



Zbirka odločb sodne prakse

SODBA SPLOŠNEGA SODIŠČA (prvi senat)

z dne 14. maja 2019*

„Dostop do dokumentov – Uredba (ES) št. 1049/2001 – Dopis, ki ga je Komisija poslala francoskim organom v zvezi s protokolom za odškodnino skupine EDF v okviru odprave dovoljenja za delovanje jedrske elektrarne Fessenheim – Zavrnitev dostopa – Izjema v zvezi z varstvom poslovnih interesov tretje osebe – Izjema v zvezi z varstvom namena inšpekcij, preiskav in revizij – Splošna domneva zaupnosti – Prevladujoč javni interes“

V zadevi T-751/17,

Commune de Fessenheim (Francija),

Communauté de communes Pays Rhin-Brisach s sedežem v Volgelsheimu (Francija),

Conseil départemental du Haut-Rhin s sedežem v Colmarju (Francija),

Conseil régional Grand Est Alsace Champagne-Ardenne Lorraine s sedežem v Strasbourgu (Francija),

ki jih zastopa G. de Rubercy, odvetnik,

tožeče stranke,

proti

Evropski komisiji, ki jo zastopata A. Buchet in B. Stromsky, agenta,

tožena stranka,

ob intervenciji

Francoske republike, ki jo zastopajo E. de Moustier, B. Fodda in J.-L. Carré, agenti,

intervenientka,

zaradi predloga na podlagi člena 263 PDEU za razglasitev ničnosti sklepa Komisije z dne 18. oktobra 2017 o zavrnitvi dostopa do dopisa, ki ga je poslala francoskim organom 22. marca 2017 v zvezi z osnutkom protokola za odškodnino skupine Électricité de France (EDF) zaradi zaprtja jedrske elektrarne Fessenheim,

SPLOŠNO SODIŠČE (prvi senat),

v sestavi I. Pelikánová, predsednica, P. Nihoul (poročevalec) in J. Svenningsen, sodnika,

* Jezik postopka: francoščina.

sodni tajnik: L. Ramette, administrator,

na podlagi pisnega dela postopka in obravnave z dne 24. januarja 2019,

izreka naslednjo

Sodbo

I. Dejansko stanje

- 1 Tožeče stranke, in sicer commune de Fessenheim, communauté de communes Pays Rhin-Brisach, conseil départemental du Haut-Rhin in conseil régional Grand Est Alsace Champagne-Ardenne Lorraine, so štiri francoske ozemeljske skupnosti, na območju katerih je jedrska elektrarna Fessenheim (v nadaljevanju: elektrarna), ki jo upravlja Électricité de France (EDF).
- 2 Francoska vlada je 8. aprila 2017 sprejela odlok št. 2017-508 o odpravi dovoljenja za delovanje elektrarne (ULRF z dne 9. aprila 2017, besedilo št. 3).
- 3 Tožeče stranke so 2. maja 2017 v skladu z Uredbo 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) Evropski Komisiji poslale prošnje za dostop do „sklepa“, s katerim je slednja „glede na evropsko pravo državnih pomoči odobrila osnutek protokola za odškodnino, ki jo Francija izplača EDF zaradi zaprtja elektrarne“. Tožeče stranke navajajo, da je Komisija ta „sklep“ francoskim organom z dopisom poslala 24. marca 2017.
- 4 Komisija je z dopisom z dne 16. junija 2017 zavrnila dostop do zadevnega dopisa, ki je bil v resnici z dne 22. marca 2017, z obrazložitvijo, da je del upravnega spisa, odprtega v okviru nadzora državnih pomoči in za katerega je zato veljala splošna domneva, da bi razkritje tega dokumenta načeloma ogrozilo varstvo ciljev preiskovalnih dejanj, ki je izjema od splošnega načela dostopa do dokumentov na podlagi člena 4(2), tretja alineja, Uredbe št. 1049/2001. Uveljavljala je tudi izjemo v zvezi z varstvom poslovnih interesov, ki jo določa člen 4(2), prva alineja, Uredbe št. 1049/2001.
- 5 Tožeče stranke so 27. junija 2017 v skladu s členom 7(2) Uredbe št. 1049/2001 Komisiji poslale potrtilno prošnjo, katere prejem je slednja potrdila 28. junija 2017.
- 6 Komisija je z dopisom z dne 18. julija 2017 tožeče stranke obvestila, da bi morala za petnajst delovnih dni podaljšati začetni rok za preučitev te prošnje v skladu s členom 8(2) Uredbe št. 1049/2001, ker ni mogla zaključiti posvetovanj, ki so nujna za to preučitev. Poleg tega je navedla, da naj bi novi rok potekel 10. avgusta 2017.
- 7 Komisija je z dopisom z dne 18. avgusta 2017 sicer potrdila, da je rok potekel 10. avgusta 2017, ampak je navedla, da še vedno ni mogla odgovoriti na potrtilno prošnjo.
- 8 Komisija je z dopisom z dne 18. oktobra 2017 navedla, da so osnutek protokola za odškodnino EDF (v nadaljevanju: osnutek protokola za odškodnino) francoski organi priglasili prej in da je v dopisu z dne 22. marca 2017, na katerega se je nanašala prošnja za dostop, menila, da v tej fazi ta osnutek ni v nasprotju s pravom Evropske unije s področja državnih pomoči. Poleg tega je potrdila zavrnitev prošnje za dostop do tega dokumenta na podlagi člena 4(2), prva in tretja alineja, Uredbe št. 1049/2001 (v nadaljevanju: izpodbijani sklep).

