
- 9 Nemški organi so z dopisom z dne 23. septembra 2008 obrazloženo potrdili svoje stališče, da se ne sme dovoliti nikakršen dostop do zadevnih dokumentov.
- 10 Komisija je s sklepom SG.E.3/RG/mbp D(2008) 10067 z dne 5. decembra 2001 (v nadaljevanju: izpodbijani sklep) odločila prosilcem dovoliti dostop do dokumentov. Komisija je v utemeljitev sklepa navedla, da so bili argumenti Zvezne republike Nemčije, s katerimi je ugovarjala razkritju dokumentov, *prima facie* neutemeljeni in da je bilo torej treba ugotoviti, da nemški organi niso predložili zadostnih dokazov v utemeljitev uporabe ene od navedenih izjem. V skladu s členom 5(6) Sklepa Komisije z dne 5. decembra 2001 o spremembi njenega poslovnika (2001/937/ES, ESPJ, Euratom) (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 1, zvezek 3, str. 408) je ta nemške organe obvestila o svojem namenu razkriti zadevne dokumente po desetih delovnih dneh in jih opozorila na pravna sredstva, ki so jih imeli na voljo, da bi nasprotovali temu razkritju.
- 11 Zvezna republika Nemčija je z dopisom z dne 18. decembra 2008 Komisijo obvestila o svojem nasprotovanju posredovanju zahtevanih dokumentov. Sporočila je, da je nameravala vložiti ničnostno tožbo, in je zahtevala, naj se dokumenti ne izročijo do končanja tega postopka.
- 12 Komisija je v dopisu z dne 30. januarja 2009 Zvezni republiki Nemčiji sporočila, da lahko Splošnemu sodišču predlaga, naj sprejme začasni ukrep za preprečitev posredovanja zahtevanih dokumentov. Zvezna republika Nemčija kljub temu ni vložila takega predloga.
- 13 Komisija je zadevne dokumente posredovala prosilcem.

Postopek in predlogi strank

- 14 Zvezna republika Nemčija je 11. februarja 2009 v sodnem tajništvu Splošnega Sodišča vložila to tožbo.
- 15 Kraljevina Španija in Republika Poljska sta 8. junija in 7. julija 2009 v sodnem tajništvu Splošnega sodišča vložili predlog za intervencijo v podporo predlogom Zvezne republike Nemčije.
- 16 Kraljevina Švedska, Kraljevina Danska in Republika Finska so 18. junija, 29. junija in 1. julija 2009 v sodnem tajništvu Splošnega sodišča vložile predlog za intervencijo v podporo predlogom Komisije.
- 17 Predsednik šestega senata Splošnega sodišča je s sklepom z dne 3. septembra 2009 dovolil ti intervenciji.
- 18 Ker se je sestava senatov Splošnega sodišča spremenila in je bil sodnik poročevalec premeščen v četrti senat, je bila ta zadeva dodeljena temu senatu.

- 19 Zvezna republika Nemčija ob podpori Kraljevine Španije in Republike Poljske Splošnemu sodišču predlaga, naj:
- izpodbijani sklep razglasi za ničen;
 - Komisiji naloži plačilo stroškov.
- 20 Komisija, ki jo podpirajo Kraljevina Danska, Republika Finska in Kraljevina Švedska, Splošnemu sodišču predlaga, naj:
- tožbo zavrne;
 - Zvezni republiki Nemčiji naloži plačilo stroškov.

Pravo

- 21 Zvezna republika Nemčija navaja samo en tožbeni razlog, ki se nanaša na kršitev člena 4, od (1) do (3) in (5), Uredbe št. 1049/2001 v povezavi z načelom lojalnega sodelovanja, določenim v členu 10 ES.
- 22 Zvezna republika Nemčija najprej v bistvu navaja, da je Komisija z nespoštovanjem njenega nasprotovanja razkritju zadevnih dokumentov prekoračila svoja pooblastila, kakor jih je opredelilo Sodišče v zgoraj v točki 6 navedeni sodbi Švedska proti Komisiji, in da je zato kršila člen 4(5) Uredbe št. 1049/2001.
- 23 Zvezna republika Nemčija podredno trdi, da njene obrazložitve, s katero utemeljuje nasprotovanje razkritju zadevnih dokumentov in ki temelji na izjemah, določenih v členu 4, od (1) do (3), Uredbe št. 1049/2001, nikakor ni mogoče šteti za očitno nepravilno.

