



Zbirka odločb sodne prakse

SODBA SODIŠČA (peti senat)

z dne 14. novembra 2013*

„Pritožba — Dostop do dokumentov institucij — Uredba (ES) št. 1049/2001 — Člen 4(2), tretja alineja — Izjema, ki se nanaša na varstvo namena inšpekcij, preiskav in revizij — Informacije o okolju — Uredba (ES) št. 1367/2006 — Člen 6(1) — Dokumenti v zvezi s postopkom zaradi neizpolnitve obveznosti v fazi predhodnega postopka — Zavrnitev dostopa — Obveznost konkretnega in posamičnega preizkusa vsebine dokumentov, na katere se nanaša zahteva za dostop — Prevladujoč javni interes“

V združenih zadevah C-514/11 P in C-605/11 P,

zaradi pritožb na podlagi člena 56 Statuta Sodišča Evropske unije, ki sta bili vloženi 25. novembra 2011,

Liga para a Protecção da Natureza (LPN) s sedežem v Lizboni (Portugalska), ki jo zastopata P. Vinagre e Silva in L. Rossi, odvetnici,

Republika Finska, ki jo zastopajo J. Heliskoski, M. Pere in J. Leppo, agenti,

pritožnici,

ob intervenciji

Republike Estonije, ki jo zastopa M. Linntam, agentka,

intervenientka v pritožbenem postopku,

drugi stranki v postopku sta

Evropska komisija, ki jo zastopata P. Costa de Oliveira in D. Recchia, agentki,

tožena stranka na prvi stopnji,

ob intervenciji

Zvezne republike Nemčije, ki jo zastopata T. Henze in A. Wiedmann, agenta,

intervenientka v pritožbenem postopku,

Kraljevine Danske, ki jo zastopata V. Pasternak Jørgensen in C. Thorning, agenta,

Kraljevine Švedske, ki jo zastopata A. Falk in C. Meyer-Seitz, agentki,

intervenientki na prvi stopnji,

* Jezik postopka: portugalsčina.

SODIŠČE (peti senat),

v sestavi T. von Danwitz (poročevalec), predsednik senata, A. Rosas, E. Juhász, D. Šváby in C. Vajda, sodniki,

generalni pravobranilec: M. Wathelet,

sodna tajnica: M. Ferreira, glavna administratorica,

na podlagi pisnega postopka in obravnave z dne 29. maja 2013,

po predstavitvi sklepnih predlogov generalnega pravobranilca na obravnavi 5. septembra 2013

izreka naslednjo

Sodbo

- 1 Liga para a Protecção da Natureza (v nadaljevanju: LPN) (C-514/11 P) in Republika Finska (C-605/11 P) s pritožbama predlagata razveljavitev sodbe Splošnega sodišča Evropske unije z dne 9. septembra 2011 v zadevi LPN proti Komisiji (T-29/08, ZOdl., str. II-6021, v nadaljevanju: izpodbijana sodba), ker je Splošno sodišče z njo zavrnilo tožbo LPN za razglasitev ničnosti odločbe Komisije z dne 22. novembra 2007, s katero je bila potrjena zavrnitev dostopa do dokumentov iz spisa postopka zaradi neizpolnitve obveznosti, ki je bil uveden proti Portugalski republiki (v nadaljevanju: sporna odločba).

Pravni okvir

- 2 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) so opredeljeni načela, pogoji in omejitve pravice dostopa do dokumentov teh institucij, kot je določeno v členu 255 ES.

- 3 Člen 4 te uredbe, naslovljen „Izjeme“, določa:

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

(a) javnega interesa, kar zadeva:

- javno varnost,
- obrambne in vojaške zadeve,
- mednarodne odnose,
- finančno, denarno ali gospodarsko politiko Skupnosti ali države članice;

(b) zasebnost in integriteto posameznika, zlasti v skladu z zakonodajo Skupnosti s področja varstva osebnih podatkov.

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

- poslovnih interesov fizičnih in pravnih oseb, vključno z intelektualno lastnino,

- sodnih postopkov in pravnih nasvetov,
- namena inšpekcij, preiskav in revizij,

razen če ne prevlada javni interes za razkritje.