II. Postopek in predlogi strank

- 9 Tožeče stranke so 17. novembra 2017 v sodnem tajništvu Splošnega sodišča vložile to tožbo.
- 10 Francoska republika je z vlogo v sodnem tajništvu dne 28. februarja 2018 predlagala intervencijo v podporo predlogov Komisije. Predsednik prvega senata Splošnega sodišča je s sklepom z dne 9. aprila 2018 dovolil to intervencijo. Francoska republika je vložila svojo vlogo in tožeče stranke so vložila svoja stališča v predpisanem roku.
- 11 Splošno sodišče je s sklepom z dne 4. oktobra 2018 na podlagi člena 91(c) in člena 92 poslovnika Komisiji naložilo, naj predloži dopis z 22. marca 2017. Ta dokument je bil Splošnemu sodišču predložen 17. oktobra 2018, tožečim strankam in Francoski republiki pa v skladu s členom 104 Poslovnika ni bil posredovan.
- 12 Splošno sodišče je na podlagi poročila sodnika poročevalca v okviru ukrepov procesnega vodstva iz člena 89 Poslovnika Splošnega sodišča 17. decembra 2018 tožečim strankam postavilo pisna vprašanja. Stranke so nanja odgovorile v predpisanem roku.
- 13 Stranke so na obravnavi 24. januarja 2019 podale ustne navedbe in odgovorile na vprašanja Splošnega sodišča.
- 14 Tožeče stranke Splošnemu sodišču predlagajo, naj:
 - izpodbijani sklep razglasi za ničn;
 - Komisiji naloži, naj v roku enega tedna od izdaje te sodbe posreduje dopis z dne 22. marca 2017;
 - Komisiji naloži plačilo stroškov.
- 15 Komisija predlaga Splošnemu sodišču, naj:
 - ničnostno tožbo zavrne kot neutemeljeno;
 - predlog za izdajo odredbe razglasi za nedopusten;
 - tožečim strankam naloži plačilo stroškov.
- 16 Francoska republika Splošnemu sodišču predlaga, naj:
 - tožbo zavrne;
 - tožečim strankam naloži plačilo stroškov.

III. Pravo

A. Predmet prošnje za dostop

- 17 Tožeče stranke v tožbi navajajo, da se tožba nanaša na to, da je Komisija zavrnila prošnjo za dostop do dopisa, ki ga je Komisija poslala francoskim organom 22. marca 2017 v zvezi z osnutkom protokola za odškodnino.

- 18 Tožeče stranke v repliki trdijo, da se je njihova prošnja za dostop poleg dopisa Komisije z dne 22. marca 2017 nanašala tudi na osnutek protokola za odškodnino.
- 19 Za določitev predmeta prošnje za dostop se je treba sklicevati na dopis, ki ga je 2. maja 2017 Komisija poslala tožečim strankam, in ki vsebuje njihovo prvotno prošnjo.
- 20 V skladu s tem dopisom se je prošnja za dostop, ki so jo vložile tožeče stranke, nanašala le na dopis Komisije z dne 22. marca 2017, in ne na osnutek protokola za odškodnino.
- 21 Predmet tako opisane prošnje za dostop je bil potrjen s potrdilno prošnjo, ki so jo tožeče stranke 27. junija 2017 poslale Komisiji.
- 22 Torej je treba šteti, da se je zavrnitev s strani Komisije nanašala na prošnjo za dostop do njenega dopisa z dne 22. marca 2017, v katerem je menila, da v tej fazi osnutek protokola za odškodnino ni bil v nasprotju s pravili glede državnih pomoči (v nadaljevanju: sporni dokument).

B. Predlog za izdajo odredbe

- 23 Tožeče stranke v drugem tožbenem predlogu Splošnemu sodišču predlagajo, naj Komisiji naloži, da jim mora sporni dokument predložiti v roku enega tedna od izdaje te sodbe.
- 24 Vendar so tožeče stranke na obravnavi ta predlog preklicale.
- 25 Zato Splošnemu sodišču o tem predlogu ni treba odločiti.

C. Predlog za razglasitev ničnosti

- 26 Tožeče stranke v prvem tožbenem predlogu predlagajo razglasitev ničnosti izpodbijanega sklepa, s katerim je Komisija potrdila zavrnitev prošnje za dostop do spornega dokumenta.
- 27 Tožeče stranke v utemeljitev tega predloga navajajo tri tožbene razloge, in sicer se prvi nanaša na kršitev Uredbe Sveta (EU) 2015/1589 z dne 13. julija 2015 o določitvi podrobnih pravil za uporabo člena 108 Pogodbe o delovanju Evropske unije (UL 2015, L 248, str. 9), Uredbe št. 1049/2001 in Direktive Komisije 2006/111/ES z dne 16. novembra 2006 o preglednosti finančnih odnosov med državami članicami in javnimi podjetji ter o finančni preglednosti znotraj določenih podjetij (UL 2006, L 318, str. 17), drugi na kršitev člena 42 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah in tretji na kršitev člena 47 iste listine.

1. Prvi tožbeni razlog: kršitev Uredbe 2015/1589, Uredbe št. 1049/2001 in Direktive 2006/111

a) Kršitev Uredbe 2015/1589

- 28 Tožeče stranke najprej trdijo, da je dejstvo, da jim je bil zavrnen dostop, v nasprotju z Uredbo 2015/1589, ki v uvodni izjavi 39 in členu 32 določa, da mora biti javnost seznanjena z odločitvami, ki jih sprejme Komisija v okviru nadzora v zvezi z državnimi pomočmi, da lahko tretje osebe te odločitve izpodbijajo, če je to potrebno.
- 29 Komisija, ki jo podpira Francoska republika, trdi, da ta trditev ni utemeljena.
- 30 V zvezi s tem je treba ugotoviti, da je bil sporni dokument sprejet v okviru razprav, ki so potekale pred priglasitvijo.