Postopek, določen v členu 4(5) Uredbe št. 1049/2001

- 24 Stranke se ne strinjajo glede obsega nadzora, ki ga institucija – v obravnavani zadevi Komisija – mora izvajati v okviru postopka iz člena 4(5) Uredbe št. 1049/2001 glede obrazložitve, ki jo država članica navede, ko na podlagi izjem, določenih v členu 4, od (1) do (3), navedene uredbe, nasprotuje razširjanju zahtevanih dokumentov.
- 25 Zvezna republika Nemčija ob podpori Kraljevine Španije meni, da institucija ni pristojna nadzirati utemeljenosti obrazložitve zadevne države članice. Republika Poljska, ki sicer podpira sklepe Zvezne republike Nemčije, pojasnjuje, da lahko Komisija največ preveri, ali je država članica s sklicevanjem na izjemo očitno in nedvomno storila napako pri uporabi določb Uredbe št. 1049/2001.
- 26 Komisija ob podpori Kraljevine Danske, Republike Finske in Kraljevine Švedske trdi, da je dolžna preizkusiti, ali je obrazložitev, ki jo je podala država članica, *prima facie* utemeljena ob upoštevanju okoliščin zadeve in sodne prakse.
- 27 Treba je spomniti, da v skladu s členom 2(3) Uredbe št. 1049/2001 pravica dostopa do dokumentov, ki so v lasti institucij, ne pokriva le dokumentov, ki so jih izdale te institucije, ampak tudi tiste, ki so jih te prejele od tretjih oseb, med katerimi so države članice, kot to izrecno določa člen 3(b) te uredbe.
- 28 S tem je zakonodajalec Unije odpravil pravilo avtorja, ki je veljalo pred sprejetjem Uredbe št. 1049/2001. Po tem pravilu bi bilo treba, če je avtor dokumenta, ki je v lasti institucije, tretja oseba, prošnjo za dostop do dokumenta nasloviti neposredno na avtorja tega dokumenta.

- 29 Po začetku veljavnosti Uredbe št. 1049/2001 vsi dokumenti v lasti institucij ne glede na to, ali jih je sestavila ta institucija ali izvirajo od držav članic ali tretjih oseb, spadajo na področje uporabe navedene uredbe in torej zanje veljajo njene določbe, zlasti določbe v zvezi z vsebinskimi izjemami od pravice dostopa.
- 30 Glede dokumentov, ki izvirajo od tretjih oseb, je v členu 4(4) Uredbe št. 1049/2001 pojasnjeno, da se institucija posvetuje s tretjimi osebami, zato da bi presodila, ali se lahko uporabijo izjeme iz člena 4(1) ali (2) navedene uredbe, razen če je že jasno, da naj se dokument razkrije ali da naj se ne.
- 31 Glede dokumentov države članice člen 4(5) Uredbe št. 1049/2001 določa, da lahko država članica institucijo prosi, naj ne razkrije dokumenta, ki izvira iz te države članice, brez njenega predhodnega soglasja. V skladu s sodno prakso ta določba državam članicam tako daje možnost, da sodelujejo pri odločitvi, ki jo mora sprejeti institucija, in v ta namen uvaja postopek odločanja za ugotovitev, ali vsebinske izjeme iz člena 4, od (1) do (3), nasprotujejo dovolitvi dostopa do upoštevnega dokumenta (glej v tem smislu zgoraj v točki 6 navedeno sodbo Švedska proti Komisiji, točke 76, 81, 83 in 93).
- 32 Člen 4(5) Uredbe št. 1049/2001 namreč izvajanje pravil prava Unije prepušča tako instituciji kot državi članici, ki je uporabila možnost iz tega člena 4(5), ti pa sta dolžni v skladu z obveznostjo lojalnega sodelovanja iz člena 10 ES ravnati in sodelovati tako, da se bodo navedena pravila lahko dejansko uporabila (zgoraj v točki 6 navedena sodba Švedska proti Komisiji, točka 85).
- 33 Iz tega je najprej razvidno, da morata institucija, na katero je bila naslovljena prošnja za dostop do dokumenta, ki izvira iz države članice, in ta država članica, takoj ko ta institucija zadevni državi članici sporoči to prošnjo, brez odlašanja začeti lojalen dialog glede morebitne uporabe izjem iz člena 4, od (1) do (3), Uredbe št. 1049/2001, pri čemer sta pozorni zlasti na to, da lahko navedena institucija odloči v rokih, v katerih mora na podlagi členov 7 in 8 te uredbe odločiti o tej prošnji za dostop (zgoraj v točki 6 navedena sodba Švedska proti Komisiji, točka 86).
- 34 Zadevna država članica, ki bi po koncu tega dialoga nasprotovala razkritju zadevnega dokumenta, je dolžna obrazložiti svoje nasprotovanje glede na navedene izjeme. Institucija ne upošteva nasprotovanja države članice razkritju dokumenta, ki izvira iz nje, če je to nasprotovanje brez vsakršne obrazložitve ali če se predložena obrazložitev ne sklicuje na izjeme, naštete v členu 4, od (1) do (3), Uredbe št. 1049/2001. Če zadevna država članica ne glede na nanjo naslovljen izrecen poziv institucije v tem smislu še vedno ne predloži take obrazložitve, mora navedena institucija, če sama ugotovi, da se ne uporabi nobena od navedenih izjem, dovoliti dostop do zahtevanega dokumenta (zgoraj v točki 6 navedena sodba Švedska proti Komisiji, točki 87 in 88).
- 35 V zvezi s tem je treba spomniti, da člen 4(5) Uredbe št. 1049/2001 državi članici nikakor ne daje pravice splošnega in nepogojnega veta, da bi diskrecijsko in brez obrazložitve svoje odločitve nasprotovala razkritju vsakega dokumenta, ki je v lasti institucije, zgolj zato, ker navedeni dokument izvira iz te države članice (zgoraj v točki 6 navedena sodba Švedska proti Komisiji, točka 58).
- 36 Nazadnje, kot izhaja zlasti iz členov 7 in 8 Uredbe št. 1049/2001, je tudi institucija dolžna obrazložiti odločbo o zavrnitvi prošnje za dostop. Taka obveznost pomeni, da institucija v svoji odločbi povzame izraženo nasprotovanje zadevne države članice razkritju zahtevanega dokumenta in razloge, ki jih je ta država članica navedla, da bi se uporabila ena od izjem od pravice dostopa, določenih v členu 4, od (1) do (3), te uredbe. Na podlagi takih navedb lahko prosilec razume vzrok oziroma razloge za zavrnitev, pristojno sodišče pa po potrebi opravi nadzor, za katerega je pooblaščen (zgoraj v točki 6 navedena sodba Švedska proti Komisiji, točka 89).
- 37 Iz navedenega je razvidno, da v skladu s sodno prakso člen 4(5) Uredbe št. 1049/2001 zadevni državi članici dovoljuje nasprotovanje razkritju dokumentov, ki izvirajo iz nje, le na podlagi izjem iz člena 4, od (1) do (3), te uredbe, in če skrbno obrazloži svoje stališče glede tega (zgoraj v točki 6 navedena sodba Švedska proti Komisiji, točka 99).

