



Zbirka odločb sodne prakse

SODBA SPLOŠNEGA SODIŠČA (prvi senat)

z dne 27. novembra 2019*

„Dostop do dokumentov – Uredba (ES) št. 1049/2001 – Dokumenti, povezani s pomorsko operacijo agencije Frontex v osrednjem Sredozemlju leta 2017 – Uporabljena plovila – Zavrnitev dostopa – Člen 4(1)(a) Uredbe št. 1049/2001 – Izjema v zvezi z varstvom javnega interesa na področju javne varnosti“

V zadevi T-31/18,

Luisa Izuzquiza, stanujoča v Madridu (Španija),

Arne Semsrott, stanujoč v Berlinu (Nemčija),

ki ju zastopajo S. Hilbrans, R. Callsen, odvetnika, in J. Pobjoy, barrister,

tožeči stranki,

proti

Evropski agenciji za mejno in obalno stražo (Frontex), ki jo zastopata H. Caniard in T. Knäbe, agenta, skupaj z B. Wägenbaur in J. Currall, odvetnicama,

tožena stranka,

katere predmet je predlog na podlagi člena 263 PDEU za razglasitev ničnosti odločbe agencije Frontex CGO/LAU/18911c/2017 z dne 10. novembra 2017, s katero je bil zavrnen dostop do dokumentov, ki vsebujejo informacije o imenu, zastavi in vrsti vsakega plovila, ki ga je agencija Frontex uporabljala v osrednjem Sredozemlju v okviru skupne operacije Triton od 1. junija do 30. avgusta 2017,

SPLOŠNO SODIŠČE (prvi senat),

v sestavi P. Nihoul, v funkciji predsednika, J. Senningsen in U. Öberg (poročevalec), sodnika,

sodni tajnik: P. Cullen, administrator,

na podlagi pisnega dela postopka in obravnave z dne 2. julija 2019

izreka naslednjo

* Jezik postopka: angleščina.

Sodbo

Dejansko stanje

- 1 Evropska agencija za mejno in obalno stražo (v nadaljevanju: agencija Frontex) je bila ustanovljena leta 2004 in je trenutno urejena z Uredbo (EU) 2016/1624 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 14. septembra 2016 o evropski mejni in obalni straži ter spremembi Uredbe (EU) 2016/399 Evropskega parlamenta in Sveta ter razveljavitvi Uredbe (ES) št. 863/2007 Evropskega parlamenta in Sveta, Uredbe Sveta (ES) št. 2007/2004 in Odločbe Sveta 2005/267/ES (UL 2016, L 251, str. 1).
- 2 V skladu s členom 1 Uredbe 2016/1624 je namen evropske mejne in obalne straže, ki jo v skladu s členom 3 te uredbe sestavljajo agencija Frontex in nacionalni organi držav članic, odgovorni za upravljanje meja, zagotoviti evropsko integrirano upravljanje zunanjih meja, kar „vključuje obravnavanje migracijskih izzivov in potencialnih prihodnjih groženj na teh mejah, s čimer prispeva k obravnavanju hudih kaznivih dejanj s čezmejno razsežnostjo, da se zagotovi visoko stopnjo notranje varnosti v Uniji, pri čemer se dosledno spoštujejo temeljne pravice in hkrati ohrani prosto gibanje oseb znotraj Unije“.
- 3 Agencija Frontex pomaga agencijam za upravljanje meja in obalnim stražam držav članic med drugim tako, da slednje usklajuje prek izvedenih „skupnih operacij“ z državo članico gostiteljico in drugimi državami članicami. Pravila o zavezah, sredstva, osebje, material in infrastruktura, ki jih uporabljajo sodelujoči, se za vsako operacijo določijo v načrtu operacije.
- 4 Agencija Frontex je začela operacijo Triton na začetku novembra 2014, potem ko ji je Evropska komisija dodelila dodatna proračunska sredstva.
- 5 Operacija Triton je bila namenjena izboljšanju varovanja in spremljanja varnosti na mejah s skupnimi patroljami in z opremo, ki so jo dale na voljo države članice. Njeno operativno območje je zajemalo teritorialne vode Italije in Malte ter območja za iskanja in reševanja teh dveh držav članic, kar sega do 138 morskih milj južno do Sicilije.
- 6 Operacija Triton 2017, ki se je začela 1. januarja 2017, se je zaključila 31. januarja 2018.
- 7 Člen 74(1) Uredbe 2016/1624 določa, da „[agencija Frontex] pri obravnavi vlog za dostop do dokumentov, ki jih ima, upošteva 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)]“.
- 8 Poleg tega člen 8(3) Uredbe 2016/1624 določa:

„Agencija na lastno pobudo sodeluje pri dejavnostih obveščanja v zadevah, ki so v njeni pristojnosti. Javnost natančno in celostno obvešča o svojih dejavnostih.“

Dejavnosti obveščanja nimajo škodljivega učinka na naloge iz odstavka 1, zlasti z razkrivanjem operativnih informacij, ki bi ogrozile izpolnitev cilja operacij, če bi bile objavljene. Dejavnosti obveščanja se izvajajo brez poseganja v člen 50 in v skladu z ustreznimi načrti za obveščanje in razširjanje informacij, ki jih sprejme upravni odbor.“

9 Nazadnje, člen 74(2) Uredbe 2016/1624 določa:

„[Agencija Frontex] o zadevah s področja svojih nalog obvešča na lastno pobudo. Objavi ustrezne informacije, vključno z letnim poročilom o dejavnostih [...] in zlasti javnosti in vsem zainteresiranim stranem [...] zagotovi hiter dostop do objektivnih, celovitih, zanesljivih in razumljivih informacij o svojem delu. To stori tako, da ne razkrije operativnih informacij, ki bi ogrozile dosego cilja operacij, če bi bile objavljene.“

10 Tožeči stranki Luisa Izuzquiza in Arne Semsrott sta na podlagi člena 6(1) 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) pri agenciji Frontex z elektronskim sporočilom z dne 1. septembra 2017 vložili prošnjo za dostop do dokumentov, ki vsebujejo informacije o imenu, vrsti in zastavi vseh plovil, ki jih je agencija Frontex uporabljala v osrednjem Sredozemlju od 1. junija do 30. avgusta 2017 v okviru operacije Triton.