- 31 Uredba št. 2015/1589 ne ureja teh razprav. Kot namreč izhaja iz točke 10 Kodeksa najboljših praks pri izvajanju postopkov za nadzor državne pomoči (UL 2009, C 136, str. 13, v nadaljevanju: Kodeks najboljših praks), je predhodna prigrasitev sestavljena iz prostovoljnih in neuradnih razprav med Komisijo in državo članico pred prigrasitvijo – na podlagi člena 108(3) PDEU – ukrepa, ki je lahko državna pomoč in ki ga je treba zato preučiti v skladu s postopkom nadzora, ki ga določa Uredba 2015/1589. Šele po tej prigrasitvi se lahko uporabljajo določbe Uredbe 2015/1589, ki določajo podrobne ukrepe za nadzor ukrepa glede na pravila Pogodbe DEU, ter zlasti členi 4, 9 in 15 te uredbe, ki določajo, katere odločitve Komisija lahko sprejme po koncu postopka.
- 32 Poleg tega se pod pogojem, da se Uredba 2015/1589 uporablja za razprave pred prigrasitvijo, uvodna izjava 39 in člen 32 te uredbe, na katera se sklicujejo tožeče stranke, ne bi več nanašala na sporni dokument, ker se ti določbi nanašata na sklepe, ki jih Komisija sprejme po nadzornem postopku, in morajo postati javni na način, ki je tam določen.
- 33 Kot izhaja iz točke 16 Kodeksa najboljših praks, pa pred prigrasitvijo ni izdan tak sklep, ampak le obvestilo, ki tako kot sporni dokument ni zavezujoče in izraža le mnenje, na katerega se je lahko oprla Komisija na podlagi prejetih informacij glede primera, o katerem je odločala, pri čemer, kot je navedla na obravnavi, ta institucija lahko svobodno spreminja to mnenje glede na podatke, ki jih lahko pridobi kasneje.
- 34 Zato je treba trditev tožečih strank glede kršitve Uredbe 2015/1589 zavrniti kot neutemeljeno.

b) Kršitev Uredbe št. 1049/2001

1) Izjema v zvezi z varstvom namenov preiskovalnih dejanj iz člena 4(2), tretja alineja, Uredbe št. 1049/2001

- 35 Komisija je v izpodbijanem sklepu zavrnila dostop do spornega dokumenta na podlagi člena 4(2), tretja alineja, Uredbe št. 1049/2001, pri čemer je trdila, da za uporabo te določbe obstaja splošna domneva, v skladu s katero razkritje dokumentov upravnega spisa glede postopka nadzora državnih pomoči načeloma ogroža varstvo namena preiskovalnih dejanj v smislu zgoraj navedene določbe.
- 36 Tožeče stranke trdijo, da Komisija ni smela uporabiti izjeme, navedene v členu 4(2), tretja alineja, Uredbe št. 1049/2001, in v utemeljitev svojega stališča navajajo tri trditve, ki bodo preučene spodaj.

i) Domnevni neobstoj trditve Komisije, da bi razkritje spornega dokumenta lahko ogrozilo pripravljenost držav članic, da sodelujejo z njo

- 37 Na prvem mestu tožeče stranke trdijo, da Komisija ni mogla zavrniti dostopa do spornega dokumenta z utemeljitvijo, da bi njeno razkritje lahko negativno vplivalo na voljo držav članic, da sodelujejo z njo.
- 38 Komisija, ki jo podpira Francoska republika, trditev izpodbija.
- 39 V zvezi s tem je treba spomniti, da je bila v izpodbijanem sklepu zavrnitev dostopa do spornega dokumenta primarno utemeljena s splošno domnevo zaupnosti, ki se po mnenju Komisije uporablja za dokumente, ki izhajajo iz postopka nadzora državnih pomoči.
- 40 Iz sodne prakse izhaja, da uporaba te domneve za dokumente iz postopka nadzora državnih pomoči, izhaja iz nujnosti, da se omogoči usklajenost med Uredbo št. 1049/2001 na eni strani in Uredbo št. 2015/1589 na drugi (glej v tem smislu sodbo z dne 29. junija 2010, Komisija/Technische Glaswerke Ilmenau, C-139/07 P, EU:C:2010:376, točki 58 in 61).