- 38 Poleg tega je treba poudariti, da je iz odstavka 4 člena 4 Uredbe št. 1049/2001 razvidno, da če zadevna institucija meni, da je jasno, da je treba na podlagi izjem iz odstavka 1 ali 2 tega člena zavrniti dostop do dokumenta, ki izvira iz države članice, prosilcu zavrne dostop, ne da bi se bila dolžna posvetovati z državo članico, iz katere izvira dokument, in celo ne glede na to, ali je ta država članica predhodno vložila prošnjo na podlagi člena 4(5) navedene uredbe. V takem primeru je torej jasno, da institucija sprejme odločitev o prošnji za dostop glede na izjeme, ki neposredno izhajajo iz predpisov prava Unije (zgoraj v točki 6 navedena sodba Švedska proti Komisiji, točka 68).
- 39 Zvezna republika Nemčija v obravnavani zadevi navaja, da lahko v skladu z zgoraj v točki 6 navedeno sodbo Švedska proti Komisiji (točka 88) Komisija le v dveh primerih zavrne ugovor države članice glede razkritja dokumentov, in sicer, prvič, če je ugovor brez vsakršne obrazložitve v smislu člena 253 ES, in drugič, če se predložena obrazložitev ne sklicuje na izjeme iz člena 4, od (1) do (3), Uredbe št. 1049/2001. V zvezi s tem se sklicuje na načelo lojalnega sodelovanja in jasno razlikovanje, ki obstaja med odstavkom 4 člena 4 Uredbe št. 1049/2001, ki za dokumente tretjih oseb, ki niso države članice, določa le mehanizem posvetovanja, in odstavkom 5 navedenega člena 4, ki državam članicam priznava pravico, da dostop do dokumenta pogojujejo s svojo privolitvijo.
- 40 Zvezna republika Nemčija je na obravnavi prav tako trdila, da se člen 255(1) ES in člen 42 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah, ki je bila razglašena 7. decembra 2000 v Nici (UL C 364, str. 1, v nadaljevanju: Listina o temeljnih pravicah) sklicujeta na dostop do dokumentov institucij, ne pa do dokumentov, ki izvirajo iz držav članic.
- 41 Prvič, glede sklicevanja Zvezne republike Nemčije na člen 255 ES in člen 42 Listine o temeljnih pravicah je najprej treba opozoriti, da je Svet na podlagi člena 255(2) ES odgovoren za določitev splošnih načel in omejitev, ki veljajo za pravico dostopa do dokumentov. Uredba št. 1049/2001, ki sta jo sprejela Evropski parlament in Svet in katere veljavnost Zvezna republika Nemčija ne izpodbija, izrecno razširja pravico dostopa na vse dokumente v lasti institucij (glej točki 27 in 28 zgoraj).
- 42 Dalje, ni sporno, da so države članice tesno vključene v zakonodajni in izvedbeni postopek Unije prek svojega predstavništva pri Svetu in s sodelovanjem v številnih odborih, ki jih ta ustanovi (glej v tem smislu zgoraj v točki 6 navedeno sodbo Švedska proti Komisiji, točka 63). Izključitev številnih dokumentov, ki izvirajo iz držav članic, s področja uporabe pravice dostopa v smislu člena 255(1) ES bi bila v nasprotju s ciljem preglednosti, ki mu sledi ta člen in ki ga zagotavlja člen 42 Listine o temeljnih pravicah, ob upoštevanju nekaterih izjem, ki jih je treba razlagati ozko (zgoraj v točki 8 navedena sodba Sison proti Svetu, točka 63, in zgoraj v točki 6 navedena sodba Švedska proti Komisiji, točka 66).
- 43 Nazadnje, v Izjavi št. 35 glede člena 255(1) ES, priloženi Sklepni listini Amsterdamske pogodbe, je določeno, da se Konferenca dogovori, da bodo načela in pogoji iz tega člena dopuščali državi članici od Komisije ali Sveta zahtevati, da se dokument, ki izvira iz te države članice, ne pošilja tretjim osebam brez njenega predhodnega soglasja. Iz tega je razvidno, da avtorji te pogodbe niso imeli namena izključiti dokumentov držav članic s področja uporabe člena 255(1) ES.
- 44 Trditve Zvezne republike Nemčije, da bi bilo treba na podlagi primarnega prava Unije pravico dostopa do dokumentov, ki izvirajo iz držav članic, razlagati ozko, ni mogoče sprejeti.
- 45 Drugič, glede intenzivnosti nadzora, ki ga ima institucija pravico izvajati nad obrazložitvijo, ki jo je država članica podala, zato da bi utemeljila svoje nasprotovanje razširjanju dokumenta, je treba spomniti, da člen 4(5) Uredbe št. 1049/2001 prepušča izvedbo ciljev navedene uredbe instituciji in državi članici skupaj. Zato je bil z njo uveden postopek odločanja, v okviru katerega sta ti dolžni lojalno sodelovati v skladu z zahtevami člena 10 ES, da bi se zagotovila učinkovita uporaba teh določb, ki je v skladu s sodno prakso.