11 Agencija Frontex je z dopisom z dne 8. septembra 2017, ki je bil tožečima strankama poslan istega dne, zavrnila dostop do zahtevanih dokumentov na podlagi izjeme iz člena 4(1)(a), prva alineja, Uredbe št. 1049/2001, ki se nanaša na varstvo javnega interesa na področju javne varnosti.

12 V tem dopisu je agencija Frontex navedla:

„S podatki v zahtevanem dokumentu bi se v povezavi z informacijami, ki so prešle v prosto uporabo, kot so tiste, ki so na voljo na spletni strani www.marinetraffic.com, omogočilo izvedeti za trenutni geografski položaj patroljnih plovil.

Če bi tožeči stranki to informacijo imeli, bi lahko kriminalne združbe, vpletene v tihotapljenje migrantov in trgovino z ljudmi, izvedele za območja in urnike patrolje, kar bi jim omogočilo, da prilagodijo svoj način delovanja, da bi obšle mejni nadzor ter s tem prečkale zunanjo mejo in nezakonito vstopile na ozemlje države članice Evropske unije.

Namen varovanja meja je preprečevanje nezakonitih migracij in trgovine z ljudmi ter vsakršnega ogrožanja notranje varnosti držav članic in javne varnosti.“

13 Tožeči stranki sta z elektronskim sporočilom z dne 29. septembra 2017 vložili potrdilno prošnjo na podlagi člena 7(2) Uredbe št. 1049/2001.

14 Tožeči stranki sta v potrdilni prošnji trdili, prvič, da so bili ime, zastava in vrsta vsakega plovila, udeleženega v operaciji Sophia ESZD (Evropska služba za zunanje delovanje), objavljeni proaktivno na spletu in se jim je dejavno namenjala pozornost v medijih, drugič, da so bili ime, zastava in vrsta vsakega plovila, udeleženega v operaciji Triton 2016, takrat dostopni na spletu, ter tretjič, da je agencija Frontex 12. septembra 2017 na Twitterju proaktivno objavljala del zahtevanih informacij.

15 Agencija Frontex je z elektronskim sporočilom z dne 17. oktobra 2017 na podlagi člena 8(2) Uredbe št. 1049/2001 zaprosila za dodatnih 15 delovnih dni.

16 Z odločbo CGO/LAU/18911c/2017 z dne 10. novembra 2017 (v nadaljevanju: izpodbijana odločba) je agencija Frontex potrdila zavrnitev razkritja zahtevanih dokumentov z obrazložitvijo, da bi „razkritje podrobnosti o tehnični opremi, ki se uporablja v potekajočih operacijah, [...] ogrozilo javno varnost“.

- 17 V izpodbijani odločbi je agencija Frontex ponovno potrdila:
- „[n]a podlagi informacij, ki jih vsebujejo zahtevani dokumenti, [bi bilo] mogoče v povezavi z informacijami, ki so javno dostopne na nekaterih spletnih mestih/z nekaterimi pomorskimi orodji, izvedeti trenutni geografski položaj plovil na patroljah“,
 - „[s] temi informacijami bi bile kriminalne združbe, vpletene v tihotapljenje migrantov in trgovino z ljudmi, seznanjene z območji in urniki patroljnih plovil“, kar „bi jim omogočilo, da prilagodijo svoj način delovanja, da bi obšle mejni nadzor in s tem prečkale zunanjo mejo ter nezakonito vstopile na ozemlje države članice Evropske unije“.

Postopek in predlogi strank

- 18 Tožeči stranki sta 20. januarja 2018 v sodnem tajništvu Splošnega sodišča vložili to tožbo.
- 19 Agencija Frontex je 27. marca 2018 vložila odgovor na tožbo.
- 20 Tožeči stranki sta 30. maja 2018 vložili repliko.
- 21 Agencija Frontex je 20. julija 2018 vložila dupliko.
- 22 Agencija Frontex je 1. oktobra 2018 vložila predlog za izključitev javnosti v skladu s členom 109(2) Poslovnika Splošnega sodišča. Tožeči stranki sta 24. oktobra 2018 glede predloga za izključitev javnosti vložili stališče.
- 23 Splošno sodišče je s sklepom z dne 30. aprila 2019 zavrnilo predlog za izključitev javnosti.
- 24 Splošno sodišče je na predlog sodnika poročevalca odločilo, da začne ustni del postopka, in stranki na podlagi ukrepov procesnega vodstva iz člena 89 Poslovnika pozvalo, naj odgovorita na pisna vprašanja. Ti sta nanje odgovorili v predpisanem roku.
- 25 Splošno sodišče je s pripravljanim ukrepom iz člena 91(c) Poslovnika agenciji Frontex naložilo, naj predloži „vse dokumente z informacijami o imenu, zastavi in vrsti plovil za vsa plovila, uporabljena v operaciji Triton od 1. junija do 30. avgusta 2017“, pri čemer pa je pojasnilo, da se v skladu s členom 104 Poslovnika ti dokumenti ne predložijo tožečim strankam. Agencija Frontex je v odgovor na ta pripravljani ukrep v predpisanih rokih predložila zgolj en dokument z vsemi zahtevanimi podatki.
- 26 Stranke so na obravnavi 2. julija 2019 podale ustne navedbe in odgovorile na vprašanja Splošnega sodišča.
- 27 Tožeči stranki Splošnemu sodišču predlagata, naj:
- izpodbijano odločbo razglasi za nično;
 - vsekakor agenciji Frontex naloži plačilo stroškov.
- 28 Agencija Frontex Splošnemu sodišču predlaga, naj:
- tožbo zavrne;
 - tožečima strankama naloži plačilo stroškov.

