



## Zbirka odločb sodne prakse

SODBA SPLOŠNEGA SODIŠČA (tretji razširjeni senat)

z dne 26. maja 2020\*

„Dostop do dokumentov – Uredba (ES) št. 1049/2001 – Dokumenti v zvezi s spoštovanjem ali nespoštovanjem okvirnih sklepov 2008/909/PNZ, 2008/947/PNZ in 2009/829/PNZ s strani Irske – Zavrnitev dostopa – Člen 4(2), tretja alineja, Uredbe št. 1049/2001 – Izjema v zvezi z varstvom inšpekcij, preiskav in revizij – Splošna domneva zaupnosti“

V zadevi T-701/18,

**Liam Campbell**, stanujoč v Dundalku (Irska), ki ga zastopata J. MacGuill, solicitor, in E. Martin-Vignerte, odvetnik,

tožeča stranka,

proti

**Evropski komisiji**, ki jo zastopata A. Spina in C. Ehrbar, agenta,

tožena stranka,

zaradi predloga na podlagi člena 263 PDEU za razglasitev ničnosti Sklepa Komisije C(2018) 6642 final z dne 4. oktobra 2018, s katerim je bil zavrjen dostop do dokumentov v zvezi s spoštovanjem ali nespoštovanjem s strani Irske obveznosti na podlagi Okvirnega sklepa Sveta 2008/909/PNZ z dne 27. novembra 2008 o uporabi načela vzajemnega priznavanja sodb v kazenskih zadevah, s katerimi so izrečene zaporne kazni ali ukrepi, ki vključujejo odvzem prostosti, za namen njihovega izvrševanja v Evropski uniji (UL 2008, L 327, str. 27), Okvirnega sklepa Sveta 2008/947/PNZ z dne 27. novembra 2008 o uporabi načela vzajemnega priznavanja sodb in pogojnih odločb zaradi zagotavljanja nadzorstva nad spremljevalnimi ukrepi in alternativnimi sankcijami (UL 2008, L 337, str. 102) in Okvirnega sklepa Sveta 2009/829/PNZ z dne 23. oktobra 2009 o uporabi načela vzajemnega priznavanja odločb o nadzornih ukrepih med državami članicami Evropske unije kot alternativni začasnemu priporu (UL 2009, L 294, str. 20),

SPLOŠNO SODIŠČE (tretji razširjeni senat),

v sestavi S. Papasavvas, predsednik, A. M. Collins, V. Kreuschitz, G. De Baere (poročevalec), sodniki, in G. Steinfatt, sodnica,

sodni tajnik: P. Cullen, administrator,

na podlagi pisnega dela postopka in obravnave z dne 17. decembra 2019,

izreka naslednjo

\* Jezik postopka: angleščina.

## Sodbo

### Dejansko stanje

- 1 Tožeča stranka, Liam Campbell, je irski državljan, ki mu je bila 2. decembra 2016 odvzeta prostost na Irskem na podlagi evropskega naloga za prijetje v zvezi s tremi kaznivimi dejanji, ki so ga litovski organi izdali 26. avgusta 2013. Tožeča stranka pred irskimi sodišči izpodbija zahtevo za predajo, ki so jo vložili litovski organi.
- 2 Tožeča stranka je z dopisom z dne 9. avgusta 2018 Evropski komisiji predložila 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). Ta predlog se je nanašal na vse dokumente, s katerimi je razpolagala Komisija v zvezi s spoštovanjem ali nespoštovanjem s strani Irske njenih obveznosti na podlagi Okvirnega sklepa Sveta 2008/909/PNZ z dne 27. novembra 2008 o uporabi načela vzajemnega priznavanja sodb v kazenskih zadevah, s katerimi so izrečene zaporne kazni ali ukrepi, ki vključujejo odvzem prostosti, za namen njihovega izvrševanja v Evropski uniji (UL 2008, L 327, str. 27), Okvirnega sklepa Sveta 2008/947/PNZ z dne 27. novembra 2008 o uporabi načela vzajemnega priznavanja sodb in pogojnih odločb zaradi zagotavljanja nadzorstva nad spremljevalnimi ukrepi in alternativnimi sankcijami (UL 2008, L 337, str. 102) in Okvirnega sklepa Sveta 2009/829/PNZ z dne 23. oktobra 2009 o uporabi načela vzajemnega priznavanja odločb o nadzornih ukrepih med državami članicami Evropske unije kot alternativni začasemu priporu (UL 2009, L 294, str. 20) (v nadaljevanju skupaj: okvirni sklepi). Tožeča stranka je v prilogi k svoji prošnji priložila dopis člana Komisije, pristojnega za pravosodje, naslovljen na več poslancev Evropskega parlamenta, z dne 18. januarja 2018 v zvezi z njenim osebnim položajem, v katerem so bili navedeni okvirni sklepi.
- 3 Komisija je z dopisom z dne 21. avgusta 2018 tožeči stranki odgovorila, da ne razpolaga z nobenim dokumentom v zvezi z njeno prošnjo.
- 4 Tožeča stranka je z dopisom z dne 22. avgusta 2018 vložila potrdilno prošnjo, v kateri je Komisijo prosila, naj ponovno preuči svoje stališče. Tožeča stranka je navedla, da ker je bilo v dopisu člana Komisije, pristojnega za pravosodje, priloženem k njeni prvotni prošnji, navedeno, da Irska okvirnih sklepov še ni prenesla v svoje nacionalno pravo, to pomeni, da Komisija razpolaga z vsaj enim dokumentom v zvezi s prenosom teh okvirnih sklepov s strani Irske.
- 5 Komisija je z elektronskima sporočiloma z dne 12. septembra in 3. oktobra 2018 dvakrat podaljšala rok za odgovor na podlagi člena 8(2) Uredbe št. 1049/2001.
- 6 Komisija je s sklepom z dne 4. oktobra 2018 (v nadaljevanju: izpodbijani sklep) zavrnila dostop do zahtevanih dokumentov. Komisija je navedla, da je po ponovni preučitvi prošnje za dostop opredelila dokumente v zvezi s prenosom – s strani Irske – okvirnih sklepov, ki so predmet prošnje tožeče stranke. Poudarila je sledeče:

„Ti dokumenti vsebujejo korespondenco med pristojnimi službami Komisije ter Irsko in so del spisa v zvezi z naslednjimi tremi postopki EU Pilot:

- postopek EU Pilot z referenčno številko EUP(2015) 8138 v zvezi z Okvirnim sklepom Sveta 2008/909/PZN;
- postopek EU Pilot z referenčno številko EUP(2015) 8140 v zvezi z Okvirnim sklepom Sveta 2008/947/PZN;

- postopek EU Pilot z referenčno številko EUP(2015) 8147 v zvezi z Okvirnim sklepom Sveta 2009/829/PZN.“
- 7 Komisija je tožečo stranko obvestila, da ji je bil dostop do zadevnih dokumentov zavržen na podlagi člena 4(2), tretja alineja, Uredbe št. 1049/2001 v zvezi z varstvom namena inšpekcij, preiskav in revizij.
- 8 Komisija je najprej navedla, da so se postopki EU Pilot končali 16. marca 2018 in da ni bil sprejet še noben sklep o začetku formalnega postopka zaradi neizpolnitve obveznosti v skladu s členom 258 PDEU, ampak da so njene službe še vedno razpravljale o možnosti uvedbe takega postopka. Menila je, da iz teh razlogov proti Irski še vedno teče preiskava zaradi kršitve v zvezi s prenosom teh okvirnih sklepov. Komisija je menila, da bi dostop javnosti do dokumentov, za katere je zaprosila tožeča stranka, negativno vplival na dialog med njo in državo članico, za katerega je bistveno zaupanje, posegel bi v dvostransko naravo neformalnih in formalnih faz postopka zaradi neizpolnitve obveznosti iz člena 258 PDEU in ji preprečeval sprejetje odločitve v zvezi s temi tremi spisi brez kakršnega koli neupravičenega zunanjega vpliva.
- 9 Komisija je torej menila, da je za vse dokumente iz spisov veljala splošna domneva zaupnosti, ki temelji na izjemi iz člena 4(2), tretja alineja, Uredbe št. 1049/2001 v zvezi z varstvom preiskav, kar je pomenilo, da konkreten in posamičen preizkus vsebine vsakega zaprosenega dokumenta ni bil potreben.
- 10 Dalje, Komisija je poudarila, da se tožeča stranka v svoji potrdilni prošnji ni sklicevala na noben poseben prevladujoč javni interes, ki bi upravičeval, da se javnosti razkrije posebna vrsta informacij, vsebovanih v zadevnih dokumentih, in ki bi prevladal nad potrebo po varstvu teh informacij glede na izjeme, določene v Uredbi št. 1049/2001. Dodala je, da ni mogla dokazati obstoja prevladujočega javnega interesa, ki bi upravičeval razkritje zadevnih dokumentov.
- 11 Nazadnje, Komisija je menila, da delni dostop ni bil mogoč, saj so bili zahtevani dokumenti v celoti zajeti z uveljavljeno izjemo.

### **Postopek in predlogi strank**

- 12 Tožeča stranka je 26. novembra 2018 v sodnem tajništvu Splošnega sodišča vložila prošnjo za brezplačno pravno pomoč. Predsednik osmega senata Splošnega sodišča je s sklepom z dne 21. marca 2019 tožeči stranki odobril brezplačno pravno pomoč.
- 13 Tožeča stranka je 8. aprila 2019 v sodnem tajništvu Splošnega sodišča vložila to tožbo.
- 14 Ker se je sestava senatov Splošnega sodišča spremenila, je bil sodnik poročevalec na podlagi člena 27(5) Poslovnika Splošnega sodišča razporejen v tretji senat, ki mu je bila zato dodeljena ta zadeva.
- 15 Splošno sodišče je na predlog tretjega senata na podlagi člena 28 Poslovnika odločilo, da zadevo predodeli razširjenemu senatu.
- 16 Stranke so na obravnavi 17. decembra 2007 podale ustne navedbe in odgovorile na vprašanja Splošnega sodišča.
- 17 Tožeča stranka Splošnemu sodišču predlaga, naj:
  - izpodbijani sklep razglasi za ničen;
  - vsaki stranki naloži plačilo njenih stroškov oziroma naloži plačilo stroškov Komisiji, če se tožbi ugodi.