3. Dostop do dokumenta, ki ga je institucija pripravila ali prejela za notranjo rabo in se nanaša na zadevo, o kateri institucija ni odločala, se zavrne, če bi razkritje resno oslabilo postopek odločanja institucije, razen če ne prevlada javni interes za razkritje.

Dostop do dokumenta, ki vsebuje mnenja za notranjo rabo kot del razprav in predhodnih posvetovanj v zadevni instituciji, se zavrne tudi po sprejetju odločitve, če bi razkritje resno oslabilo postopek odločanja institucije, razen če ne prevlada javni interes za razkritje.

[...]

5. Država članica lahko institucijo prosi, naj ne razkrije dokumenta, ki izvira iz te države članice, brez njenega predhodnega soglasja.

6. Če velja katera od izjem le za dele zahtevanega dokumenta, se drugi deli dokumenta objavijo.

7. Izjeme, določene v odstavkih od 1 do 3, veljajo le za obdobje, ko je varstvo utemeljeno z vsebino dokumenta. [...]"

- 4 V uvodni izjavi 15 Uredbe (ES) št. 1367/2006 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 6. septembra 2006 o uporabi določb Aarhuške konvencije o dostopu do informacij, udeležbi javnosti pri odločanju in dostopu do pravnega varstva v okoljskih zadevah v institucijah in organih Skupnosti (UL L 264, str. 13) je navedeno:

„Kadar Uredba [...] št. 1049/2001 predvideva izjeme, bi se le-te morale uporabljati ob upoštevanju posebnih določb te uredbe glede zahtev za dostop do informacij o okolju. Razloge za zavrnitev dostopa do informacij o okolju bi bilo treba razlagati restriktivno, ob upoštevanju javnega interesa, ki mu služi razkritje, ter morebitne povezave med zahtevanimi informacijami in emisijami v okolje. [...]"

- 5 Člen 3, prvi odstavek, Uredbe št. 1367/2006, iz naslova II te uredbe, naslovljenega „Dostop do informacij o okolju“, določa:

„Uredba [...] št. 1049/2001 se uporablja za vsakršno zahtevo prosilca za dostop do informacij o okolju, ki jih hranijo institucije in organi Skupnosti, brez diskriminacije na podlagi državljanstva, narodnosti ali stalnega prebivališča fizičnih oseb, pri pravnih osebah pa brez diskriminacije na podlagi sedeža ali dejanskega kraja poslovanja.“

- 6 Člen 6 Uredbe št. 1367/2006, naslovljen „Uporaba izjem v zvezi z zahtevami za dostop do informacij o okolju“, v odstavku 1 določa:

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

Dejansko stanje in sporni akti

- 7 LPN je nevladna organizacija, katere cilj je varstvo okolja. Aprila 2003 je pri Evropski komisiji vložila pritožbo, v kateri je navedla, da se s projektom izgradnje jezua na reki Sabor na Portugalskem krši Direktiva Sveta 92/43/EGS z dne 21. maja 1992 o ohranjanju naravnih habitatov ter prosto živečih živalskih in rastlinskih vrst (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 15, zvezek 2, str. 102). Komisija je na podlagi te pritožbe proti Portugalski republiki uvedla postopek zaradi neizpolnitve obveznosti in stopila v stik s portugalskimi organi, da bi preverila, v čem bi bili s tem projektom lahko kršeni Direktiva Sveta 79/409/EGS z dne 2. aprila 1979 o ohranjanju prosto živečih ptic (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 15, zvezek 1, str. 98) in Direktiva 92/43.
- 8 LPN je marca 2007 pri Komisiji zahtevala dostop do informacij v zvezi z obravnavanjem njene pritožbe ter vpogled v dokumente, ki jih je pripravila „delovna skupina Komisije“, in dokumente, ki so si jih izmenjali Komisija in portugalski organi. Komisija je na podlagi člena 4(2), tretja alineja, Uredbe št. 1049/2001 to zahtevo zavrnila z dopisom z dne 22. maja 2007.
- 9 Potem ko je LPN z dopisom z dne 14. junija 2007 ponovila svojo zahtevo, je Komisija s sporno odločbo potrdila zavrnitev dostopa do zadevnih dokumentov ter navedla, da za vse zahtevane dokumente velja izjema iz člena 4(2), tretja alineja, Uredbe št. 1049/2001, ki se nanaša na varstvo namena inšpekcij, preiskav in revizij. Besedilo te odločbe je v izpodbijani sodbi povzeto tako:

„20 Komisija je posebej navedla, da mora v okviru postopka zaradi neizpolnitve obveznosti med Komisijo in zadevno državo članico prevladovati ozračje medsebojnega zaupanja, da bi se lahko začel postopek s pogajanjem za doseg sporazuma in bi bilo spor mogoče rešiti sporazumno, brez vložitve tožbe pri Sodišču. Navedla je tudi, da, prvič, postopek s pogajanjem med Komisijo in portugalskimi organi še vedno poteka in, drugič, da je prišlo do več izmenjav mnenj in sestankov, ki se morajo nadaljevati, da bi bilo mogoče presoditi učinek projekta zaježitve. Na podlagi tega je ocenila, da bi razkritje zahtevanih dokumentov oslabilo možnost Komisije za obravnavo domnevne kršitve, ker bi lahko ogrozilo sporazumno rešitev spora s portugalskimi organi, preden bi bila zadeva predložena Sodišču. Poleg tega je menila, da ‚delni dostop‘ v smislu člena 4(6) Uredbe št. 1049/2001 glede teh dokumentov ni mogoč, ker navedena izjema velja za vse te dokumente.
- 21 Poleg tega je glede morebitnega ‚prevladujočega javnega interesa‘ v smislu člena 4(2), zadnji stavek, Uredbe št. 1049/2001 Komisija menila, da ta ni obstajal. Po njenem mnenju se člen 6(1) Uredbe št. 1367/2006 – v skladu s katerim se šteje, da prevlada javni interes za razkritje, če se zahtevane informacije nanašajo na emisije v okolje – ne uporablja za preiskave v zvezi z morebitnimi kršitvami prava Skupnosti, za kar v tej zadevi gre. Pojasnila je, da nevarnost obstoja resne kršitve [D]irektive [92/43] prav tako ne pomeni takega interesa, ker bi lahko samo Sodišče ugotovilo, da zadevna država članica ni izpolnila svojih obveznosti na podlagi Pogodbe ES. Po njenem mnenju razkritje zahtevanih dokumentov glede tega ne bi razjasnilo ničesar, dokler Sodišče o tem vprašanju ne bi dokončno odločilo.“
- 10 Generalni direktorat Komisije za okolje je 18. januarja 2008, to je na dan, ko je bila zoper sporno odločbo vložena tožba, LPN sporočil, da namerava Komisiji predlagati, naj ustavi postopek z njeno pritožbo v postopku zaradi neizpolnitve obveznosti v zvezi z navedenim projektom zaježitve.
- 11 LPN je februarja 2008 ponovila zahtevo za dostop do dokumentov iz spisa navedenega postopka zaradi neizpolnitve obveznosti.
- 12 Komisija je z dopisom z dne 3. aprila 2008 LPN sporočila, da je na zasedanju 28. februarja 2008 odločila, da ustavi postopek s pritožbo v zvezi z navedenim projektom zaježitve. V zvezi z zahtevo za dostop do dokumentov se izjema, določena v členu 4(2), tretja alineja, Uredbe št. 1049/2001, ne uporablja več, tako da se ji zahtevani dokumenti odslej lahko posredujejo, pod pogojem, da zanje ne velja kakšna druga izjema v smislu te uredbe.

- 13 LPN je bil nato dovoljen vpogled v spise Komisije in dostop do vsebine nekaterih dokumentov. Komisija je poleg tega z dopisom z dne 24. oktobra 2008 (v nadaljevanju: odločba z dne 24. oktobra 2008) odobrila popoln ali delni dostop do vsebine drugih zadevnih dokumentov, pri tem pa vztrajala pri zavrnitvi dostopa do nekaterih dokumentov, navajajoč izjeme iz člena 4(3), drugi odstavek, Uredbe št. 1049/2001 v zvezi z varstvom postopka odločanja, ter člena 4(2), druga alineja, te uredbe v zvezi z varstvom sodnih postopkov.