- 41 Splošneje, prva izmed teh uredb, in sicer Uredba št. 1049/2001, določa, da mora imeti javnost kar največji možen dostop do dokumentov institucij (glej v tem smislu sodbo z dne 29. junija 2010, Komisija/Technische Glaswerke Ilmenau, C-139/07 P, EU:C:2010:376, točka 51).
- 42 V členu 4 Uredbe št. 1049/2001 je ta pravica omejena z izjemami, v skladu s katerimi institucije zavrnejo dostop do dokumenta, kadar bi razkritje oslabilo varstvo poslovnih interesov fizičnih in pravnih oseb ter varstvo namena inšpekcij, preiskav in revizij, razen če prevlada javni interes za razkritje.
- 43 Iz sodne prakse izhaja, da mora za utemeljitev zavrnitve dostopa do dokumenta, katerega razkritje se je zahtevalo, institucija ne le dokazati, da ta dokument izhaja iz dejavnosti, navedene v členu 4(2) Uredbe št. 1049/2001, ampak tudi pojasniti, kako bi lahko dostop do tega dokumenta konkretno in učinkovito ogrožal interes, ki ga varuje izjema, ki je določena v tem členu (glej v tem smislu sodbo z dne 29. junija 2010, Komisija/Technische Glaswerke Ilmenau, C-139/07 P, EU:C:2010:376, točka 53 in navedena sodna praksa).
- 44 Za dokumente v zvezi s postopkom nadzora državnih pomoči pa je sodna praksa Komisiji omogočila, da odločitev utemelji na splošni domnevi zaupnosti, saj lahko podobne splošne ugotovitve veljajo za zahteve za razkritje, ki se nanašajo na dokumente iste vrste (glej v tem smislu sodbo z dne 29. junija 2010, Komisija/Technische Glaswerke Ilmenau, C-139/07 P, EU:C:2010:376, točki 54 in 55).
- 45 V skladu s sodno prakso je namen te domneve ohraniti obstoj zaupanja med državami članicami in Komisijo (glej v tem smislu sodbo z dne 19. septembra 2018, Chambre de commerce et d'industrie métropolitaine Bretagne-Ouest (port de Brest)/Komisija, T-39/17, neobjavljena, EU:T:2018:560, točka 57 in navedena sodna praksa), saj je tako vzdušje med njima potrebno na eni strani, da se zagotovi komunikacija med zadevno državo članico in Komisijo glede vseh dokumentov, ki so koristni pri preiskavi, ter na drugi strani, da se tej instituciji in tej državi članici omogoči, da skupaj preučita zadevne nacionalne ukrepe, pri čemer mora biti končna ocena popolnoma razjasnjena in dobro utemeljena.
- 46 Da bi se ohranilo to zaupanje, je z Uredbo 2015/1589 dostop do upoštevnega spisa glede nadzora pridržan Komisiji in zadevni državi članici, pravice do dostopa pa nimajo tretje osebe, ki so med postopkom dobile status zainteresiranih strank (glej v tem smislu sodbo z dne 29. junija 2010, Komisija/Technische Glaswerke Ilmenau, C-139/07 P, EU:C:2010:376, točki 56 in 58).
- 47 Sodišče je namreč ugotovilo, da če bi zainteresirane stranke lahko dobile dostop do dokumentov upravnega spisa na podlagi Uredbe št. 1049/2001, bi bila ogrožena ureditev nadzora državnih pomoči (glej sodbo z dne 29. junija 2010, Komisija/Technische Glaswerke Ilmenau, C-139/07 P, EU:C:2010:376, točka 58 in navedena sodna praksa).
- 48 Posledično iz sodne prakse izhaja, da že dejstvo, da dokumenti, katerih razkritje se zahteva, izhajajo iz upravnega spisa, ki se nanaša na postopek nadzora državnih pomoči, zadostuje za utemeljitev uporabe splošne domneve zaupnosti v zvezi z njimi (sodba z dne 14. julija 2016, Sea Handling/Komisija, C-271/15 P, neobjavljena, EU:C:2016:557, točka 41).
- 49 V tem primeru Splošno sodišče meni, da splošne domneve zaupnosti glede ukrepa, ki je lahko državna pomoč, ni mogoče omejiti le na postopek po tem, ko je zadevna država članica priglasila ta ukrep, ampak jo je treba s tem istim namenom, in sicer ohranitvijo zaupanja zadevne države članice, uporabiti tudi za dokumente iz razprav pred priglasitvijo.
- 50 Razpravam pred priglasitvijo lahko namreč sledi predhodna preiskava, celo uradni postopek preiskave. Če bi se dokumenti, ki so bili poslani pred priglasitvijo, lahko posredovali, domneva zaupnosti, ki se uporablja za dokumente, povezane s postopkom nadzora, ki je urejen z Uredbo 2015/1589, ne bi bila

več učinkovita, ker bi bili lahko dokumenti, na katere se nanaša, predhodno razkriti. Tako je treba nujno uporabiti splošno domnevo zaupnosti za dokumente, ki so bili poslani pred priglasitvijo, da se ohrani koristni učinek te domneve, kot se uporablja za postopek po priglasitvi.

- 51 Poleg tega iz točk 10 in 17 Kodeksa o najboljših praksah izhaja, da morajo tako kot postopek nadzora, ki je določen z Uredbo 2015/1589, razprave pred priglasitvijo med Komisijo in zadevno državo članico potekati v medsebojnem zaupanju.
- 52 Če bi morala Komisija odobriti dostop do občutljivih informacij, ki so predložene v okviru razprav pred priglasitvijo, bi to lahko države članice odvrnilo od tega, da bi jih delile, čeprav je ta želja po sodelovanju bistvenega pomena za te razprave, s katerimi se v skladu s točko 10 Kodeksa o najboljših praksah želi izboljšati kakovost priglasitve in tako omogočiti, da v najboljših možnih okoliščinah pride do rešitev, s katerimi se lahko izboljšajo položaji, ki so lahko problematični glede prava Evropske unije o državnih pomočeh.
- 53 Tožeče stranke pa trdijo, da ima Komisija široka preiskovalna pooblastila, s katerimi lahko dobi potrebne informacije, ne da bi ji bilo treba računati na sodelovanje med državami članicami.
- 54 Čeprav je res, da ima v okviru Uredbe 2015/1589 Komisija široka preiskovalna pooblastila, pa teh nima v okviru razprav pred priglasitvijo, ki potekajo na pobudo držav članic in katerih uspeh je odvisen v glavnem od razmerja zaupanja, ki ga je z njimi vzpostavila Komisija.
- 55 Trditev tožeče stranke, da je trditev Komisije, v skladu s katero bi razkritje spornega dokumenta lahko ogrozilo pripravljenost držav članic, da sodelujejo z njo, neustrezna, je treba torej zavrniti kot neutemeljeno.

ii) Neuporaba splošne domneve zaupnosti v obravnavanem primeru

- 56 Na drugem mestu tožeče stranke v repliki navajajo, da tudi če se je splošna domneva zaupnosti uporabljala za dokumente v razpravi pred priglasitvijo, pa naj se ne bi uporabljala v obravnavanem primeru iz razlogov, ki so povezani s posebnostmi zadeve, ki je bila predložena Splošnemu sodišču.
- 57 Tako v točki 14 replike tožeče stranke navajajo naslednje:
- „[Komisija] navaja pojem, ki je premalo natančen in ki se ne uporablja v primeru splošne domneve zaupnosti.“
- 58 Poleg tega v točki 19 tožeče stranke navajajo naslednjo ugotovitev:
- „Evropska komisija torej ne more trditi, da za dokumente velja domneva zaupnosti, še toliko bolj, ker zneska odškodnin, ki ga je Francija izplačala EDF zaradi zaprtja elektrarne, in izvedbenih postopkov uredbe ni mogoče šteti za zaupne, saj je o njih treba obvestiti finančne trge.“
- 59 V zvezi s tem je treba to trditev, kot predlaga Komisija, šteti za nedopustno.
- 60 Najprej, prvič je bila navedena šele v repliki in gre torej za nov razlog, ki ga Splošno sodišče, če stranke ne utemeljijo, zakaj ga niso navajale že prej, zavrne v skladu s členom 84(1) Poslovnika.
- 61 Dalje, tožeče stranke ne pojasnijo dovolj, zakaj menijo, da se splošna domneva zaupnosti dokumentov glede postopka nadzora državnih pomoči v tem primeru ne bi uporabila.
- 62 Tožeče stranke v točki 14 replike le navajajo trditev, ne da bi jo kakor koli dejansko ali pravno utemeljile.