Dopustnost tožbe

- 29 Agencija Frontex meni, da tožba ni dopustna, ker sta tožeči stranki pred vložitvijo prošnje za dostop do spornih dokumentov in po tej vložitvi ločeno vložili več prošenj (točka 33 odgovora na tožbo), ki so se vsaj deloma nanašale na iste informacije. S to tožbo naj bi tožeči stranki dejansko nameravali zaobiti roke, ki veljajo za tožbe, saj so odločbe o zavrnitvi v zvezi z drugimi prošnjami postale pravnomočne, ker naj ne bi bile izpodbijane pred Splošnim sodiščem.
- 30 V skladu z ustaljeno sodno prakso ukrepi, ki povzročijo zavezujoče pravne učinke, ki lahko vplivajo na interese tožeče stranke tako, da pomembno spremenijo njen pravni položaj, pomenijo akte ali odločbe, ki so lahko predmet ničnostne tožbe (sodba z dne 11. novembra 1981, IBM/Komisija, 60/81, EU:C:1981:264, točka 9, in sklep z dne 2. septembra 2009, E.ON Ruhrgas in E.ON Földgáz Trade/Komisija, T-57/07, neobjavljen, EU:T:2009:297, točka 30).
- 31 Ni dopustno vložiti ničnostno tožbo zoper odločbo, ki zgolj potrjuje prejšnjo odločbo, ki ni bila izpodbijana v roku (glej sodbo z dne 11. januarja 1996, Zunis Holding in drugi/Komisija, C-480/93 P, EU:C:1996:1, točka 14 in navedena sodna praksa, in sklep z dne 16. marca 1998, Goldstein/Komisija, T-235/95, EU:T:1998:56, točka 41 in navedena sodna praksa).
- 32 V zvezi s tem je treba izpostaviti, da je bila med podobnimi prošnjami, navedenimi v točki 33 odgovora na tožbo, le na podlagi prošnje z dne 19. junija 2017 sprejeta odločba, ki je bila izdana pred izpodbijano odločbo, in sicer 30. junija 2017. Izpodbijana odločba je torej lahko potrditvena le v povezavi s to odločbo.
- 33 Vendar izpodbijana odločba glede na odločbo z dne 30. junija 2017 ni potrditvena.
- 34 Kot poudarjata tožeči stranki, se namreč prošnji za dostop nanašata na različne informacije. Prošnja z dne 19. junija 2017, na podlagi katere je bila sprejeta odločba z dne 30. junija 2017, se je nanašala na dostop do seznama plovil, ki jih je takrat uporabljala agencija Frontex v okviru skupnih operacij Triton in Poseidon, ta seznam pa je vseboval podrobne informacije o floti, vključno z imeni plovil, njihovimi klicnimi znaki, identifikacijsko številko pomorske mobilne postaje (MMSI), domačimi pristanišči, potovalnimi hitrostmi, vrsto plovil in količino goriva, medtem ko se je prošnja z dne 1. septembra 2017, na podlagi katere je bila sprejeta izpodbijana odločba, nanašala na ime, vrsto in zastavo teh plovil v obdobju od 1. junija do 30. avgusta 2017.
- 35 Četudi je prošnja z dne 19. junija 2017 dejansko zajemala informacije, ki so enake tistim, ki so bile zahtevane 1. septembra 2017, in sicer imena, zastave in vrste plovil, uporabljenih v okviru operacije Triton, je bilo obdobje, na katero sta se ti prošnji nanašali, drugačno. Medtem ko so se informacije, ki so bile zahtevane 19. junija 2017, nanašale na plovila, ki so se uporabljala na dan vložitve te prošnje, se je prošnja z dne 1. septembra 2017 nanašala na plovila, ki so se uporabljala v obdobju od 1. junija do 30. avgusta 2017, ki je torej ob vložitvi navedene prošnje poteklo. Poleg tega je prvo od teh prošenj vložil A. Semsrott, drugo pa sta vložili obe tožeči stranki.
- 36 Zato je treba ugotoviti, da se prošnja z dne 1. septembra 2017 razlikuje od prošnje z dne 19. junija 2017, tako da izpodbijane odločbe ni mogoče šteti za odločbo, ki potrjuje odločbo z dne 30. junija 2017.
- 37 Posledično je ta tožba dopustna.

Utemeljenost

- 38 Tožeči stranki navajata pet tožbenih razlogov.

- 39 Prvi tožbeni razlog je sestavljen iz dveh delov. V prvem delu tožeči stranki menita, da je agencija Frontex kršila člen 4(1)(a), prva alineja, Uredbe št. 1049/2001, ker naj ne bi preučila, ali za vsakega od zahtevanih dokumentov velja izjema, ki se nanaša na javno varnost, v drugem delu pa agenciji Frontex očitata, da naj bi kršila obveznost obrazložitve.
- 40 Preostali štirje tožbeni razlogi se nanašajo na:
- kršitev člena 4(1)(a), prva alineja, Uredbe št. 1049/2001, ker naj bi odločba temeljila na očitno napačnih dejstvih: plovilom, ki so se uporabljala v operaciji Triton, naj z javno dostopnimi sredstvi med nalogami ne bi bilo mogoče slediti;
 - kršitev člena 4(1)(a), prva alineja, Uredbe št. 1049/2001, ker naj razkritje informacij v zvezi s plovili, uporabljenimi v preteklem obdobju, ne bi samodejno povzročilo nevarnosti za varovanje meja;
 - kršitev člena 4(1)(a), prva alineja, Uredbe št. 1049/2001, ker naj bi bil del zahtevanih informacij že objavljen;
 - kršitev člena 4(6) Uredbe št. 1049/2001, ker naj morebitna nevarnost, da bi kriminalne združbe obšle mejni nadzor, ne bi upravičevala zavrnitve posredovanja podatkov glede vrste ali zastave zadevnih plovil.
- 41 Drugi del prvega tožbenega razloga bo preučen nazadnje.