18 Komisija Splošnemu sodišču predlaga, naj:

- tožbo zavrne;
- tožeči stranki naloži plačilo stroškov.

## Pravo

- 19 Tožeča stranka v utemeljitev tožbe v bistvu navaja dva tožbena razloga, od katerih se prvi nanaša na nezakonito uporabo splošne domneve zaupnosti, drugi pa na očitno napako pri presoji glede obstoja prevladujočega javnega interesa.
- 20 Tožeča stranka v okviru prvega tožbenega razloga trdi, da je Komisija v izpodbijanem sklepu menila, da so zaproseni dokumenti vsebovali korespondenco, ki spada v okvir treh postopkov EU Pilot, in je zavrnila dostop do teh dokumentov na podlagi člena 4(2), tretja alineja, Uredbe št. 1049/2001 z uporabo splošne domneve zaupnosti. Ne zanika, da v skladu s sodno prakso za dokumente iz postopka EU Pilot velja splošna domneva zaupnosti. Vendar trdi, da je ta domneva izpodbojna, zaradi česar se dokazno breme institucije prenese na tožečo stranko, ki mora nato dokazati, da razkritje dokumentov, za katere domnevno velja domneva, ne posega v cilje preiskave.
- 21 Tožeča stranka trdi, da v obravnavanem primeru nosi nepravilno dokazno breme, ki ga ne more izpolniti, s čimer je kršena njena pravica do poštenega sojenja. Prvič, trdi, da mora zaradi tega dokaznega bremena dokazati, da razkritje nekaterih posebnih dokumentov, za katere ni vedela, da obstajajo, nikakor ne ogroža cilja postopka EU Pilot in da za te dokumente ne velja splošna domneva zaupnosti. Če bi bilo na podlagi dopisa člana Komisije, pristojnega za pravosodje, z dne 18. januarja 2018 mogoče sklepati, da so obstajali dokumenti v zvezi z neizvajanjem okvirnih sklepov, pa tožeča stranka ne bi mogla biti prepričana o njihovem obstoju, naravi, obliki ali vsebini. Od tožeče stranke naj ne bi bilo realno zahtevati, da predloži trditve o vsebini dokumenta, za katerega ne ve, da obstaja.
- 22 Drugič, tožeča stranka trdi, da ni mogoče ovreči splošne domneve zaupnosti in dokazati, da dokumenti, za katere je zaprosila, ne pomenijo tveganja za cilje preiskave, saj ne ve, kateri so ti dokumenti oziroma kaj vsebujejo. Komisija naj bi s tem, da ji je naložila nemogoče dokazno breme, kar naj bi privedlo do vzpostavitve neizpodbojne domneve, ki je v nasprotju s sodno prakso Sodišča, napačno uporabila pravo.
- 23 Komisija opozarja, da obstoj splošne domneve zaupnosti pomeni, da če je prošnja za dostop do dokumentov vložena na podlagi Uredbe št. 1049/2001, ni dolžna opraviti posebne in posamične presoje vsebine vsakega zaprosenega dokumenta. Zato naj trditev, da se je nezakonito sklicevala na splošno domnevo, ne bi bila utemeljena. Tožeča stranka naj ne bi izpodbijala tega, da ko je vložila prošnjo za dostop, so bili, na eni strani, zaproseni dokumenti del postopkov EU Pilot, in na drugi strani, Komisija ni sprejela sklepa o zavrnitvi začetka formalnega postopka za ugotavljanje kršitev proti Irski. Komisija naj torej s tem, da se je sklicevala na splošno domnevo zaupnosti, ne bi storila očitne napake pri presoji.
- 24 Komisija trdi, da tožeča stranka ni predložila posebnih in konkretnih dokazov, ki bi kazali na to, da v obravnavani zadevi razkritje zadevnih dokumentov ne bi ogrozilo interesa ohranitve zaupnosti med preiskavami, ki bi lahko vodile do začetka postopka za ugotavljanje kršitev in s katerimi bi bilo mogoče ovreči splošno domnevo zaupnosti. Poudarja, da domneva že po svoji naravi povzroči prenos dokaznega bremena in da naj tožeča stranka, ki ne izpodbija, da so zahtevani dokumenti del postopkov EU Pilot, ne bi navajala nobenega argumenta, ki bi dokazoval nerazumnost ali neupravičenost domneve ali to, da bi jo bilo „nepravilno“ uporabiti. Tožeča stranka naj se ne bi mogla sklicevati na prvotno prošnjo, saj je bila v fazi preizkusa potrdilne prošnje prošnja za dostop v celoti ponovno preučena.