Postopek pred Splošnim sodiščem in izpodbijana sodba

- 14 LPN je s tožbo, vloženo 18. januarja 2008, Splošnemu sodišču predlagala, naj sporno odločbo razglasi za nično. Kraljevini Danski, Republiki Finski in Kraljevini Švedski je bila dovoljena intervencija v podporo predlogom LPN.
- 15 Komisija je Splošnemu sodišču predlagala, naj ugotovi, da je tožba postala brezpredmetna, ker je bil dovoljen dostop do dela zadevnih dokumentov in ker zavrnitev razkritja drugih dokumentov zato ni bila več utemeljena.
- 16 Splošno sodišče je v izpodbijani sodbi po eni strani v točki 57 ugotovilo, da ker je bil LPN med postopkom odobren dostop do zadevnih dokumentov, je postopek postal brezpredmeten in ga je zato treba ustaviti. Splošno sodišče je po drugi strani glede dokumentov, ki še niso bili ali so bili le delno razkriti, tožbo zavrnilo, ker sta bila oba tožbena razloga, ki ju je navedla LPN in sta se nanašala na kršitev Uredbe št. 1367/2006, zlasti njenega člena 6, in člena 4(2), tretja alineja, Uredbe št. 1049/2001, neutemeljena.
- 17 Splošno sodišče se je v okviru skupnega preizkusa teh tožbenih razlogov v točkah od 110 do 112 izpodbijane sodbe oprlo na načelo, v skladu s katerim mora po eni strani Komisija konkretno in posamično preizkusiti vsak zahtevani dokument, da bi presodila, ali njegovo razkritje dejansko lahko škoduje varovanemu interesu, po drugi strani pa mora biti ta preizkus razviden iz obrazložitve odločbe zadevne institucije.
- 18 Splošno sodišče pa je v točki 126 in naslednjih izpodbijane sodbe ob upoštevanju sodbe z dne 1. julija 2008 v združenih zadevah Švedska in Turco proti Svetu (C-39/05 P in C-52/05 P, ZOdl., str. I-4723, točka 50) in po analogiji s postopkom nadzora državnih pomoči (sodba z dne 29. junija 2010 v zadevi Komisija proti Technische Glaswerke Ilmenau, C-139/07 P, ZOdl., str. I-5885, točke od 54 do 62) dopustilo obstoj splošne domneve, da bi razkritje dokumentov iz upravnega spisa v zvezi s postopkom zaradi neizpolnitve obveznosti načeloma ogrozilo varstvo namena preiskav. Ker je bil zadevni postopek zaradi neizpolnitve obveznosti ob sprejetju sporne odločbe v fazi predhodnega postopka, bi po mnenju Splošnega sodišča Komisija lahko izhajala iz načela, da se ta splošna domneva uporabi za vse zadevne dokumente.
- 19 Splošno sodišče se je v zvezi s tem oprlo na to, da je nadzor, ki ga mora Komisija opraviti v okviru postopka zaradi neizpolnitve obveznosti, upravna pristojnost, v okviru katere ima široko diskrecijsko pravico in vodi dvostranski dialog z zadevno državo članico. Navedlo je, da vložniki pritožbe pri Komisiji ne morejo pri sodišču Unije vložiti tožbe zoper morebitno odločbo o ustavitvi postopka s to pritožbo in nimajo procesnih pravic, ki bi jim omogočale, da zahtevajo, naj jih Komisija obvesti in zasliši.
- 20 Po mnenju Splošnega sodišča navedena domneva ne izključuje pravice zainteresiranih strank, da dokažejo, da za dani dokument ta domneva ne velja ali da obstaja prevladujoč javni interes v smislu člena 4(2), zadnji del stavka, Uredbe št. 1049/2001, ki upravičuje razkritje dokumenta. Splošno sodišče pa je navedlo, da niti LPN niti države članice intervenientke niso predložile dokazov, ki bi lahko omajali utemeljenost presoje, da za vse zadevne dokumente velja izjema iz člena 4(2), tretja alineja.