Prvi del prvega tožbenega razloga: kršitev člena 4(1)(a), prva alineja, Uredbe št. 1049/2001, ker naj agencija Frontex ne bi preučila, ali je vsak zahtevani dokument spadal pod izjemo, ki se nanaša na javno varnost

- 42 Tožeči stranki agenciji Frontex očitata, da v izpodbijani odločbi ni opravila posamičnega preizkusa različnih dokumentov, ki vsebujejo zahtevane informacije, da bi se ugotovilo, ali zanje velja izjema iz člena 4(1)(a), prva alineja, Uredbe št. 1049/2001.
- 43 Agencija Frontex meni, da prvi del prvega tožbenega razloga ni utemeljen, in poudarja, da tožeči stranki nista zahtevali dostopa do posameznih dokumentov, ampak do podatkov, ki so vsebovani v nedoločenih dokumentih.
- 44 V zvezi s tem je treba ugotoviti, da sta tožeči stranki v elektronskem sporočilu z dne 1. septembra 2017 zaprosili za dostop do „dokumentov, ki vsebujejo informacije“ o imenu, vrsti in zastavi vseh plovil, ki jih je agencija Frontex uporabljala v osrednjem Sredozemlju od 1. junija do 30. avgusta 2017 v okviru operacije Triton 2017.
- 45 V zvezi s tako zahtevo je treba opozoriti, da se morajo v skladu s členom 2(1) Uredbe št. 1049/2001 prošnje za dostop nanašati na dokumente in da se morajo v skladu s členom 6(1) te uredbe dati „dovolj natančno, da lahko institucija ugotovi, za kateri [zahtevani] dokument gre“.
- 46 V skladu s členom 6(2) Uredbe št. 1049/2001 je določeno, da „[č]e prošnja ni dovolj natančna, institucija prosi prosilca, naj prošnjo razjasni, in mu pri tem pomaga, na primer tako, da mu zagotovi informacije o uporabi javnih registrov dokumentov“.
- 47 Namen postopka iz členov od 6 do 8 Uredbe št. 1049/2001 je, primarno, omogočiti hitro in lahko obravnavo prošenj za dostop do teh dokumentov in, podredno, v skladu z načelom dobrega upravljanja preprečiti, da se instituciji naložijo nesorazmerne delovne obremenitve (sodba z dne 3. maja 2018, Malta/Komisija, T-653/16, EU:T:2018:241, točka 77; glej v tem smislu tudi sodbo z dne 2. oktobra 2014, Strack/Komisija, C-127/13 P, EU:C:2014:2250, točke 25, 27 in 28).

- 48 Poleg tega je v členu 11(1) Uredbe št. 1049/2001 določeno, da „[z]a uveljavitev pravic državljanov na podlagi [navedene] uredbe vsaka institucija omogoči javni dostop do registra dokumentov“.
- 49 V obravnavani zadevi agencija Frontex ni vzpostavila registra dokumentov v skladu s členom 11(1) Uredbe št. 1049/2001. Agencija Frontex tožečih strank tudi ni pozvala, naj svojo prošnjo za dostop dodatno pojasnita, in jima ni pomagala, da to naredita. Zdi se, da agencija Frontex prav tako ni dala na voljo drugih možnosti, ki bi lahko tožečima strankama pomagale pri iskanju, opisovanju ali določitvi upoštevnih dokumentov.
- 50 Agencija Frontex je v odgovor na pripravljalni ukrep Splošnega sodišča posredovala dokument z vsemi informacijami, ki sta jih zahtevali tožeči stranki. Na obravnavi je agencija Frontex navedla, da je te informacije pridobila iz elektronske baze podatkov, nato pa jih je zbrala v dokument, ki je bil posredovan Splošnemu sodišču.
- 51 V zvezi s tem je Sodišče razsodilo, da če se pravica dostopa do dokumentov institucij nanaša le na obstoječe dokumente, ki jih zadevna institucija hrani, je treba pri elektronskih zbirkah podatkov med obstoječim in novim dokumentom razlikovati na podlagi merila, ki je prilagojeno tehničnim značilnostim teh zbirk, tako, da je to v skladu s ciljem Uredbe št. 1049/2001, katere namen je, kot je razvidno iz uvodne izjave 4 in člena 1(a) navedene uredbe, zagotoviti čim širši dostop do dokumentov (sodba z dne 11. januarja 2017, Typke/Komisija, C-491/15 P, EU:C:2017:5, točki 31 in 35).
- 52 Tako je treba za obstoječi dokument šteti vse informacije, ki jih je mogoče s predprogramiranimi iskalnimi orodji zajeti iz elektronske zbirke v okviru njene vsakdanje uporabe, tudi če te informacije niso bile še nikoli prikazane v tej obliki ali niso nikoli bile predmet iskanja s strani uslužbencev institucij (sodba z dne 11. januarja 2017, Typke/Komisija, C-491/15 P, EU:C:2017:5, točka 37).
- 53 Iz te sodne prakse izhaja, da lahko institucije, v nasprotju s tem, kar trdita tožeči stranki, za izpolnitev zahtev iz Uredbe št. 1049/2001 oblikujejo dokument iz informacij, ki so vključene v zbirko podatkov, z uporabo obstoječih iskalnih orodij (sodba z dne 11. januarja 2017, Typke/Komisija, C-491/15 P, EU:C:2017:5, točka 38).
- 54 Kadar zadevna institucija ali agencija ustvari dokument s takimi informacije, ta ni dolžna posamično preučiti vsakega od teh dokumentov, iz katerih izhajajo zahtevani podatki, pri čemer je bistveno to, kot je bilo to v obravnavani zadevi, da so bile zadevne informacije predmet takega preizkusa.
- 55 Prvi del prvega tožbenega razloga je treba torej zavrnilo.

Drugi tožbeni razlog: kršitev člena 4(1)(a), prva alineja, Uredbe št. 1049/2001, ker naj bi odločba temeljila na očitno napačnih dejstvih

- 56 Tožeči stranki ugovarjata temu, da je – kot je v dopisu z dne 8. septembra 2017 in v izpodbijani odločbi trdila agencija Frontex – mogoče plovilom, ki so se uporabljala v okviru operacije Triton, slediti na pomorskih spletnih straneh, ki so dostopne za javnost, kot je marinetraffic.com. Plovila, ki so se uporabljala v okviru operacije Triton, naj bi bila opremljena z opremo, ki ima sistem samodejnega prepoznavanja (AIS), ki naj bi omogočil sporočanje zlasti njihovega imena, geografskega položaja, hitrosti in poti prek radijskega oddajanja do postaj ali satelitov. Vendar naj plovila, ko so na svoji nalogi, svojih AIS podatkov ne bi oddajala zato, da jih ne bi bilo mogoče odkriti. Zaradi te prakse naj informacije, ki se nanašajo na identiteto uporabljenih plovil, ne bi mogle omogočiti tretjim, da se seznanijo z geografskim položajem ali običajnimi patroljnimi potmi teh plovil, kadar so na nalogi, med drugim zaradi varovanja meja. Zato po mnenju tožečih strank razlog, ki ga je agencija Frontex navedla v izpodbijani odločbi, ne ustreza dejanskemu stanju.
- 57 Agencija Frontex meni, da ta argument ni utemeljen.