- 25 Najprej je treba spomniti, da iz uvodne izjave 2 Uredbe št. 1049/2001 izhaja, da preglednost zagotavlja, da so institucije Evropske unije deležne večje zakonitosti ter so učinkovitejše in bolj odgovorne državljanom Unije v demokratičnem sistemu (glej sodbo z dne 22. januarja 2020, MSD Animal Health Innovation in Intervet international/EMA, C-178/18 P, EU:C:2020:24, točka 50 in navedena sodna praksa). V ta namen člen 1 te uredbe določa, da je njen namen javnosti podeliti pravico do čim širšega dostopa do dokumentov institucij Unije. Iz člena 4 navedene uredbe, ki določa ureditev izjem v zvezi s tem, je prav tako razvidno, da tudi za to pravico do dostopa veljajo nekatere omejitve na podlagi javnega ali zasebnega interesa (glej sodbe z dne 27. februarja 2014, Komisija/EnBW, C-365/12 P, EU:C:2014:112, točka 61 in navedena sodna praksa; z dne 22. januarja 2020, MSD Animal Health Innovation in Intervet international/EMA, C-178/18 P, EU:C:2020:24, točki 51 in 52 ter navedena sodna praksa, in z dne 5. decembra 2018, Campbell/Komisija, T-312/17, neobjavljena, EU:T:2018:876, točka 23 in navedena sodna praksa).
- 26 Vendar ker take izjeme odstopajo od načela čim širšega dostopa javnosti do dokumentov, jih je treba razlagati in uporabljati ozko (glej sodbe z dne 17. oktobra 2013, Svet/Access Info Europe, C-280/11 P, EU:C:2013:671, točka 30 in navedena sodna praksa; z dne 22. januarja 2020, MSD Animal Health Innovation in Intervet international/EMA, C-178/18 P, EU:C:2020:24, točka 53 in navedena sodna praksa, in z dne 5. decembra 2018, Campbell/Komisija, T-312/17, neobjavljena, EU:T:2018:876, točka 23 in navedena sodna praksa).
- 27 V skladu z izjemo, ki jo navaja Komisija, in sicer izjemo iz člena 4(2), tretja alineja, Uredbe št. 1049/2001, institucije zavrnejo dostop do dokumenta, če bi njegovo razkritje ogrozilo varstvo namena inšpekcij, preiskav in revizij, razen če prevladujoči javni interes upravičuje razkritje navedenega dokumenta.
- 28 V skladu z ustaljeno sodno prakso Sodišča za utemeljitev zavrnitve dostopa do dokumenta, za razkritje katerega je zaproseno, načeloma ne zadošča, da ta dokument spada na področje, navedeno v členu 4(2) in (3) Uredbe št. 1049/2001. Zadevna institucija mora predložiti tudi pojasnila o tem, kako bi dostop do navedenega dokumenta lahko konkretno in dejansko škodoval interesu, ki je varovan z eno od izjem, določenih v tem členu (glej sodbe z dne 27. februarja 2014, Komisija/EnBW, C-365/12 P, EU:C:2014:112, točka 64 in navedena sodna praksa, in z dne 22. januarja 2020, MSD Animal Health Innovation in Intervet international/EMA, C-178/18 P, EU:C:2020:24, točka 54 in navedena sodna praksa).
- 29 Vendar je Sodišče priznalo, da se lahko zadevna institucija Unije v zvezi s tem opre na splošne domneve, ki veljajo za določeno vrsto dokumentov, saj lahko podobne splošne ugotovitve veljajo za zahteve za razkritje, ki se nanašajo na dokumente iste vrste (glej sodbe z dne 27. februarja 2014, Komisija/EnBW, C-365/12 P, EU:C:2014:112, točka 65 in navedena sodna praksa; z dne 22. januarja 2020, MSD Animal Health Innovation in Intervet international/EMA, C-178/18 P, EU:C:2020:24, točka 55 in navedena sodna praksa, in z dne 5. decembra 2018, Campbell/Komisija, T-312/17, neobjavljena, EU:T:2018:876, točka 28 in navedena sodna praksa).
- 30 Te domneve so tako namenjene temu, da lahko zadevna institucija, organ, urad ali agencija Unije ugotovi, da bi razkritje nekaterih kategorij dokumentov načeloma poseglo v interes, ki je varovan z izjemo, na katero se sklicuje, pri čemer se opre na te splošne ugotovitve, ne da bi morala konkretno in posamično preučiti vsakega od zahtevanih dokumentov (glej sodbo z dne 22. januarja 2020, MSD Animal Health Innovation in Intervet international/EMA, C-178/18 P, EU:C:2020:24, točka 56 in navedena sodna praksa).
- 31 Praviloma se je v zadevah, v katerih so bile izdane sodbe, v katerih so bile uporabljene splošne domneve zaupnosti, zadevna zavrnitev dostopa nanašala na celoto dokumentov, ki so bili jasno opredeljeni s tem, da so vsi spadali v spis v zvezi z upravnim ali sodnim postopkom, ki je potekal

(sodba z dne 16. julija 2015, ClientEarth/Komisija, C-612/13 P, EU:C:2015:486, točka 78 in navedena sodna praksa, in sodba z dne 4. septembra 2018, ClientEarth/Komisija, C-57/16 P, EU:C:2018:660, točka 81).