- 63 Prav tako v točki 19 tega dokumenta tožeče stranke želijo z uporabo izraza „torej“, določiti vzorčno razmerje med zatrjevano nemožnostjo uporabe domneve na eni strani in predhodnimi pojasnili na drugi, ne da bi bilo to razmerje očitno, ker se ta pojasnila ne nanašajo na varstvo ciljev preiskovalnih dejanj, na katero se navezuje splošna domneva zaupnosti, ampak bolj na izjemo v zvezi z varstvom poslovnih interesov, ki bo preučena spodaj in na katero se ta domneva ne nanaša.
- 64 Poleg tega tožeče stranke v tej isti točki 19 z izrazom „še toliko bolj“ predlagajo, da se splošna domneva zaupnosti ne uporablja za znesek odškodnine, ki je predvidena za EDF, ki mora v vsakem primeru postati javna.
- 65 Kot izhaja iz točk od 17 do 22 zgoraj, pa se prošnja za dostop ni nanašala na osnutek protokola za odškodnino, ampak na mnenje, ki ga je izdala Komisija po razpravah s Francosko republiko pred priglasitvijo glede zaprtja elektrarne.
- 66 Iz teh različnih elementov izhaja, da trditev tožečih strank glede tega, da se v obravnavanem primeru ne uporabi splošna domneva zaupnosti, nima elementov, s katerimi bi se ji lahko zagotovila resnična vsebina in jo je treba prav tako iz tega razloga zavreči kot nedopustno v skladu s členom 76(d) Poslovnika, ker drugi stranki ne dopušča, da pripravi svojo obrambo, Splošnemu sodišču pa ne, da izvaja svoj nadzor.

iii) Neobstoj obrazložitve

- 67 Na tretjem mestu tožeče stranke Komisiji očitajo, da v izpodbijanem sklepu ni pojasnila, kako bi lahko razkritje spornega dokumenta škodovalo ciljem preiskave v zvezi s plačilom odškodnine EDF.
- 68 Komisija ob podpori Francoske republike to trditev izpodbija.
- 69 Kot je bilo navedeno v točki 43 zgoraj, iz ustaljene sodne prakse izhaja, da kadar institucija svojo odločitev utemelji na izjemi od pravice do dostopa, ki je določena v členu 4(2) Uredbe št. 1049/2001, mora načeloma predložiti pojasnila glede vprašanja, kako bi lahko dostop do tega dokumenta konkretno in dejansko škodoval interesu, ki je varovan s to izjemo (glej sodbo z dne 29. junija 2010, Komisija/Technische Glaswerke Ilmenau, C-139/07 P, EU:C:2010:376, točka 53 in navedena sodna praksa).
- 70 Ta obveznost je posledica dejstva, da izjeme, določene v členu 4(2), Uredbe št. 1049/2001, odstopajo od načela pravice do dostopa do dokumentov institucij Unije, ki ga določa člen 1 te uredbe v skladu s členom 15(3) PDEU. Ta dostop, kot je navedeno v uvodni izjavi 4 te uredbe, mora biti čim širši (glej v tem smislu sodbo Komisija/Technische Glaswerke Ilmenau, C-139/07 P, EU:C:2010:376, točka 51).
- 71 Tu pa je drugače, ker – kot v obravnavanem primeru – lahko institucija uveljavlja splošno domnevo zaupnosti, kot je tista, ki se nanaša na dokumente v zvezi s postopkom nadzora državne pomoči (glej v tem smislu sodbo z dne 29. junija 2010, Komisija/Technische Glaswerke Ilmenau, C-139/07 P, EU:C:2010:376, točki 53 in 54 ter navedena sodna praksa) ali razširitev – kot v obravnavanem primeru – te domneve.
- 72 V tem primeru zadostuje, da v skladu z ustaljeno sodno prakso v zvezi s členom 296, drugi odstavek, PDEU, obrazložitev jasno in nedvoumno razkrije način sklepanja, ki ga je uporabil avtor akta, in sicer tako, da se lahko zadevne osebe seznanijo z razlogi za ta ukrep in da lahko pristojno sodišče opravi nadzor. Vendar ni mogoče zahtevati, da bi bile v obrazložitvi podrobno navedene vse različne upoštevne dejanske in pravne okoliščine. Vprašanje, ali obrazložitev odločbe izpolnjuje te zahteve, je treba presojati ne le glede na besedilo akta, ampak tudi glede na okoliščine in celoto pravnih pravil, ki urejajo zadevno področje (glej sodbo z dne 10. decembra 2010, Ryanair/Komisija, od T-494/08 do T-500/08 in T-509/08, EU:T:2010:511, točka 96 in navedena sodna praksa).