- 58 V zvezi s tem je treba opozoriti, da je namen Uredbe št. 1049/2001, kot je navedeno v njeni uvodni izjavi 4 in njenem členu 1, podeliti javnosti pravico do čim širšega dostopa do dokumentov institucij (sodba z dne 1. februarja 2007, Sison/Svet, C-266/05 P, EU:C:2007:75, točka 61; glej tudi sodbo z dne 7. februarja 2018, Access Info Europe/Komisija, T-851/16, EU:T:2018:69, točka 34 in navedena sodna praksa).
- 59 Vendar za to pravico veljajo nekatere omejitve, ki temeljijo na razlogih javnega ali zasebnega interesa (sodbi z dne 1. februarja 2007, Sison/Svet, C-266/05 P, EU:C:2007:75, točka 62, in z dne 7. februarja 2018, Access Info Europe/Komisija, T-851/16, EU:T:2018:69, točka 35).
- 60 Natančneje, Uredba št. 1049/2001 v skladu z uvodno izjavo 11 v členu 4 uvaja izjeme, na podlagi katerih lahko institucije zavrnejo dostop do dokumenta, kadar bi njegovo razkritje oslabilo katerega od interesov, ki jih varuje ta člen (sodba z dne 7. februarja 2018, Access Info Europe/Komisija, T-851/16, EU:T:2018:69, točka 35).
- 61 Ker take izjeme odstopajo od načela čim širšega dostopa javnosti do dokumentov, jih je treba razlagati in uporabljati ozko (sodbi z dne 1. februarja 2007, Sison/Svet, C-266/05 P, EU:C:2007:75, točka 63, in z dne 7. februarja 2018, Access Info Europe/Komisija, T-851/16, EU:T:2018:69, točka 36), zato le okoliščina, da se dokument nanaša na interes, ki je zavarovan z izjemo, ne more upravičiti njene uporabe (sodbi z dne 27. februarja 2014, Komisija/EnBW, C-365/12 P, EU:C:2014:112, točka 64, in z dne 7. februarja 2018, Access Info Europe/Komisija, T-851/16, EU:T:2018:69, točka 36).
- 62 Če namreč zadevna institucija sklene, da zavrne dostop do nekega dokumenta, za razkritje katerega je bila zaprosena, mora načeloma pojasniti, kako bi dostop do tega dokumenta lahko konkretno in dejansko škodoval interesu, ki je varovan z eno od izjem iz člena 4 Uredbe št. 1049/2001, na katero se sklicuje ta institucija. Poleg tega mora biti nevarnost te škode razumno predvidljiva, in ne zgolj hipotetična (sodbi z dne 3. julija 2014, Svet/in't Veld, C-350/12 P, EU:C:2014:2039, točka 52, in z dne 7. februarja 2018, Access Info Europe/Komisija, T-851/16, EU:T:2018:69, točka 37).
- 63 Sodišče je v sodni praksi razvilo posebno ureditev za izjeme iz člena 4(1)(a) Uredbe št. 1049/2001 v zvezi z varstvom javnega interesa, kar zadeva javno varnost, obrambo in vojaške zadeve, mednarodne odnose ter finančno, denarno ali gospodarsko politiko Unije ali države članice.
- 64 V zvezi s temi interesi je Sodišče presodilo, da se mora institucija sklicevati na posebej občutljiv in bistven značaj interesov, ki jih varuje člen 4(1)(a) Uredbe št. 1049/2001, in na obvezno zavrnitev dostopa, kadar bi razkritje dokumenta javnosti škodilo navedenim interesom, zaradi česar naj bi bila vsebina odločbe, ki jo mora sprejeti institucija, zahtevna in kočljiva ter naj bi se glede nje zahtevala prav posebna previdnost, in da je v obravnavani zadevi pri taki odločbi zato potrebno polje proste presoje (sodbi z dne 1. februarja 2007, Sison/Svet, C-266/05 P, EU:C:2007:75, točka 35, in z dne 7. februarja 2018, Access Info Europe/Komisija, T-851/16, EU:T:2018:69, točka 38).
- 65 Načelo ozke razlage izjem iz člena 4 Uredbe št. 1049/2001 zato po mnenju Sodišča ni v nasprotju s tem, da ima zadevna institucija, kadar gre za izjeme v zvezi z javnim interesom iz odstavka (1)(a) tega člena, široko polje proste presoje pri določanju, ali bi razkritje dokumenta javnosti škodilo interesom, ki jih varuje ta določba, nadzor Splošnega sodišča nad zakonitostjo odločbe o zavrnitvi glede dostopa do dokumenta, ki jo je sprejela institucija na podlagi ene od navedenih izjem, pa mora biti omejen na preverjanje, ali so bila upoštevana postopkovna pravila in obveznost obrazložitve, ali je bilo dejansko stanje pravilno ugotovljeno in ali ne gre za očitno napako pri presoji in zlorabo pooblastil (sodbi z dne 1. februarja 2007, Sison/Svet, C-266/05 P, EU:C:2007:75, točka 64, in z dne 7. februarja 2018, Access Info Europe/Komisija, T-851/16, EU:T:2018:69, točka 40).
- 66 Zato je treba v obravnavani zadevi ugotoviti, ali je agencija Frontex v izpodbijani določbi predložila prepričljive razloge o tem, kako bi lahko dostop do spornih dokumentov konkretno in dejansko oslabil varstvo javne varnosti Unije, in ali se v okviru širokega polja proste presoje agencije Frontex na podlagi

izjem iz člena 4(1) Uredbe št. 1049/2001 zatrjevana škoda lahko šteje za razumno predvidljivo, in ne zgolj za hipotetično (glej v tem smislu sodbo z dne 7. februarja 2018, Access Info Europe/Komisija, T-851/16, EU:T:2018:69, točka 41).