- 32 Sodišče je v zvezi s tem v točki 51 sodbe z dne 11. maja 2017, Švedska/Komisija (C-562/14 P, EU:C:2017:356), priznalo obstoj splošne domneve zaupnosti v primeru dokumentov, ki se nanašajo na postopek EU Pilot.
- 33 Po mnenju Sodišča je postopek EU Pilot postopek sodelovanja med Evropsko komisijo in državami članicami, ki omogoča, da se preveri, ali se pravo Unije v teh državah spoštuje in pravilno uporablja. Ta vrsta postopka je namenjena učinkovitemu odpravljanju morebitnih kršitev prava Unije, pri čemer se želi kar najbolj izogniti formalni uvedbi postopka zaradi neizpolnitve obveznosti iz člena 258 PDEU. Postopek EU Pilot je torej namenjen temu, da se pripravi postopek zaradi neizpolnitve obveznosti proti državi članici ali da se temu postopku izogne (sodba z dne 11. maja 2017, Švedska/Komisija, C-562/14 P, EU:C:2017:356, točki 38 in 39).
- 34 Sodišče je presodilo, da čeprav je v točki 78 sodbe z dne 16. julija 2015, ClientEarth/Komisija (C-612/13 P, EU:C:2015:486), pojasnilo, da splošna domneva zaupnosti ne velja za dokumente, ki ob sprejetju sklepa o zavrnitvi dostopa niso bili vloženi v spis, ki se nanaša na upravni ali sodni postopek, ki je v teku, pa ta ugotovitev ne nasprotuje uporabi te domneve za dokumente iz postopka EU Pilot, za katere je očitno značilna njihova pripadnost upravnemu postopku, ki je v teku (sodba z dne 11. maja 2017, C-562/14 P, EU:C:2017:356).
- 35 Dokler med potekom predhodne faze preiskave, ki se vodi v okviru postopka EU Pilot, obstaja tveganje, da bi se lahko spremenila narava postopka zaradi neizpolnitve obveznosti, da bi se lahko spremenil njegov potek in da bi se lahko ogrozili cilji tega postopka, je zato uporaba splošne domneve zaupnosti dokumentov, ki si jih izmenjata Komisija in zadevna država članica, upravičena, kot je ugotovilo Sodišče v sodbi z dne 14. novembra 2013, LPN in Finska/Komisija (C-514/11 P in C-605/11 P, EU:C:2013:738). To tveganje obstaja, dokler postopek EU Pilot ni zaključen in dokler možnost začetka formalnega postopka zaradi neizpolnitve obveznosti proti neki državi članici ni dokončno izključena (sodba z dne 11. maja 2017, Švedska/Komisija, C-562/14 P, EU:C:2017:356, točka 45).
- 36 Za vse zadeve, navedene v točkah od 32 do 35 zgoraj, je bilo značilno, da se zadevna prošnja za dostop ni nanašala samo na en dokument, ampak na vse. V takšnih okoliščinah priznavanje splošne domneve, v skladu s katero bi razkritje nekaterih dokumentov načeloma ogrozilo varstvo enega od interesov, naštetih v členu 4 Uredbe št. 1049/2001, zadevni instituciji omogoča, da obravnava splošno zahtevo in nanjo ustrezno odgovori (glej sodbi z dne 27. februarja 2014, Komisija/EnBW, C-365/12 P, EU:C:2014:112, točka 68 in navedena sodna praksa, in z dne 11. decembra 2018, Arca Capital Bohemia/Komisija, T-440/17, EU:T:2018:898, točka 31 in navedena sodna praksa).
- 37 Ta splošna domneva ne izključuje možnosti, da se dokaže, da za dani dokument, katerega razkritje se zahteva, navedena domneva ne velja ali da obstaja prevladujoči javni interes, ki upravičuje razkritje tega dokumenta v skladu s členom 4(2), zadnji del stavka, Uredbe št. 1049/2001 (glej sodbe z dne 27. februarja 2014, Komisija/EnBW, C-365/12 P, EU:C:2014:112, točka 100 in navedena sodna praksa; z dne 11. maja 2017, Švedska/Komisija, C-562/14 P, EU:C:2017:356, točka 46 in navedena sodna praksa, in 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 103 in navedena sodna praksa).
- 38 Nasprotno pa zahteve, da se preveri, ali se zadevna splošna domneva dejansko uporablja, ni mogoče razlagati tako, da bi morala Komisija posamično preučiti vse dokumente, ki se zahtevajo v posamezni zadevi. S takšno zahtevo bi se tej splošni domnevi odvzel polni učinek, in sicer možnost Komisije, da na vseobsegajočo prošnjo za dostop tudi odgovori vseobsegajoče (glej sodbi z dne 27. aprila 2014,

Komisija/EnBW, C-365/12 P, EU:C:2014:112, točka 101 in navedena sodna praksa, in 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 120 in navedena sodna praksa).