- 73 V tem primeru je Komisija v izpodbijanem sklepu jasno navedla, prvič, da je bil osnutek protokola za odškodnino predmet predhodne priglasitve in da je izvedla preiskavo na podlagi razprav s francoskimi organi v skladu s Kodeksom najboljših praks, drugič, da so v stanju spisa te službe menile, da ta osnutek protokola ni bil v nasprotju s pravom Unije glede državnih pomoči in da v tej fazi ta še ni bil podpisan niti uradno priglašen, tretjič, da je obstajala splošna domneva, v skladu s katero bi razkritje dokumentov upravnega spisa v zvezi s postopkom nadzora državnih pomoči ogrožalo varstvo ciljev preiskovalnih dejanj, in četrtič, da na podlagi pravil postopka na področju državnih pomoči zainteresirane stranke razen zadevne države članice niso imele pravice do vpogleda v upravni spis in da če bi bil tak dostop odobren, bi bil sistem nadzora vprašljiv.
- 74 Komisija je dodala, da glede na to, da so informacije, ki so jih predložile države članice, vsebovale občutljive elemente v zvezi z zadevnimi podjetji, bi razkritje dokumentov iz upravnega spisa lahko te države članice odvrnilo od sodelovanja s Komisijo.
- 75 Nazadnje je Komisija pojasnila, da ker je za dokumente veljala splošna domneva zaupnosti, ji ni bilo treba preučiti vsakega zahtevanega dokumenta posebej.
- 76 Ta obrazložitev je dovolj natančna, da tožečim strankam omogoča, da se seznanijo z razlogi, iz katerih jim je bil dostop do spornega dokumenta zavrnilen, in da sodišče lahko opravi svoj nadzor nad to zavrnitvijo.
- 77 Trditve glede neobstoja obrazložitve glede izjeme, ki je določena v členu 4(2), tretja alineja, Uredbe št. 1049/2001, je treba torej zavrniti kot neutemeljeno.
- 78 Glede na zgornje ugotovitve je treba šteti, da je zavrnitev seznanitve s spornim dokumentom lahko zakonito utemeljena z varstvom ciljev preiskave v skladu s členom 4(2), tretja alineja, Uredbe št. 1049/2001 in da je trditve, ki jih navajajo tožeče stranke v zvezi s to določbo, treba zavrniti kot neutemeljene oziroma zavreči kot nedopustne.

2) Izjema v zvezi z varstvom poslovnih interesov in obstoj prevladujočega javnega interesa

- 79 Tožeče stranke Komisiji očitajo, da je napačno uporabila izjemo glede varstva poslovnih interesov, ki je določena v členu 4(2), prva alineja, Uredbe št. 1049/2001.
- 80 V zvezi s tem je treba navesti, da ker je zavrnitev dostopa, ki jo je mogoče utemeljiti z izjemo, določeno v členu 4(2), tretja alineja, Uredbe št. 1049/2001, in ki se nanaša na varstvo ciljev preiskave (glej točko 78 zgoraj), je treba trditve tožečih strank glede varstva poslovnih interesov šteti za brezpredmetne.
- 81 Poleg tega tožeče stranke trdijo, da če se v obravnavanem primeru lahko uveljavlja varstvo poslovnih interesov, je Komisija s tem, da ni priznala obstoja prevladujočega javnega interesa, ki bi prevladal nad to izjemo in bi naložil razkritje spornega dokumenta, napačno uporabila pravo.
- 82 Tožeče stranke so na obravnavi na vprašanja Splošnega sodišča odgovorile, da se je glede njih uveljavljal prevladujoč javni interes v okviru izjeme o varstvu poslovnih interesov, ne pa v okviru izjeme ciljev preiskovalnih dejanj.
- 83 Ker so jo tožeče stranke vložile, kot da je izključno vezana na uporabo izjeme o varstvu poslovnih interesov, ki je ni treba preučiti v tej sodbi, kot je bilo navedeno v točki 80 zgoraj, je treba šteti, da iz enakih razlogov tudi ni treba prečiti morebitnega obstoja prevladujočega javnega interesa, saj je Splošno sodišče glede tega vezano na zahteve strank.

84 Iz teh razlogov je trditve v zvezi z izjemo za varstvo poslovnih interesov in morebitnim obstojem prevladujočega javnega interesa v obliki, kot so to zadnje trditve predložile tožeče stranke, treba zavrniti kot brezpredmetne.

c) Kršitev Direktive 2006/111

85 Tožeče stranke s prvim tožbenim razlogom trdijo, da je zavrnitev dostopa do spornega dokumenta v nasprotju z Direktivo 2006/111, zlasti z njenim členom 3(f).

86 Komisija, ki jo podpira Francoska republika, trdi, da je ta trditev neutemeljena.

87 V zvezi s tem je treba navesti, da Direktiva 2006/111 državam članicam nalaga določeno število obveznosti, da bi se zagotovila preglednost finančnih razmerij med temi državami in javnimi podjetji.

88 V zvezi s tem morajo države članice v skladu s členom 1 Direktive 2006/111 v svojih računih izpostaviti dajanje na razpolago javnih sredstev, ki so jih neposredno izvedli javni organi v korist zadevnih javnih podjetij, dajanje na razpolago javnih sredstev, ki so jih izvedli javni organi prek javnih podjetij ali finančnih institucij in dejansko uporabo teh javnih sredstev. Poleg tega morajo to storiti tako, da ločeni računi zanesljivo izkažejo finančno in organizacijsko strukturo vsakega podjetja, ki mora voditi ločene račune, tako da izkaže prihodke, ki so povezani z različnimi dejavnostmi in podrobnosti o načinih dodeljevanja ali razporejanja prihodkov in stroškov med različne dejavnosti.

89 Poleg tega morajo v skladu s členom 4(1) Direktive 2006/111 države članice sprejeti vse potrebne ukrepe, da zagotovijo, da so v javnih podjetjih, ki morajo voditi ločene račune, prvič, notranji računi, ki ustrezajo različnim dejavnostim, ločeni, drugič, stroški in prihodki pravilno dodeljeni ali razporejeni na podlagi dosledno uporabljenih in objektivno upravičenih načel stroškovnega računovodstva in, tretjič, načela stroškovnega računovodstva, po katerih se vodijo ločeni računi, jasno določena.

90 Nazadnje, v skladu s členom 6(1) Direktive 2006/111 morajo države članice zagotoviti, da so informacije v zvezi s finančnimi razmerji med njimi in javnimi podjetji na voljo Komisiji za obdobje petih let po koncu finančnega leta, ko so bila javna sredstva dana na voljo zadevnim javnim podjetjem.

91 Kot navaja Komisija, Direktiva 2006/111, ki je naslovljena na države članice, ne vsebuje nobene določbe, ki bi dovoljevala ali zavezovala to institucijo, da tretjim osebam sporoči informacije, s katerimi naj bi bila seznanjena v skladu z določbami te direktive.