- 67 V obravnavani zadevi se s tožbenim razlogom izpodbija vsebinska pravilnost trditve agencije Frontex v izpodbijani odločbi, da če bi bile zahtevane informacije razkrite, bi jih bilo mogoče združiti z informacijami, ki so dostopne na nekaterih spletnih straneh ali v pomorskih orodjih za poznavanje geografskega položaja plovil, ki so sodelovala v operaciji Triton.
- 68 V tem okviru tožeči stranki posebej navajata, da na spletni strani www.marinetraffic.com, ki jo je agencija Frontex navedla v dopisu z dne 8. septembra 2017, ni mogoče slediti geografskemu položaju plovil, ki so sodelovala v operaciji Triton 2017, saj ta plovila med nalogami ugasnejo svoj odzivnik, zaradi česar ne oddajajo več nobenega signala, ki bi omogočal, da se na tej spletni strani ugotovi, kje so.
- 69 V zvezi s tem je treba izpostaviti, da v skladu z izjavami agencije Frontex na obravnavi odzivniki, ki se uporabljajo na nalogah, ki jih organizira agencija Frontex, v teh časih niso sistematično ugasnjeni.
- 70 Nasprotno, iz izjav agencije Frontex izhaja, da so v nasprotju s tem, kar je navedeno v tožbi, odzivniki, nameščeni na plovilih, včasih aktivni, pri čemer poveljujoči častnik vsakega plovila odloči o njihovi aktivaciji ali izključitvi. Poveljujoči častnik se mora namreč glede na posebne okoliščine, v katerih je ladja, odločiti, ali je iz varnostnih razlogov primerno, da se prepreči možnost ugotovitve, kje ta plovilo je, ali pa, nasprotno, da je geografski položaj plovila, na primer zaradi izoginitve trčenju ali reševanja ljudi v stiski, viden na radarjih drugih plovil.
- 71 Poleg tega agencija Frontex meni, da informacije, ki jih zahtevata tožeči stranki, zadostujejo – tudi če se sistem AIS ne uporablja – za ugotovitev, kje neko plovilo je, in nato za sledenje temu plovilu, če so te informacije združene po eni strani s nizkotehnološkimi načini nadzora (*low-tech*), kot so opazovanje premikanja plovil z obale ali z enega ali več drugih plovil, ali po drugi strani z visokotehnološkimi načini nadzora (*high-tech*), kot je uporaba dronov, pri čemer je uporaba teh dveh vrst načinov razširjena med kriminalnimi združbami, ki so dejavne na odprtem morju ali v drugih morskih območjih.
- 72 Če bi tihotapci vedeli, kje so plovila, bi imeli na voljo dovolj informacij, da preprečijo nadzor, namenjen preprečevanju nezakonitega vstopa na mejah.
- 73 Možnost, da bi lahko tihotapci ugotovili, kje ta plovila so, pomeni nevarnost za javno varnost v okoliščinah, v katerih ti tihotapci ne oklevajo z napadom na ta plovila – včasih z vojaškim orožjem – ali z manevri, ki bi lahko ogrozili posadko in opremo.
- 74 Tako je treba ugotoviti, da so pojasnila agencije Frontex v izpodbijani odločbi kljub argumentom, ki jih navajata tožeči stranki, še vedno verjetna in dokazujejo, kot to zahteva sodna praksa, navedena v točki 62 zgoraj, da obstaja predvidljiva nevarnost, in ne zgolj hipotetična, za javno varnost, ki upravičuje uporabo izjeme iz člena 4(1)(a), prva alineja, Uredbe št. 1049/2001 v mejah širokega polja proste presoje, ki ga je treba priznati agenciji Frontex za uporabo te izjeme v skladu s sodno prakso, navedeno v točkah od 63 do 65.
- 75 Zato je treba drugi tožbeni razlog zavrnil kot neutemeljen.

Tretji tožbeni razlog: kršitev člena 4(1)(a), prva alineja, Uredbe št. 1049/2001, ker naj razkritje informacij v zvezi s plovili, uporabljenimi v preteklem obdobju, ne bi samodejno povzročilo nevednosti za varovanje meja

- 76 Tožeči stranki menita, da je agencija Frontex s tem, da jima je zahtevane informacije zavrnila, storila očitno napako pri presoji, ker so se te informacije nanašale na obdobje od 1. junija do 30. avgusta 2017, ki je ob vložitvi njune prošnje in *a fortiori* ob sprejetju izpodbijane odločbe že poteklo.
- 77 Agencija Frontex ta tožbeni razlog izpodbija.
- 78 V obravnavani zadevi je bila prošnja za dostop vložena 1. septembra 2017 in se je nanašala na informacije v zvezi z obdobjem od 1. junija do 30. avgusta 2017.
- 79 Obdobje, na katero so se nanašale zahtevane informacije, je sicer poteklo v času, ko je bila vložena prošnja. Vendar je to obdobje spadalo v daljše časovno obdobje, v katerem je bilo treba izvesti operacijo Triton 2017 in ki je poteklo 31. januarja 2018.
- 80 Ker je bila operacija Triton 2017 ob vložitvi prošnje še vedno v teku, je nevarnost – da bi kriminalne združbe uporabile zahtevane informacije za ugotovitev, kje ta plovila, ki so se uporabljala v tej operaciji po 30. avgustu 2017, so – še naprej obstajala.
- 81 V zvezi s tem ni nobenega razloga za ugotovitev, kot trdita tožeči stranki, da naj bi se flota plovil, ki so sodelovala v operaciji Triton 2017, zamenjala med 31. avgustom 2017 in 1. septembrom 2017.
- 82 Agencija Frontex torej v zvezi s tem, da je zavrnila dostop do spornih dokumentov, ni storila očitne napake pri presoji.
- 83 Zato je treba tretji tožbeni razlog zavrniti kot neutemeljen.