- 39 Nazadnje, kot izhaja iz sodne prakse, ki je navedena v točkah 29 in 30 zgoraj, pa je za to, da bi bila splošna domneva priznana za novo kategorijo dokumentov, potrebno, da je najprej dokazano, da je razumno predvidljivo, da bi razkritje dokumentov, ki spadajo v to kategorijo, dejansko poseglo v interes, ki je varovan z zadevno izjemo. Poleg tega, ker splošne domneve pomenijo izjemo od obveznosti zadevne institucije Unije, da konkretno in posamično preuči vsak dokument, na katerega se nanaša prošnja za dostop, in splošneje, od načela čim širšega dostopa javnosti do dokumentov, ki jih hranijo institucije Unije, jih je treba razlagati in uporabljati ozko (glej sodbo z dne 4. septembra 2018, ClientEarth/Komisija, C-57/16 P, EU:C:2018:660, točka 80 in navedena sodna praksa).
- 40 Iz te sodne prakse izhaja, da lahko institucija, kadar meni, da se uporabi splošna domneva zaupnosti, na prošnjo za dostop odgovori na splošno, tako da je na podlagi te domneve izvzeta od tega, da pojasni, kako bi dostop do dokumenta, na katerega se nanaša ta prošnja, konkretno posegel v varovani interes.
- 41 Vendar uporabe domneve zaupnosti, v nasprotju s tem, kar je Komisija trdila na obravnavi, ni mogoče razlagati tako, da instituciji omogoča, da na splošno odgovori, da vsi dokumenti, na katere se nanaša prošnja za dostop, spadajo v spis, za katerega velja splošna domneva zaupnosti, ne da bi jih morala opredeliti ali sestaviti seznam teh dokumentov.
- 42 Če take opredelitve ne bi bilo, prosilec namreč ne bi mogel trditi, da za dokument ne velja uporaba splošne domneve zaupnosti in torej te domneve ne bi mogel ovreči.
- 43 Poudariti je treba, da je Sodišče na področju državnih pomoči razsodilo, da splošna domneva, da bi razkritje dokumentov iz upravnega spisa načeloma škodovalo varstvu namena preiskav, ni neizpodbojna in ne izključuje možnosti razkritja nekaterih od točno določenih dokumentov iz spisa Komisije v zvezi s postopkom nadzora državnih pomoči (glej sodbo z dne 13. marca 2019, AlzChem/Komisija, C-666/17 P, neobjavljena, EU:C:2019:196, točka 38 in navedena sodna praksa).
- 44 Splošneje, čeprav zaradi uporabe splošne domneve zaupnosti instituciji ni treba posamično preučiti vsakega dokumenta, pa zaradi uporabe te domneve vseeno ne more biti razbremenjena obveznosti, da prosilcu navede dokumente, za katere je ugotovila, da spadajo v spis, za katerega ta domneva velja, in da mu predloži seznam teh dokumentov.
- 45 Ugotoviti je namreč treba, da lahko institucija šele potem, ko ugotovi, na katere dokumente se nanaša prošnja za dostop, slednje uvrsti v kategorije na podlagi njihovih skupnih značilnosti, enake narave ali pripadnosti istemu spisu in lahko zanje uporabi splošno domnevo zaupnosti.
- 46 Kot trdi tožeča stranka, bi bila domneva zaupnosti brez take opredelitve neizpodbojna.
- 47 V obravnavanem primeru je treba opozoriti, da je Komisija v prvotnem odgovoru potrdila, da nima nobenega dokumenta, ki bi ustrezal prošnji tožeče stranke za dostop. Komisija je v izpodbijanem sklepu navedla, da je njen generalni sekretariat nazadnje opredelil dokumente v zvezi z izvajanjem okvirnih sklepov s strani Irske in ki posledično spadajo na področje potrdilne prošnje tožeče stranke. Zadovoljila se je z navedbo, da „ti dokumenti vsebujejo korespondenco med [njenimi] službami [...] in Irsko v zvezi s [...] tremi postopki EU Pilot“. Na podlagi tega je sklepala, da se je izjema iz člena 4(2), tretja alineja, Uredbe št. 1049/2001 nanašala na zahtevane dokumente.
- 48 Iz tega izhaja, da Komisija v izpodbijanem sklepu ni opredelila, na katere dokumente se nanaša prošnja tožeče stranke. Čeprav Komisija trdi, da je dokumente, na katere se nanaša prošnja tožeče stranke za dostop, opredelila, pa ni pojasnila niti tega, katere vrste ali kategorije dokumentov naj bi njene službe opredelile, niti njihovega števila oziroma njihovega datuma.