- 46 S tega vidika je treba ugotoviti, da stališče Zvezne republike Nemčije ni v skladu s sistematiko in cilji Uredbe št. 1049/2001 v delu, v katerem se nanaša na to, da se mora institucija v okviru člena 4(5) sistematično ukloniti zavrnitvi države članice, če ta zavrnitev temelji na kakršni koli obrazložitvi in če so ti razlogi oblikovani v zvezi z izjemami iz člena 4, od (1) do (3), navedene uredbe. Tak položaj namreč ne ustreza lojalnemu dialogu, ki sta ga dolžna začeti institucija in država članica za zagotovitev učinkovitega izvajanja Uredbe št. 1049/2001.
- 47 Dalje je treba spomniti, da v skladu s členom 8 Uredbe št. 1049/2001 končno odgovornost za njeno pravilno uporabo nosi institucija in da mora ta zagovarjati veljavnost odločbe pred sodišči Unije ali varuhom. Če bi institucija morala samodejno slediti obrazložitvi, ki jo je predlagala država članica, bi bila prisiljena proti osebi, ki je prosila za dostop, in po potrebi pred organi nadzora zastopati stališča, ki jih ne šteje za utemeljena.
- 48 V zvezi s tem je treba pojasniti, da mora določbe Uredbe št. 1049/2001, s katerimi se uvaja – razen izjem, ki jih določa – pravica dostopa do vseh dokumentov v lasti institucije, učinkovito izvajati institucija, na katero je bila naslovljena prošnja za dostop, ne pa zgolj po tožbi na sodišču Unije. Trditve Zvezne republike Nemčije, da bi možnost vložiti tako tožbo zadevni instituciji odvzela pooblastila za izvajanje nadzora nad obrazložitvijo, ki jo je podala država članica, torej ni mogoče sprejeti.
- 49 Nazadnje, nadzor, ki je omejen zgolj na formalne vidike nasprotovanja, ki ga je izrazila država članica, bi tej omogočil, da nasprotuje kateremu koli razkritju, celo ob neobstoju resničnih razlogov, ki utemeljujejo uporabo izjeme od načela iz člena 2(1) Uredbe št. 1049/2001, preprosto z obrazložitvijo, ki je formalno oblikovana v zvezi z vsebinskimi izjemami iz člena 4, od (1) do (3), navedene uredbe. Tak, zgolj formalen nadzor bi v praksi spet uvedel pravilo avtorja, ki je bilo odpravljeno z Uredbo št. 1049/2001, in bi bil v nasprotju z načelom, po katerem vsebinske izjeme iz člena 4, od (1) do (3), navedene uredbe določajo meje za izvajanje pooblastila, ki je na podlagi člena 4(5) te uredbe podeljeno zadevni državi članici (zgoraj v točki 6 navedena sodba Švedska proti Komisiji, točka 76).
- 50 Glede na navedeno Zvezna republika Nemčija napačno trdi, da mora institucija po nasprotovanju, ki ga država članica izrazi v okviru člena 4(5) Uredbe št. 1049/2001, preden v skladu s členom 8(1) te uredbe sprejme odločbo, v kateri so navedeni razlogi za zavrnitev dostopa do zahtevanega dokumenta, v zvezi z nasprotovanjem države članice opraviti le formalni nadzor, ki vključuje zgolj ugotovitev, ali navedeno nasprotovanje ni nikakor obrazloženo in ali je ta obrazložitev oblikovana v zvezi z izjemami iz člena 4, od (1) do (3), Uredbe št. 1049/2001.
- 51 Nasprotno, postopek odločanja, ki je bil uveden s členom 4(5) Uredbe št. 1049/2001, zahteva, da zadevna država članica in institucija upoštevata vsebinske izjeme, določene v členu 4, od (1) do (3), te uredbe (zgoraj v točki 6 navedena sodba Švedska proti Komisiji, točka 83). Institucija je zato pooblaščenca, da se prepriča, ali so razlogi v podporo nasprotovanju države članice v zvezi z razkritjem zahtevanega dokumenta, ki morajo biti navedene v odločbi o zavrnitvi dostopa, sprejeti v skladu s členom 8(1) Uredbe št. 1049/2001, utemeljeni.
- 52 V zvezi s tem ni mogoče šteti – kot podredno trdi Zvezna republika Nemčija po analogiji z merili, določenimi v sodbi Sodišča z dne 6. oktobra 1982 v zadevi Cilfit in drugi (283/81, Recueil, str. 3415, točka 13) – da lahko institucija opravi nadzor le, če je bila glede spornega položaja že izdana sodba sodišča Unije v enaki ali podobni zadevi ali če je pravilna uporaba prava tako očitna, da ne omogoča nobenega razumnega dvoma. Niti ni treba ugotoviti, kot trdi Republika Poljska, ali je obrazložitev, ki jo je podala zadevna država članica, nedvomno napačna.
- 53 Cilj preizkusa, ki ga opravi institucija, je ob upoštevanju okoliščin zadeve in pravnih pravil, ki se uporabljajo, ugotoviti, ali so razlogi, ki jih je podala država članica v utemeljitev svojega nasprotovanja, taki, da *prima facie* utemeljujejo tako zavrnitev (glej po analogiji sklep predsednika Sodišča z dne