92 Enako velja za člen 3(f) Direktive 2006/111, ki ga navajajo tožeče stranke, v skladu s katerim so finančna razmerja med javnimi organi in javnimi podjetji, katerih preglednost je treba zagotoviti, zlasti nadomestilo za stroške, ki jih naložijo javni organi.

93 Ta določba namreč le določa, da je podatke v zvezi z nadomestilom javnih stroškov treba vključiti v račune, ki jih predložijo ta podjetja na način, ki je določen v členih 1 in 4 Direktive 2006/111, o katerih se je razpravljalo v točkah 88 in 89 zgoraj ter jih je treba dati na razpolago Komisiji na način, ki je določen v členu 6, ki je obravnavan v točki 90 zgoraj.

94 Tako v nasprotju s tem, kar trdijo tožeče stranke, Direktiva 2006/111 ne vsebuje nobene določbe, ki bi zavezovala Komisijo, da tožeče stranke seznanjeni s spornim dokumentom, ali ji to dopuščala.

95 Glede na te ugotovitve je treba trditev glede kršitve Direktive 2006/111 zavrniti kot neutemeljeno.

2. Drugi tožbeni razlog: kršitev člena 42 Listine o temeljnih pravicah

- 96 Tožeče stranke trdijo, da je Komisija s tem, da je zavrnila dostop do spornega dokumenta, kršila člen 42 Listine o temeljnih pravicah, ki naj bi bila na eni strani pomembnejša od Uredbe št. 1049/2001 in na drugi strani od odločitev, ki jih sprejemajo organi Unije.
- 97 Člen 42 Listine o temeljnih pravicah določa:
- „Vsak državljan Unije in vsaka fizična ali pravna oseba s prebivališčem ali statutarnim sedežem v eni od držav članic ima pravico dostopa do dokumentov institucij [...], ne glede na nosilec dokumentov.“
- 98 Na prvem mestu glede Uredbe št. 1049/2001 tožeče stranke v točki 51 tožbe navajajo, da „[j]e jasno, da mora v primeru neskladnosti med členom 42 Listine o temeljnih pravicah in zadevno uredbo Splošno sodišče uredbo razglasiti za nično zaradi ugovora nezakonnosti“.
- 99 Preučiti je treba, ali s to trditvijo tožeče stranke dopustno uveljavljajo ugovor nezakonnosti zoper Uredbo št. 1049/2001.
- 100 V zvezi s tem je treba spomniti, da v skladu s členom 277 PDEU „[n]e glede na iztek roka iz šestega odstavka člena 263 lahko vsaka stranka v sporu, v katerem gre za pravni akt, ki se splošno uporablja in ga je sprejela institucija, [...] pred Sodiščem Evropske unije uveljavlja, da se ta akt iz razlogov, navedenih v drugem odstavku člena 263, ne uporablja“.
- 101 Da pa Splošno sodišče sprejme ugovor zoper to določbo, ni dovolj, da se v točko tožbe vstavi besedna zveza „ugovor nezakonnosti“.
- 102 Spomniti je treba namreč, da mora tožba na podlagi člena 21, prvi odstavek, Statuta Sodišča Evropske unije, ki se v skladu s členom 53, prvi odstavek, istega statuta ter člena 76(d) in (e) Poslovnika Splošnega sodišča uporablja za postopek pred Splošnim sodiščem, vsebovati predmet spora, zahtevke in kratek povzetek tožbenih razlogov. Ti elementi morajo biti dovolj jasni in natančni, da toženi stranki omogočijo pripravo obrambe, Splošnemu sodišču pa, da o tožbi po potrebi odloči brez drugih podatkov. Za zagotovitev pravne varnosti in učinkovitega sojenja je za dopustnost tožbe odločilno, da so bistveni dejanski in pravni elementi, na katerih temelji, vsaj na kratko, vendar pregledno in razumljivo povzeti v sami tožbi (glej sklep z dne 6. novembra 2018, Chioreanu/ERCEA, T-717/17, EU:T:2018:765, točka 23 in navedena sodna praksa).
- 103 V obravnavanem primeru niti predmet spora, ki je opisan v točki 1 tožbe, niti tožbeni predlogi ne omenjajo predloga na podlagi člena 277 PDEU.
- 104 Poleg tega tožeče stranke niti v pisnih vlogah niti na obravnavi niso navedle nobene ugotovitve, na podlagi katere bi bilo mogoče upravičiti, če bi bilo to potrebno, njihovo splošno trditev, navedeno v točki 98 zgoraj, v skladu s katero bi bilo treba zaradi kršitve člena 42 Listine o temeljnih pravicah zavrniti uporabo Uredbe št. 1049/2001.
- 105 V teh okoliščinah ne bi bilo mogoče šteti, da je bilo Splošno sodišče veljavno pozvano k odločanju o predlogu, ki se nanaša na presojo zakonitosti Uredbe št. 1049/2001 glede na člen 42 Listine o temeljnih pravicah.
- 106 Na drugem mestu neodvisno od kakršne koli presoje glede zakonitosti Uredbe št. 1049/2001 tožeče stranke predlagajo razglasitev ničnosti izpodbijanega sklepa, ker je s tem, da jim je zavrnila dostop do spornega dokumenta, Komisija kršila člen 42 Listine o temeljnih pravicah.