Četrty tožbeni razlog: kršitev člena 4(1)(a), prva alineja, Uredbe št. 1049/2001, ker naj bi bil del zahtevanih informacij že objavljen

- 84 Tožeči stranki menita, da je agencija Frontex s tem, da jima ni odobrila delnega dostopa do zahtevanih informacij, storila očitno napako pri presoji, pri čemer so bili ti podatki že prej razkriti.
- 85 Tožeči stranki v zvezi s tem trdita, prvič, da je Komisija 2. februarja 2017 v strateškem dokumentu številka 22 Evropskega središča za politično strategijo (CESP) objavila pomorske zmogljivosti, ki so bile uporabljene v okviru operacije Triton 2016, drugič, da sta Komisija in ESZD v letih 2017 in 2016 v istem dokumentu objavili podatke o plovilih, uporabljenih v okviru operacije Sophia EUNAVFOR MED, ter tretjič, da je agencija Frontex leta 2017 na Twitterju objavila ime, zastavo in vrsto več plovil, ki so se uporabljala v skupni operaciji Triton 2017.
- 86 V zvezi s tem je treba izpostaviti, da objavljeni podatki, ki sta jih navedli tožeči stranki, niso primerljivi z informacijami, za katere sta zaprosili 1. septembra 2017.
- 87 Najprej, informacije, ki jih je Komisija objavila 2. februarja 2017 v strateškem dokumentu CESP, so se nanašale na operacijo Triton 2016, ki je bila zaključena, medtem ko so se informacije, ki sta jih tožeči stranki zahtevali 1. septembra 2017, nanašale na operacijo Triton 2017, ki je še potekala.
- 88 Dalje, operacija Sophia EUNAVFOR MED ni operacija, ki jo izvaja agencija Frontex, ampak politično nadzorovana operacija, ki jo strateško izvaja Politični in varnostni odbor, ki mu predseduje ESZD, v okviru odgovornosti Sveta Evropske unije in visokega predstavnika Evropske unije za zunanje zadeve in varnostno politiko.

- 89 V vsakem primeru so se podatki, objavljeni v zvezi s to nalogo, nanašali na informacije za leto 2016.
- 90 Nazadnje, čeprav je res, da so se nekateri podatki, ki jih je agencija Frontex objavila leta 2017 na Twitterju, nanašali na plovila, ki so se uporabljala v okviru operacije Triton 2017, pa je bil obseg teh podatkov omejen in so se nanašali na različne trenutke, tako da teh podatkov ni mogoče primerjati z vsemi tistimi, ki sta jih tožeči stranki zahtevali 1. septembra 2017 in ki so se nanašali na celotno floto, ki se je od 1. junija do 30. avgusta 2017 uporabljala v okviru operacije Triton 2017.
- 91 V zvezi s tem je treba opozoriti, da čeprav mora agencija Frontex na podlagi člena 8(3) in člena 74(2) Uredbe 2016/1624 obveščati javnost o zadevah s področja svojih nalog, pa agencija Frontex ne sme razkriti operativnih informacij, ki bi lahko ogrozile uresničitev cilja teh nalog.
- 92 V obravnavani zadevi je agencija Frontex informacije, na katere se sklicujeta tožeči stranki, objavila v okviru svoje obveznosti obveščanja, kar pomeni, da je bilo predhodno preverjeno, ali je bilo njihovo razkritje združljivo z vsemi nalogami, ki izhajajo iz njenega mandata, in da je bilo morebitno razkritje pretehtano glede na potrebe javne varnosti.
- 93 Tako objave kratkih sporočil agencije Frontex na Twitterju, ki so vsebovale nekatere izbrane informacije, v okviru njenih obveznosti obveščanja ni mogoče šteti za precedens, zaradi katerega bi bila agencija Frontex zavezana posredovati informacije, za katere meni, da ogrožajo javno varnost.
- 94 Tožeči stranki poleg tega trdita, da je javnost na podlagi podatkov, ki jih je Komisija objavila v zvezi z operacijo Triton 2016, lahko natančno določila vsaj število in vrsto plovil, ki so bila uporabljena v naslednjem letu.
- 95 Ta argument je treba zavrni. V času, ko so bile informacije za leto 2016 objavljene, ni bilo namreč nobenega razloga, na podlagi katerega bi bilo mogoče sklepati, da bo operacija leta 2017 organizirana z enakim številom in enako vrsto plovil. Tako javnost na podlagi informacij, objavljenih leta 2016, ni mogla imeti natančnih informacij o tem, kako bi bila naloga organizirana v letu 2017.
- 96 Poleg tega se informacije, ki jih zahtevata tožeči stranki, ne nanašajo le na število in vrsto plovil, ki so bila uporabljena v operaciji Triton 2017, temveč tudi na njihovo ime in zastavo, kar so pomembne informacije za identifikacijo plovil.
- 97 Četrty tožbeni razlog je torej treba šteti za neutemeljen in ga zavrni.

Peti tožbeni razlog: kršitev člena 4(6) Uredbe št. 1049/2001, ker naj morebitna nevarnost, da bi kriminalne združbe obšle mejni nadzor, ne bi upravičevala zavrnitve posredovanja podatkov glede vrste ali zastave zadevnih plovil

- 98 Tožeči stranki menita, da je agencija Frontex s tem, da jima ni omogočila dostopa do informacij o zastavi in vrsti plovil, ki so se uporabljala v okviru operacije Triton 2017, kršila člen 4(6) Uredbe št. 1049/2001.
- 99 Tožeči stranki namreč menita, da – tudi ob predpostavki, da obstaja nevarnost, da bi kriminalne združbe obšle mejni nadzor, če bi bile zahtevane informacije razkrite – naj to ne bi upravičevalo zavrnitve posredovanja informacij o zastavi in vrsti zadevnih plovil. Plovila naj bi bila namreč na spletnih straneh označena z imenom plovila, zato naj posredovanje informacij v zvezi z zastavo in vrsto plovil ne bi omogočalo njihove identifikacije.
- 100 V zvezi s tem je treba ugotoviti, da ni sporno, da so na spletni strani www.marinetraffic.com, ki jo agencija Frontex navaja v dopisu z dne 8. septembra 2017, plovila označena z imenom plovila.