- 21 Splošno sodišče je v točkah 116, 117 in 122 izpodbijane sodbe ugotovilo tudi, da Uredba št. 1367/2006 ne vpliva na možnost, da Komisija ne opravi konkretnega in posamičnega preizkusa zahtevanih dokumentov.
- 22 Splošno sodišče je v točkah od 132 do 139 izpodbijane sodbe presodilo, da Komisija ni napačno uporabila prava ali napačno presodila dejstev s tem, da je štela, da v obravnavani zadevi ni prevladujočega javnega interesa v smislu člena 4(2), zadnji del stavka, Uredbe št. 1049/2001, ki bi upravičil razkritje zadevnih dokumentov.
- 23 Splošno sodišče je v zvezi s tem navedlo, da se ni treba izreči o tem, ali so ti dokumenti vsebovali informacije, ki se dejansko nanašajo na „emisije“ v okolje, saj domneva iz člena 6(1), prvi stavek, Uredbe št. 1367/2006 v obravnavani zadevi ne velja. Iz istega razloga je menilo, da na podlagi te določbe ni mogoče sklepati na obstoj prevladujočega javnega interesa v smislu člena 4(2), zadnji del stavka.
- 24 Po mnenju Splošnega sodišča se LPN prav tako ne more sklicevati na člen 6(1), drugi stavek. Menilo je namreč, da se ta stavek nanaša le na obveznost restriktivnega razlogovanja izjem, ki niso izjeme iz člena 4(2), prva in tretja alineja, Uredbe št. 1049/2001. Dodalo je, da se člen 6(1), drugi stavek, Uredbe št. 1367/2006 ne nanaša na „prevladujoč“ javni interes v smislu člena 4(2), zadnji del stavka, Uredbe št. 1049/2001.
- 25 Nazadnje, Splošno sodišče je ugotovilo, da LPN in države članice intervenientke na obravnavi v odgovor na njegova vprašanja niso uspele niti opredeliti morebitnega prevladujočega javnega interesa, ki ni tisti, ki naj bi bil posledica domnevno večje preglednosti na področju okolja, niti pojasniti, ali in v čem so se zahtevane informacije nanašale na emisije v okolje v smislu člena 6(1) Uredbe št. 1367/2006.

Postopek pred Sodiščem in predlogi strank

- 26 Pritožbi sta bili s sklepom predsednika Sodišča z dne 27. februarja 2012 združeni za pisni in ustni postopek ter izdajo sodbe.
- 27 S sklepom predsednika Sodišča z dne 27. aprila 2012 je bila Zvezni republiki Nemčiji dovoljena intervencija v podporo predlogom Komisije. S sklepom predsednika Sodišča z dne 10. julija 2012 sta bili Republikli Estoniji dovoljeni intervencija v podporo predlogom Republike Finske in predstavitev stališč v ustnem postopku.
- 28 LPN s pritožbo Sodišču predlaga, naj:
- izpodbijano sodbo razveljavi v delu, v katerem je Splošno sodišče z njo zavrnilo njene predloge za razglasitev ničnosti sporne odločbe in ji naložilo plačilo njenih stroškov in stroškov Komisije;
 - sporno odločbo razglasi na nično v delu, v katerem se nanaša na dokumente in povzetke dokumentov, glede katerih je Komisija v odločbi z dne 24. oktobra 2008 vztrajala pri zavrnitvi dostopa, in
 - Komisiji naloži plačilo njenih stroškov in stroškov, ki jih je LPN priglasila na prvi stopnji in v pritožbenem postopku.
- 29 Republika Finska s pritožbo Sodišču predlaga, naj:
- izpodbijano sodbo razveljavi v delu, v katerem je z njo Splošno sodišče zavrnilo tožbo LPN;

- sporno odločbo razglasi za nično in
 - Komisiji naloži, naj ji povrne stroške preizkusa te pritožbe.
- 30 Kraljevina Danska, Republika Estonija in Kraljevina Švedska podpirajo predloge pritožnic. Kraljevina Švedska poleg tega predlaga, naj se Komisiji naloži, naj ji povrne njene stroške.
- 31 Komisija Sodišču predlaga, naj pritožbi zavrne in pritožnicama naloži plačilo stroškov.
- 32 Zvezna republika Nemčija podpira predloge Komisije.