- 49 Komisija je na obravnavi trdila, da bi lahko opredelitev vsakega dokumenta pomenila tveganje posega v zaupanje med državami članicami in njo ter škodovala varstvu neformalnega dialoga, ki poteka med njimi v okviru postopka EU Pilot.
- 50 Res je, da iz te sodne prakse izhaja, da uporabo takih splošnih domnev narekuje zlasti nujna potreba po zagotovitvi pravilnega delovanja zadevnih postopkov in tega, da se ne ogrozijo njihovi cilji. Tako lahko priznavanje neke splošne domneve temelji na nezdržljivosti dostopa do dokumentov iz nekaterih postopkov z učinkovitim potekom teh postopkov in na nevarnosti, da bi bili ti postopki oslavljeni, glede na to, da splošne domneve omogočajo ohranitev celovitosti poteka postopka z omejitvijo vpletanja tretjih oseb (sodba z dne 4. oktobra 2018, Daimler/Komisija, T-128/14, EU:T:2018:643, točka 139 in navedena sodna praksa).
- 51 Vendar je treba poudariti, na eni strani, da Komisija ne more prezreti, da je s tem, da se je v izpodbijanem sklepu sklicevala na uporabo splošne domneve zaupnosti, povezane z obstojem postopka EU Pilot, tožečo stranko obvestila o samem obstoju tega postopka in torej o obstoju dialoga med njenimi službami in zadevno državo članico glede neprenosa okvirnih sklepov. Omenila je tudi zaključek tega postopka 16. marca 2018 in možnost začetka postopka zaradi neizpolnitve obveznosti proti Irski.
- 52 Na drugi strani, v nasprotju s stališčem Komisije na obravnavi ni mogoče šteti, da bi predložitev seznama dokumentov, opredeljenih kot zahtevani dokumenti, na katerem so navedeni na primer datumi teh dokumentov, njihova narava in institucija ali uprava, ki je avtor teh dokumentov, ne da bi bila razkrita njihova vsebina, pomenila razkritje zaupnih informacij.
- 53 Spomniti je namreč treba, da se v skladu s sodno prakso, navedeno v točki 35 zgoraj, obstoj tveganja spremembe narave postopka zaradi neizpolnitve obveznosti, spremembe njegovega poteka in oslabitve ciljev tega postopka nanaša le na tveganje v zvezi z razkritjem vsebine dokumentov, ne pa na tveganje, povezano zgolj z njihovo opredelitvijo.
- 54 V zvezi s tem je iz sodb z dne 11. maja 2017, Švedska/Komisija (C-562/14 P, EU:C:2017:356, točki 11 in 12), in z dne 4. oktobra 2018, Daimler/Komisija (T-128/14, EU:T:2018:643, točka 14), razvidno, da je Komisija dokumente, na katere se nanašajo prošnje za dostop do dokumentov, opredelila pred uporabo splošne domneve zaupnosti, povezane z obstojem postopka EU Pilot.
- 55 Nazadnje, ni mogoče šteti, da bi obveznost Komisije, da v odgovoru na prošnjo za dostop opredeli dokumente, za katere meni, da spadajo v kategorijo, za katero velja splošna domneva zaupnosti, tej domnevi odvzela njen polni učinek v smislu sodne prakse, navedene v točki 38 zgoraj. Opredelitev zahtevanih dokumentov namreč ni v nasprotju s tem, da Komisija, ker meni, da se dokumenti nanašajo na postopek EU Pilot, teh dokumentov ne preuči konkretno in posamično.
- 56 Poleg tega je treba navesti, da se je Komisija v izpodbijanem sklepu zadovoljila s trditvijo, da dokumenti, za katere je bilo ugotovljeno, da ustrezajo prošnji tožeče stranke, „vsebujejo korespondenco med [njenimi] službami [...] in Irsko v zvezi s [...] tremi postopki EU Pilot“. Vendar tožeča stranka na podlagi takšne formulacije ni mogla oceniti niti tega, ali ne obstajajo drugi dokumenti, na katere bi se lahko nanašala njena prošnja, niti tega, ali so se vsi dokumenti, na katere se nanaša ta prošnja, nanašali na te postopke.
- 57 Poleg tega spis iz postopka EU Pilot zaradi svojega predmeta nujno vsebuje korespondenco med zadevno državo članico in službami Komisije. Zdi se, da se je Komisija glede preučitve potrdila prošnje tožeče stranke omejila na ugotovitev, da so bili postopki EU Pilot začeti v zvezi s prenosom okvirnih sklepov s strani Irske, in da je na podlagi tega ugotovila, da se uporabi domneva zaupnosti. Tak odgovor Komisije pa ne zadostuje za ugotovitev niti tega, da je predhodno konkretno preučila prošnjo tožeče stranke, niti tega, da je dejansko opredelila dokumente, na katere se nanaša prošnja za dostop.