23. februarja 2001 v zadevi Avstrija proti Svetu, C-445/00 R, Recueil, str. I-1461, točki 73 in 74), in ali ti razlogi navedeni instituciji zato omogočajo, da prevzame odgovornost, ki jo ima na podlagi člena 8 Uredbe št. 1049/2001.

- 54 Treba je poudariti, da ne gre za to, da mora institucija vsiliti svoje stališče ali nadomestiti presojo zadevne države članice s svojo, temveč da mora preprečiti sprejetje odločbe, za katero šteje, da je ni mogoče zagovarjati. Institucija je namreč kot avtorica odločbe o dostopu ali zavrnitvi odgovorna za njeno zakonitost. Preden zavrne dostop do dokumenta, ki izvira iz države članice, mora torej preveriti, ali njeno nasprotovanje temelji na vsebinskih izjemah, ki jih določa člen 4, od (1) do (3), Uredbe št. 1049/2001, in ali so stališča zadevne države članice ustrezno obrazložena (glej v tem smislu zgoraj v točki 6 navedeno sodbo Švedska proti Komisiji, točka 99).
- 55 Treba je poudariti, da mora biti ta preizkus opravljen v okviru lojalnega dialoga, ki je značilen za postopek odločanja, uveden s členom 4(5) Uredbe št. 1049/2001, pri čemer je institucija dolžna državi članici dovoliti, da bolje navede svoje razloge ali jih znova preuči, da bi se lahko *prima facie* štelo, da jih je mogoče zagovarjati (glej točko 53 zgoraj).
- 56 Ta preizkus je poleg tega treba opraviti ob doslednem upoštevanju načela, po katerem je treba – glede na cilje navedene uredbe, zlasti okoliščino, na katero je opozorjeno v njeni uvodni izjavi 2, namreč, da ta pravica dostopa prispeva k demokratičnosti institucij Unije, ter dejstvo, da je cilj te uredbe, kot je navedeno v njeni uvodni izjavi 4 in členu 1, javnosti dodeliti kar se da obsežno pravico dostopa – izjeme od pravice dostopa javnosti do dokumentov institucij iz člena 4 Uredbe št. 1049/2001 razlagati in uporabljati ozko (zgoraj v točki 8 navedena sodba Sison proti Svetu, točka 63, in zgoraj v točki 6 navedena sodba Švedska proti Komisiji, točka 66).
- 57 Glede na navedeno je treba trditev Zvezne republike Nemčije, da je Komisija s preizkusom utemeljenosti obrazložitve, ki jo je podala v utemeljitev svojega nasprotovanja, prekoračila meje svojega nadzora v okviru postopka, določenega v členu 4(5) Uredbe št. 1049/2001, zavrniti kot neutemeljeno.

Razlogi, ki jih je Zvezna republika Nemčija navedla, da bi utemeljila svoje nasprotovanje razkritju dokumentov

- 58 Iz zgoraj navedenih ugotovitev je razvidno (glej točke 32, 33, 45, 46 in 55 zgoraj), da izvedba odstavka 5 člena 4 Uredbe št. 1049/2001, zato da bi se ugotovilo, ali je zavrnitev dovolitve dostopa do dokumenta, ki izvira iz države članice, mogoče utemeljiti glede na izjeme, določene v odstavkih od 1 do 3 tega člena, temelji na lojalnem sodelovanju med institucijo in zadevno državo članico. Institucija lahko šele ob koncu odprtega in konstruktivnega dialoga o možnosti utemeljitve zavrnitve dostopa na podlagi člena 4, od (1) do (3), Uredbe št. 1049/2001 odloči, da ne bo sledila razlogom, ki jih je država članica navedla, zato da bi utemeljila svoje nasprotovanje, če ugotovi, da te razloge ni mogoče zagovarjati.
- 59 V obravnavani zadevi je bilo pred sprejetjem izpodbijanega sklepa več izmenjav mnenj med Zvezno republiko Nemčijo in Komisijo. Komisija je zlasti v dopisu z dne 15. septembra 2008 Zvezni republiki Nemčiji obrazloženo predlagala, naj ponovno preizkusi svoje stališče. Ta kljub temu svoje odločbe o zavrnitvi ni ponovno preučila. Komisija je izpodbijani sklep sprejela šele po izmenjavi teh mnenj. V nasprotju s tem, kar trdi Zvezna republika Nemčija, se Komisija torej ni omejila na zamenjavo analize nemških organov s svojo analizo. Nasprotno, izpodbijani sklep je bil sprejet po lojalnem dialogu v skladu s postopkom odločanja, opredeljenim v členu 4(5) Uredbe št. 1049/2001.
- 60 Dalje je treba ugotoviti, ali je Komisija, kot trdi, lahko sklenila, da razlogi, ki jih je podala Zvezna republika Nemčija, da bi utemeljila svoje nasprotovanje razkritju zahtevanih dokumentov, niso bili *prima facie* utemeljeni.