Pritožbi

- 33 LPN in Republika Finska v utemeljitev svojih pritožb navajata tri glavne pritožbene razloge. Ti pritožbeni razlogi se nanašajo na kršitev člena 4(2), tretja alineja, Uredbe št. 1049/2001, člena 6(1), drugi stavek, Uredbe št. 1367/2006 in člena 4(2), zadnji del stavka, Uredbe št. 1049/2001.
- 34 LPN poleg tega navaja četrti pritožbeni razlog, v skladu s katerim naj bi Splošno sodišče s tem, da ji je naložilo plačilo stroškov, večkrat napačno uporabilo pravo. LPN Sodišču poleg tega predlaga, naj popravi izrek izpodbijane sodbe, v katerem naj sporna odločba ne bi bila pravilno opredeljena.

Prvi pritožbeni razlog: kršitev člena 4(2), tretja alineja, Uredbe št. 1049/2001

Trditve strank

- 35 Prvi pritožbeni razlog LPN in Republike Finske se nanaša na to, da naj bi Splošno sodišče napačno uporabilo pravo s tem, da je člen 4(2), tretja alineja, Uredbe št. 1049/2001 razlagalo tako, da Komisija lahko zavrne razkritje vseh dokumentov v zvezi s postopkom zaradi neizpolnitve obveznosti, ki teče na podlagi člena 226 ES, ne da bi konkretno in posamično preizkusila te dokumente. Menita, da ni upravičeno domnevati, da noben dokument ali noben del dokumenta v zvezi s takšnim postopkom ne more biti sporočen, ne da bi se ogrozil cilj tega postopka, to je zadevno državo članico pripraviti do tega, da ravna v skladu s pravom Unije.
- 36 Razlage, ki dopušča sklicevanje na splošno domnevo glede zavrnitve dostopa do dokumentov v zvezi s postopki nadzora državnih pomoči, ki se je uporabila v zgoraj navedeni sodbi Komisija proti Technische Glaswerke Ilmenau (točke od 56 do 59), naj ne bi bilo mogoče prenesti na dokumente v zvezi s postopkom zaradi neizpolnitve obveznosti. Natančneje, v zvezi z zadnjemavedenim postopkom naj ne bi obstajala posebna ureditev glede zaupnosti in dostopa do informacij. LPN dodaja, da ne zagovarja svojih zasebnih interesov, ampak javni interes. Poleg tega naj dokumenti v zvezi s postopkom zaradi neizpolnitve obveznosti ne bi spadali v homogeno kategorijo dokumentov.
- 37 Kraljevina Danska in Kraljevina Švedska to razlago podpirata, pri tem pa poudarjata zlasti, da se razlogi, ki so v prejšnjih zadevah (zgoraj navedena sodba Komisija proti Technische Glaswerke Ilmenau in sodba z dne 21. septembra 2010 v združenih zadevah Švedska in drugi proti API in Komisiji, C-514/07 P, C-528/07 P in C-532/07 P, ZOdl., str. I-8533) Sodišče privedli do tega, da je potrdilo obstoj splošne domneve, v obravnavani zadevi ne morejo uporabiti po analogiji, zlasti glede na to, da se postopki zaradi neizpolnitve obveznosti razlikujejo tako po materialni vsebini, obsegu in občutljivosti zadeve kot po pravnem interesu, ki se mora upoštevati. Kraljevina Švedska podredno trdi, da bi Komisija vsekakor morala preveriti, ali se navedena domneva v obravnavanem primeru dejansko uporablja.

38 Po drugi strani Komisija in Zvezna republika Nemčija menita, da prvi pritožbeni razlog ni utemeljen. Zlasti trdita, da je postopek nadzora državnih pomoči le vrsta postopka zaradi neizpolnitve obveznosti in da zadnjenavedeni postopek predvideva vzpostavitev dialoga med Komisijo in zadevno državo članico, v katerem posamezniki nimajo procesnih pravic. Poleg tega naj bi bil cilj postopka zaradi neizpolnitve obveznosti hitro in učinkovito ustaviti morebitne kršitve prava Unije, zlasti z mirnim reševanjem spora v upravnem postopku. Če pa bi se dokumenti, ki sta si jih izmenjali Komisija in zadevna država članica, razkrili, bi bila želja – zlasti držav članic – po sodelovanju v duhu vzajemnega zaupanja omajana.