- 107 V zvezi s tem je treba spomniti, da člen 52(2) Listine o temeljnih pravicah določa, da se pravice, ki jih priznava ta Listina in jih urejajo določbe Pogodb, uresničujejo v skladu s pogoji in v mejah, opredeljenih v teh pogodbah.
- 108 V skladu s členom 15(3) PDEU je dostop do dokumentov institucij zagotovljen ob upoštevanju načel in pogojev, ki jih določita Evropski parlament in Svet po rednem zakonodajnem postopku z uredbami.
- 109 V skladu s to določbo Uredba št. 1049/2001, ki je bila sprejeta na podlagi člena 255 ES, katerega vsebina je bila prenesena v člen 15(3) PDEU, določa splošna načela in omejitve glede pravice dostopa do dokumentov, s katerimi razpolaga Komisija (glej v tem smislu sodbo z dne 28. marca 2017, Deutsche Telekom/Komisija, T-210/15, EU:T:2017:224, točka 113).
- 110 Zakonitost izpodbijanega sklepa je treba torej presojati glede na Uredbo št. 1049/2001.
- 111 Iz odgovora na prvi tožbeni razlog izhaja, da je Komisija tožečim strankam lahko zakonito zavrnila dostop do spornega dokumenta na podlagi člena 4(2), tretja alineja, Uredbe št. 1049/2001, ki se nanaša na varstvo ciljev preiskovalnih dejanj.
- 112 Ker je bilo zgoraj odločeno, da je Komisija pravilno uporabila to določbo, je treba šteti, da Komisija s tem, da je sprejela izpodbijani sklep, ni kršila člena 42 Listine o temeljnih pravicah.
- 113 Posledično je treba drugi tožbeni razlog glede prvega dela zavreči kot nedopusten in glede drugega dela zavrniti kot neutemeljen.

3. Tretji tožbeni razlog: kršitev člena 47 Listine o temeljnih pravicah.

- 114 Tožeče stranke trdijo, da je Komisija s tem, da je zavrnila dostop do spornega dokumenta, kršila člen 47 Listine o temeljnih pravicah glede pravice do učinkovitega pravnega sredstva.
- 115 Tožbeni razlog izpodbija Komisija, ki jo podpira Francoska republika.
- 116 Na prvem mestu tožeče stranke trdijo, da ne morejo vložiti ničnostne tožbe pred sodiščem Unije zoper sklep, ki naj bi ga vseboval sporni dokument, ker niso bile obveščene o spornem dokumentu.
- 117 V zvezi s tem zadostuje ugotoviti, kot sta navedli Komisija in Francoska republika, da dokument ne vsebuje odločitve, zoper katero bi bilo mogoče vložiti ničnostno tožbo v smislu člena 263 PDEU.
- 118 Po ustaljeni sodni praksi namreč akti ali odločitve, zoper katere se lahko vloži ničnostna tožba, pomenijo le ukrepe, ki imajo zavezujoče pravne učinke, ker vplivajo na interese tožeče stranke, saj spremenijo njen pravni položaj (glej sodbo z dne 6. decembra 2007, Komisija/Ferriere Nord, C-516/06 P, EU:C:2007:763, točka 27 in navedena sodna praksa).
- 119 Kot izhaja iz točke 16 Kodeksa o najboljših praksah, presoja Komisije pred priglasitvijo ni uradno stališče Komisije, ampak je nezavezujoče mnenje glede skladnosti osnutka priglasitve in skladnosti, na prvi pogled, predvidenega osnutka s pravom Unije o državnih pomočeh.
- 120 Komisija s tem, da je zavrnila dostop do spornega dokumenta, torej ni mogla ovirati pravice tožečih strank, da vložijo ničnostno tožbo pred sodiščem Unije.
- 121 Na drugem mestu tožeče stranke trdijo, da se zaradi izpodbijanega sklepa ne morejo seznaniti z osnutkom odškodnine, ki ga potrebujejo, da bi v okviru tožbe, vložene pri Conseil d'État (državni svet, Francija), dokazale, da je odlok o odpravi dovoljenja za upravljanja elektrarne nezakonit, ker naj ne bi bil v skladu s pravili Unije o državnih pomočeh.

- 122 V zvezi s tem je treba spomniti, da se je prošnja za dostop, ki so jo vložile tožeče stranke, nanašala na sporni dokument, in ne na osnutek protokola za odškodnino. Posledično tudi če bi Komisija ugodila njihovi prošnji za dostop, tožeče stranke ne bi dobile dokumenta, za katerega trdijo, da je nujen za njihovo tožbo.
- 123 Poleg tega, kot je navedla Komisija, je namen Uredbe št. 1049/2001 urediti vprašanja v zvezi z dostopom javnosti do dokumentov institucij, in ne tistih v zvezi z dokazi, ki jih morajo stranke predložiti v okviru sodnega postopka, pa naj gre za spor pred sodiščem Unije ali pred nacionalnimi sodišči.
- 124 V nacionalnih postopkih mora pristojno nacionalno sodišče, pri katerem je vložena tožba, na podlagi sodne prakse, da bi razsodilo v sporu, na podlagi prava, ki se uporabi, preučiti mehanizme zbiranja ustreznih dokazov in dokumentov (glej v tem smislu sodbo z dne 13. septembra 2013, Nizozemska/Komisija, T-380/08, EU:T:2013:480, točka 82).
- 125 Torej je treba tretji tožbeni razlog in zato tožbo v celoti zavrniti.

Stroški

- 126 V skladu s členom 134(1) Poslovnika se plačilo stroškov na predlog naloži neuspeli stranki.
- 127 Tožeče stranke s predlogi niso uspele, zato se jim v skladu s predlogi Komisije naloži plačilo stroškov.
- 128 Na podlagi člena 138(1) tega Poslovnika države članice in institucije, ki so intervenirale v sporu, nosijo svoje stroške.
- 129 Francoska republika torej nosi svoje stroške.

Iz teh razlogov je

SPLOŠNO SODIŠČE (prvi senat)

razsodilo:

1. Tožba se zavrne.

2. Commune de Fessenheim, communauté de communes Pays Rhin-Brisach, conseil départemental du Haut-Rhin in conseil régional Grand Est Alsace Champagne-Ardenne Lorraine nosijo svoje stroške in stroške Evropske komisije.

3. Francoska republika nosi svoje stroške.

Pelikánová

Nihoul

Svenningsen

Razglašeno na javni obravnavi v Luxembourg, 14. maja 2019.

Podpisi