- 61 Prvič, glede izjeme, določene v členu 4(1)(a), tretja alineja, Uredbe št. 1049/2001 v zvezi z varstvom mednarodnih odnosov, Zvezna republika Nemčija meni, da je bilo trditve, ki jih je v utemeljitev svojega ugovora navedla pred Komisijo, mogoče vsaj zagovarjati.
- 62 V zvezi s tem je najprej treba poudariti, da je pojem „mednarodni odnosi“, na katerega se sklicuje člen 4(1)(a), tretja alineja, Uredbe št. 1049/2001, pojem prava Unije, zato ne more biti odvisen od vsebine, ki mu jo dajejo nacionalna prava držav članic. Odstavek 5 člena 4 navedene uredbe namreč tako kot odstavki od 1 do 4 tega člena ne vsebuje nobenega sklicevanja na določbe nacionalnega prava (zgoraj v točki 6 navedena sodba Švedska proti Komisiji, točka 69).
- 63 Dalje je treba spomniti, kot opozarja Komisija, da je bil s pogodbami o ustanovitvi Unije, drugače kakor z običajnimi mednarodnimi pogodbami, uveden nov pravni red z lastnimi institucijami, v korist katerega so države na čedalje večjih področjih omejile svoje suverene pravice in katerega subjekti niso samo države članice, temveč tudi njihovi državljani (sodba Sodišča z dne 5. februarja 1963 v zadevi Van Gend & Loos, 26/62, Recueil, str. 1, 3, in mnenje Sodišča 1/91 z dne 14. februarja 1991, Recueil, str. I-6079, točka 21). Za uresničitev ciljev Unije na področjih, ki jih pokriva, odnosi med državami članicami in institucijami Unije spadajo v ustavno listino, uvedeno s Pogodbami.
- 64 To velja zlasti za komunikacijo med državo članico in Komisijo v okviru postopka zaradi neizpolnitve obveznosti, ki se začne za zagotovitev, da država članica spoštuje obveznosti, ki jih ima na podlagi Pogodb.
- 65 Nazadnje je treba opozoriti, da bi trditev Zvezne republike Nemčije, da je komunikacija, ki poteka med njo in institucijami Unije zajeta s pojmom „mednarodni odnosi“ iz člena 4(1)(a), tretja alineja, Uredbe št. 1049/2001, omogočila, da bi bil znaten delež dokumentov, posredovanih na področju dejavnosti Unije, izvzet iz pravice dostopa do dokumentov institucij. Tak rezultat bi oviral cilj preglednosti, ki se uresničuje z Uredbo št. 1049/2001, in ne bi bil v skladu z zgoraj navedenim načelom, da je treba izjeme iz člena 4, od (1) do (3), Uredbe št. 1049/2001 razlagati in uporabljati ozko (glej točki 42 in 56 zgoraj).
- 66 Komisija je torej pravilno trdila, da razlog, ki ga je navedla Zvezna republika Nemčija, ki se nanaša na varstvo mednarodnih odnosov iz člena 4(1)(a), tretja alineja, Uredbe št. 1049/2001, ni bil *prima facie* utemeljen.
- 67 Poleg tega je v zvezi s tem treba pojasniti, da ta ugotovitev ne izključuje, da je mogoče pravila nacionalnega prava, ki varujejo javne ali zasebne interese, šteti za interes, vreden varstva na podlagi izjem iz Uredbe št. 1049/2001. Pojmi nacionalnega prava in prava Unije lahko namreč sovpadajo, se dopolnjujejo ali se vsaj sklicujejo drug na drugega (glej v tem smislu sodbo Sodišča z dne 5. marca 1996 v združenih zadevah Brasserie du pêcheur in Factortame, C-46/93 in C-48/93, Recueil, str. I-1029, točka 27, in zgoraj v točki 6 navedeno sodbo Švedska proti Komisiji, točka 84).
- 68 Drugič, glede izjeme, ki se nanaša na varstvo namena inšpekcij, preiskav in revizij iz člena 4(2), tretja alineja, Uredbe št. 1049/2001, na katero se je prav tako sklicevala Zvezna republika Nemčija, je najprej treba poudariti, da postopki zaradi neizpolnitve obveznosti, ki jih začne Komisija na podlagi člena 226 ES, spadajo v preiskavo iz te določbe.
- 69 Dalje je treba spomniti, da če je odločeno zavrnilo dostop do dokumenta, za razkritje katerega je bila vložena prošnja, mora institucija pojasniti, kako bi lahko dostop do tega dokumenta dejansko škodil navedenemu interesu iz člena 4, od (1) do (3), Uredbe št. 1049/2001. V zvezi s tem se lahko institucija po potrebi opre na splošne domneve, ki veljajo za neko vrsto dokumentov, saj lahko podobne splošne ugotovitve veljajo za prošnje za razkritje, ki se nanašajo na dokumente iste vrste (sodbi Sodišča 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, točki 49 in 50, in z dne 29. junija 2010 v zadevi Komisija proti Technische Glaswerke Ilmenau, C-139/07 P, ZOdl., str. I-5885, točki 53 in 54).