- 58 Iz tega izhaja, da formulacija, ki jo je Komisija uporabila v izpodbijanem sklepu, ne zadostuje za opredelitev dokumentov, na katere se nanaša prošnja tožeče stranke za dostop.
- 59 Poudariti je treba tudi, da se v obravnavani zadevi prošnja tožeče stranke za dostop ni nanašala na „dokumente v zvezi z navedenimi postopki EU Pilot“, temveč na „vse dokumente v zvezi s spoštovanjem ali nespoštovanjem njenih obveznosti na podlagi okvirnih sklepov s strani Irske“. Tožeča stranka v nasprotju s tem, kar trdi Komisija, ni priznala, da dokumenti, na katere se nanaša njena prošnja, spadajo v spise treh postopkov EU Pilot.
- 60 Prošnja tožeče stranke za dostop se tako ni nanašala le na dokumente v zvezi s postopkom, katerega namen je bil ugotoviti, da Irska ni prenesla teh okvirnih sklepov, ampak je bila širša od razlage Komisije.
- 61 Poleg tega se je Komisija na obravnavi sklicevala na sodbo z dne 25. marca 2015, Sea Handling/Komisija (T-456/13, neobjavljena, EU:T:2015:185), da bi dokazala, da je vprašanje uporabe splošne domneve zaupnosti enako tistemu, ki je bilo postavljeno v obravnavani zadevi, in da je Splošno sodišče v tej zadevi potrdilo njeno zavrnitev posredovanja seznama korespondence med njo in pritožnico, izmenjane v okviru postopka preiskave v zvezi z državnimi pomočmi.
- 62 Vendar zadeva, v kateri je bila izdana sodba z dne 25. marca 2015, Sea Handling/Komisija (T-456/13, neobjavljena, EU:T:2015:185), ni primerljiva z obravnavano zadevo. V tej zadevi so bili namreč zadevni dokumenti, vsaj njihova vrsta, razvidni že iz prošnje za dostop, prosilec pa je načeloma imel možnost uveljavljati, da za dokument ni veljala splošna domneva zaupnosti (sodba z dne 25. marca 2015, Sea Handling/Komisija, T-456/13, neobjavljena, EU:T:2015:185, točke 5, 74 in 75).
- 63 Iz vsega navedenega izhaja, da je Komisija, da bi lahko uporabila domnevo v zvezi s tem, ali zahtevani dokumenti spadajo v postopek EU Pilot, v izpodbijanem sklepu morala najprej opredeliti dokumente, na katere se nanaša prošnja za dostop, nato jih razvrstiti po kategorijah ali kot del posebnega upravnega spisa in nazadnje ugotoviti, da spadajo v postopek EU Pilot, zaradi katerega lahko uporabi splošno domnevo.
- 64 V obravnavani zadevi pa je Komisija zgolj navedla, da so obstajali trije postopki EU Pilot v zvezi s prenosom okvirnih sklepov s strani Irske in da se je prošnja tožeče stranke torej nanašala na dokumente, za katere se uporablja splošna domneva zaupnosti. Z izpodbijanem sklepom je zgolj zavrjen dostop do treh postopkov EU Pilot, ne vsebuje pa nobene utemeljitve glede dokumentov, za katere je zaprosila tožeča stranka.
- 65 Tožeča stranka torej upravičeno trdi, da ker ni vedela, kateri so bili dokumenti, za katere je Komisija ugotovila, da ustrezajo njeni prošnji za dostop, ni mogla ovreči domneve zaupnosti.
- 66 Poleg tega je treba navesti, da je opredelitev dokumentov, na katere se nanaša prošnja za dostop, v izpodbijanem sklepu nujna, da lahko Splošno sodišče izvede nadzor in preveri, ali je Komisija utemeljeno menila, da zahtevani dokumenti spadajo v postopek EU Pilot.
- 67 Ugotoviti je torej treba, da je Komisija s tem, da v izpodbijanem sklepu ni opredelila dokumentov, na katere se nanaša prošnja tožeče stranke za dostop, napačno uporabila splošno domnevo zaupnosti, ki se uporabi za dokumente v zvezi s postopkom EU Pilot, in da je tako napačno uporabila pravo pri uporabi člena 4(2), tretja alineja, Uredbe št. 1049/2001.
- 68 Iz tega izhaja, da je treba prvemu tožbenemu razlogu ugoditi in izpodbijani sklep razglasiti za ničn, ne da bi bilo treba preučiti drugi tožbeni razlog tožeče stranke.

## Stroški

- <sup>69</sup> V skladu s členom 134(1) Poslovnika se plačilo stroškov na predlog naloži neuspeli stranki. Ker Komisija ni uspela, se ji v skladu s predlogi tožeče stranke naloži plačilo stroškov.

Iz teh razlogov je

SPLOŠNO SODIŠČE (tretji razširjeni senat)

razsodilo:

1. Sklep Evropske komisije C(2018) 6642 final z dne 4. oktobra 2018, s katerim je bil zavrjen dostop do dokumentov v zvezi s spoštovanjem ali nespoštovanjem s strani Irske njenih obveznosti na podlagi Okvirnega sklepa Sveta 2008/909/PNZ z dne 27. novembra 2008 o uporabi načela vzajemnega priznavanja sodb v kazenskih zadevah, s katerimi so izrečene zaporne kazni ali ukrepi, ki vključujejo odvzem prostosti, za namen njihovega izvrševanja v Evropski uniji, Okvirnega sklepa Sveta 2008/947/PNZ z dne 27. novembra 2008 o uporabi načela vzajemnega priznavanja sodb in pogojnih odločb zaradi zagotavljanja nadzorstva nad spremljevalnimi ukrepi in alternativnimi sankcijami ter Okvirnega sklepa Sveta 2009/829/PNZ z dne 23. oktobra 2009 o uporabi načela vzajemnega priznavanja odločb o nadzornih ukrepih med državami članicami Evropske unije kot alternativni začasemu priporu, se razglasi za ničn.
2. Komisiji se naloži plačilo stroškov.

Papasavvas

Collins

Kreuschitz

De Baere

Steinfatt

Razglašeno na javni obravnavi v Luxembourg, 26. maja 2020.

Podpisi