- 101 Agencija Frontex je v dupliki kljub temu navedla, da so obstajali drugi načini za sledenje plovilom, zlasti nizkotehnološke metode, kot je zgolj opazovanje premikanja plovil z obale ali z enega ali več drugih plovil, ali visokotehnološki načini za nadzor, kot je uporaba dronov.
- 102 Jasno je, da so pri uporabi teh drugih načinov informacije, kot je zastava in vrsta plovil, prav tako koristni podatki.
- 103 V teh okoliščinah je lahko agencija Frontex v izpodbijani odločbi zavrnila dostop do imena plovil in drugih zahtevanih informacij, in sicer zastave in vrste plovil, ki se nanašajo na operacijo Triton 2017.
- 104 Zaradi tega je treba peti tožbeni razlog zavrniti kot neutemeljen.

Drugi del prvega tožbenega razloga

- 105 Tožeči stranki agenciji Frontex očitata, da v izpodbijani odločbi ni obrazložila, kako bi informacije o imenu, vrsti in zastavi plovila tretjim osebam omogočile, da tem plovilom sledijo na nekaterih spletnih straneh.
- 106 Agencija Frontex meni, da drugi del prvega tožbenega razloga ni utemeljen.
- 107 V zvezi s tem je treba opozoriti, da mora v skladu z ustaljeno sodno prakso obrazložitev, ki se zahteva s členom 296 PDEU, jasno in nedvoumno izražati tisto, na čemer temeljijo ugotovitve institucije, ki je akt izdala, tako da se lahko zainteresirana oseba seznanila z utemeljitvijo sprejetih ukrepov in da lahko pristojno sodišče opravi nadzor (glej sodbo z dne 15. novembra 2012, Svet/Bamba, C-417/11 P, EU:C:2012:718, točka 50 in navedena sodna praksa).
- 108 V obrazložitvi ni treba podrobno navesti vseh upoštevni dejanskih in pravnih okoliščin, ker je treba zadostnost obrazložitve presojati ne le glede na besedilo tega člena, ampak tudi glede na njegov okvir in vsa pravna pravila, ki urejajo zadevno področje (sodbi z dne 15. novembra 2012, Svet/Bamba, C-417/11 P, EU:C:2012:718, točka 53, in z dne 14. oktobra 2009, Bank Melli Iran/Svet, T-390/08, EU:T:2009:401, točka 82).
- 109 V obravnavani zadevi je agencija Frontex v izpodbijani odločbi navedla razloge, iz katerih zahtevanih informacij ni bilo mogoče razkriti. V zvezi s tem je agencija Frontex navedla, da če bi bile zahtevane informacije razkrite, bi bilo v povezavi s podatki, ki so bili dani na voljo javnosti na nekaterih spletnih straneh ali v nekaterih pomorskih orodjih, mogoče poznati geografski položaj patroljnih plovil, in da bi se kriminalne združbe, vpletene v tihotapljenje migrantov in trgovino z ljudmi, prek teh informacij lahko seznanile z območji in urniki patroljnih plovil, kar bi jim omogočilo, da prilagodijo svoj način delovanja, da bi obšle mejni nadzor in s tem prečkale zunanjo mejo ter nezakonito vstopile na ozemlje države članice Evropske unije.
- 110 Ta pojasnila tožečima strankama že sama omogočajo, da razumeta razloge, iz katerih jima je bil dostop do zahtevanih informacij zavrnjen, Splošnemu sodišču pa, da opravi nadzor, saj ta pojasnila izkazujejo, kako lahko tihotapske mreže zahtevane informacije v povezavi z informacijami, ki so zlahka dostopne, uporabljajo tako, da bi ustvarile razmere, v katerih bi bila razumno predvidljivo, in ne zgolj hipotetično, javna varnost ogrožena.
- 111 Tožeči stranki kljub temu trdita, da bi agencija Frontex v izpodbijani odločbi morala navesti, kako bi se zahtevane informacije, ko bi jima bile predložene, lahko uporabile skupaj s spletnimi stranmi in orodji ali drugimi javno dostopnimi viri za določitev verjetne prihodnje lokacije plovil, udeleženih v operaciji Triton.

- 112 V zvezi s tem je treba izpostaviti, da toženi instituciji ali agenciji, kadar obravnava zahtevo za razkritje nekaterih informacij, v obrazložitvi izpodbijanega akta ni treba razkriti elementov, ki bi imeli za posledico – če bi se navedene informacije razkrile – ogrožitev javnega interesa, na katerega se nanaša izjema, ki jo je navedla ta institucija ali agencija (glej v tem smislu sodbo z dne 7. februarja 2018, Access Info Europe/Komisija, T-852/16, EU:T:2018:71, točka 114 in navedena sodna praksa).
- 113 Če bi taka obveznost obstajala, bi institucija ali agencija s podajo pojasnil, kako se lahko zahtevne informacije uporabijo, sama ustvarila položaj, v katerem bi bila z njenim ravnanjem javna varnost – ki jo mora ta institucija zlasti varovati, ker je to njena naloga – ogrožena.
- 114 V teh okoliščinah je treba ugotoviti, da izpodbijana odločba izpolnjuje obveznost obrazložitve.
- 115 Drugi del prvega tožbenega razloga je zato treba zavrniti kot neutemeljen.
- 116 Zato je treba tožbo zavrniti.

Stroški

- 117 V skladu s členom 134(1) Poslovnika se plačilo stroškov na predlog naloži neuspeli stranki.
- 118 Ker tožeči stranki nista uspeli, se jima v skladu s predlogom agencije Frontex naloži plačilo stroškov.

Iz teh razlogov je

SPLOŠNO SODIŠČE (prvi senat)

razsodilo:

- 1. Tožba se zavrne.**
- 2. Luisi Izuzquiza in Arneju Semsrottu se naloži plačilo stroškov.**

Nihoul

Svenningsen

Öberg

Razglašeno na javni obravnavi v Luxembourg, 27. novembra 2019.

Podpisi