- 70 Nazadnje, če država članica v okviru postopka iz člena 4(5) Uredbe št. 1049/2001 nasprotuje razkritju dokumentov, ki izvirajo od nje, mora instituciji predložiti vse dokaze, ki ji omogočajo utemeljitev odločbe o zavrnitvi dostopa do navedenih dokumentov.
- 71 V obravnavani zadevi je iz spisa razvidno, da se je Zvezna republika Nemčija v utemeljitev svojega nasprotovanja razkritju zahtevanih dokumentov sklicevala na okoliščino, da bi njihovo razkritje tretjim osebam oviralo odnose zaupanja in sodelovanja med Zvezno republiko Nemčijo in Komisijo, ki so značilni za njune stike pri iskanju rešitve v skladu s pravom Unije v okviru postopkov zaradi neizpolnitve obveznosti. V zvezi s tem se je Zvezna republika Nemčija sklicevala na sodbi Splošnega sodišča z dne 11. decembra 2001 v zadevi Petrie in drugi proti Komisiji (T-191/99, Recueil, str. II-3677, točki 68 in 69) in z dne 14. oktobra 1999 v zadevi Bavarian Lager proti Komisiji (T-309/97, Recueil, str. II-3217, točka 46).
- 72 Zvezna republika Nemčija je razložila, da ta ugotovitev velja tudi za obdobje po koncu postopka zaradi neizpolnitve obveznosti, ker je tak postopek prizorišče taktik pogajanja, smernic kompromisov in strategij, ki se lahko znova uporabijo v okviru prihodnjih postopkov zaradi neizpolnitve obveznosti. Meni, da je tak sestav interesov lahko varovan, in to tudi ob neobstoju posebne nevarnosti v konkretnem postopku zaradi neizpolnitve obveznosti. Zvezna republika Nemčija je poudarila, da so zahtevani dokumenti v tej zadevi vsebovali dejanska pojasnila in navedbe glede izvedenih ali predvidenih faz postopka, ki se niso smeli razkriti, da bi se zagotovilo lojalno sodelovanje med njo in Komisijo ter da se ne bi oviralo iskanje prilagodljivih in hitrih rešitev.
- 73 V zvezi s tem je treba poudariti, da v skladu s sodno prakso namen izjeme, določene v členu 4(2), tretja alinea, Uredbe št. 1049/2001, ni varovati preiskave kot take, temveč cilj teh dejavnosti, ki je v okviru postopka zaradi neizpolnitve obveznosti zadevno državo članico pripraviti do tega, da se uskladi s pravom Skupnosti (glej v tem smislu sodbo Splošnega sodišča z dne 12. septembra 2007 v zadevi API proti Komisiji, T-36/04, ZOdl., str. II-3201, točki 127 in 133, in zgoraj v točki 8 navedeno sodbo Bavarian Lager, točka 149).
- 74 Iz tega razloga lahko zadevna izjema velja za različne akte preiskave, dokler ta cilj ni dosežen, čeprav je preiskava ali posebna inšpekcija, iz katere izhaja dokument, glede katerega je bila vložena prošnja za dostop, končana (zgoraj v točki 8 navedena sodba Franchet in Byk proti Komisiji, točka 110; glej po analogiji glede uporabe kodeksa ravnanja iz leta 1993 sodbo Splošnega sodišča z dne 13. septembra 2000 v zadevi Denkvit Nederland proti Komisiji, T-20/99, Recueil, str. II-3011, točka 48).
- 75 Vendar je treba pripomniti, da je treba za utemeljitev uporabe izjeme, določene v členu 4(2), tretja alinea, Uredbe št. 1049/2001, dokazati, da lahko razkritje zadevnih dokumentov dejansko ogrozi varstvo namena preiskav Komisije v zvezi z zadevnimi kršitvami (glej v tem smislu zgoraj v točki 8 navedeno sodbo Franchet in Byk, točki 105 in 109, ter zgoraj v točki 73 navedeno sodbo API proti Komisiji, točka 127). Preizkus, ki se zahteva za obravnavo prošnje za dostop do dokumentov, mora biti namreč konkreten in nevarnost škode za zavarovani interes mora biti razumno predvidljiva, in ne le hipotetična (zgoraj v točki 8 navedeni sodbi Franchet in Byk proti Komisiji, točka 115, in Bavarian Lager, točka 151, ter zgoraj v točki 69 navedena sodba Švedska in Turco proti Svetu, točki 43 in 63).
- 76 V obravnavani zadevi ni sporno, da se je postopek zaradi neizpolnitve obveznosti, v okviru katerega so bili zahtevani dokumenti predloženi, končal 28. junija 2006, to je več kot dve leti pred prošnjo za dostop do dokumentov, ki je bila vložena 19. julija 2008. Zvezna republika Nemčija se torej ne more

sklicevati na zgoraj v točki 71 navedeni sodbi Petrie in drugi proti Komisiji ter Bavarian Lager proti Komisiji, saj se ti sodbi nanašata na zadeve, v katerih je postopek zaradi neizpolnitve obveznosti v upravnem ali sodnem delu na dan izpodbijanih odločb še tekel.

- 77 Tako v obravnavani zadevi ni mogoče izpodbijati, da ob vložitvi prošnje za dostop do dokumentov julija 2008 ni potekala nobena preiskava, katere cilj bi bil lahko z razkritjem zadevnih dokumentov ogrožen.
- 78 Glede utemeljitve, ki jo je podala Zvezna republika Nemčija, da je bila zavrnitev dostopa do dokumentov potrebna zaradi varovanja zaupnosti komunikacije med Komisijo in njo v okviru postopkov zaradi neizpolnitve obveznosti (glej točki 71 in 72 zgoraj), je treba opozoriti, prvič, da v nasprotju s potekajočimi postopki zaradi neizpolnitve obveznosti ne obstaja splošna domneva, v skladu s katero bi razkritje izmenjave mnenj med Komisijo in državo članico v okviru končanega postopka zaradi neizpolnitve obveznosti ogrozila cilje preiskave iz člena 4(2), tretja alineja, Uredbe št. 1049/2001.
- 79 Drugič, treba je poudariti, da Zvezna republika Nemčija ni predložila nobenega dokaza, na podlagi katerega bi bilo mogoče razumeti, kako bi lahko razkritje zahtevanih dokumentov dve leti po koncu postopka zaradi neizpolnitve obveznosti konkretno in resnično ogrozilo cilj zadevne preiskave ali drugih povezanih preiskav. Zlasti se ni nikakor sklicevala na verjetnost ponovnega odprtja postopka, ki ga je Komisija končala 28. junija 2006, ali obstoj postopka zaradi neizpolnitve obveznosti, povezanega z navedenim postopkom, na katerega potek bi lahko vplivalo razkritje zahtevanih dokumentov.
- 80 V teh okoliščinah je treba prav tako zavrniti trditev Kraljevine Španije, da ker ima Komisija neomejeno možnost ponovno odpreti postopke zaradi neizpolnitve obveznosti, morajo biti izmenjave mnenj med Komisijo in državami članicami v okviru teh postopkov vedno zajete z izjemo, določeno v členu 4(2), tretja alineja, Uredbe št. 1049/2001 v zvezi z varstvom namena preiskav. Taka utemeljitev namreč temelji le na hipotetičnem sklepanju, saj Kraljevina Španija ni dokazala, da je ponovno odprtje postopka zaradi neizpolnitve obveznosti v obravnavani zadevi razumno predvidljivo.
- 81 V teh okoliščinah je treba ugotoviti, da so bili razlogi, ki jih je navedla Zvezna republika Nemčija, zato da bi utemeljila svoje nasprotovanje razkritju dokumentov, abstraktni in le hipotetični ter da zato niso mogli ponuditi ustrezne pravne podlage, na kateri bi lahko Komisija utemeljila odločbo o zavrnitvi na podlagi člena 4(2), tretja alineja, Uredbe št. 1049/2001.
- 82 Zato je Komisija pravilno menila, da so bili razlogi, ki jih je podala Zvezna republika Nemčija v utemeljitev svojega nasprotovanja posredovanju zahtevanih dokumentov, *prima facie* neutemeljeni.
- 83 Tožbo je torej treba zavrniti.

Stroški

- 84 V skladu s členom 87(2) Poslovnika Splošnega sodišča se neuspeli stranki naloži plačilo stroškov, če so bili ti priglašeni. Ker Zvezna republika Nemčija ni uspela, je treba odločiti, da poleg svojih stroškov nosi tudi stroške Komisije, ki jih je ta priglasila.
- 85 V skladu s členom 87(4), prvi pododstavek, Poslovnika Splošnega sodišča države članice, ki se kot intervenientke udeležijo postopka, nosijo svoje stroške. Zato Kraljevina Danska, Kraljevina Španija, Republika Finska, Republika Poljska in Kraljevina Švedska nosijo svoje stroške.

Iz teh razlogov je

SPLOŠNO SODIŠČE (četrti senat)

razsodilo:

- 1. Tožba se zavrne.**
- 2. Zvezni republiki Nemčiji se naloži plačilo svojih stroškov in stroškov Evropske komisije.**
- 3. Kraljevina Danska, Kraljevina Španija, Republika Finska, Republika Poljska in Kraljevina Švedska nosijo svoje stroške.**

Pelikánová

Jürimäe

Van der Woude

Razglašeno na javni obravnavi v Luxembourggu, 14. februarja 2012.

Podpisi