Presoja Sodišča

39 Pritožnici v okviru prvega pritožbenega razloga Splošnemu sodišču očitata, da je s tem, da se je oprlo na splošno domnevo, v skladu s katero bi razkritje zadevnih dokumentov v smislu člena 4(2), tretja alineja, Uredbe št. 1049/2001 ogrozilo varstvo namena preiskav, dopustilo, da ima Komisija možnost zavrnilo zahtevo za dostop do vseh dokumentov, opredeljenih na splošno, iz upravnega spisa v zvezi s postopkom zaradi neizpolnitve obveznosti na podlagi člena 226 ES, ki je v fazi predhodnega postopka, ne da bi opravila konkreten in posamičen preizkus vsakega dokumenta.

40 Najprej je treba opozoriti, da imajo v skladu s členom 255(1) in (2) ES vsi državljani Unije in vse fizične ali pravne osebe s prebivališčem ali sedežem v eni od držav članic pravico dostopa do dokumentov institucij Unije, pri čemer je treba upoštevati načela in pogoje, ki se določijo po postopku iz člena 251 ES. Namen Uredbe št. 1049/2001 je, kot je navedeno v njeni uvodni izjavi 4 in členu 1, javnosti zagotoviti pravico do čim širšega dostopa do dokumentov institucij. Iz te uredbe, zlasti iz njene uvodne izjave 11 in člena 4, ki v zvezi s tem določa izjeme, je razvidno tudi, da za to pravico do dostopa prav tako veljajo nekatere omejitve v javnem ali zasebnem interesu (glej zgoraj navedeni sodbi Komisija proti Technische Glaswerke Ilmenau, točka 51, in Švedska in drugi proti API in Komisiji, točki 69 in 70; ter sodbi z dne 28. junija 2012 v zadevi Komisija proti Éditions Odile Jacob, C-404/10 P, točka 111, in Komisija proti Agrofert Holding, C-477/10 P, točka 53).

41 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 prevladujoč javni interes upravičuje razkritje navedenega dokumenta.

42 Iz tega izhaja, da ureditev izjem iz člena 4 in zlasti njegovega odstavka 2 temelji na uravnoveženju interesov, ki so si v danih okoliščinah nasprotni, in sicer na eni strani interesov, ki so razkritju zadevnih dokumentov naklonjeni, in na drugi tistih, ki bi jih to razkritje ogrozilo. Odločitev o zahtevi za dostop do dokumentov je odvisna od tega, kateremu interesu je v obravnavanem primeru treba dati prednost.

43 V tej zadevi ni sporno, da se dokumenti, na katere se nanaša zahteva LPN, dejansko nanašajo na „preiskavo“ v smislu člena 4(2), tretja alineja, Uredbe št. 1049/2001.

44 Vendar v skladu z ustaljeno sodno prakso za utemeljitev zavrnitve dostopa do dokumenta, katerega razkritje se zahteva, načeloma ne zadošča, da ta dokument spada na področje, navedeno v členu 4(2) 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 zgoraj navedene sodbe Švedska in Turco proti Svetu, točka 49; Komisija proti Technische Glaswerke Ilmenau, točka 53; Švedska in drugi proti API in Komisiji, točka 72; Komisija proti Éditions Odile Jacob, točka 116, in Komisija proti Agrofert Holding, točka 57).

- 45 Vendar je Sodišče potrdilo, da se lahko zadevna institucija v zvezi s tem opre na splošne domneve, ki veljajo za nekatere vrste dokumentov, saj se lahko podobne splošne ugotovitve uporabijo za zahteve za razkritje, ki se nanašajo na dokumente iste vrste (glej zgoraj navedene sodbe Švedska in Turco proti Svetu, točka 50; Komisija proti Technische Glaswerke Ilmenau, točka 54; Švedska in drugi proti API in Komisiji, točka 74; Komisija proti Éditions Odile Jacob, točka 116, in Komisija proti Agrofert Holding, točka 57).
- 46 Kot je generalni pravobranilec navedel v točkah od 57 do 62 sklepnih predlogov, je Sodišče že potrdilo obstoj takih splošnih domnev v treh zadevah, in sicer glede dokumentov iz upravnega spisa v zvezi s postopkom nadzora državnih pomoči (glej zgoraj navedeno sodbo Komisija proti Technische Glaswerke Ilmenau, točka 61), dokumentov, izmenjanih med Komisijo in strankami, ki priglašajo koncentracijo, ali tretjimi v okviru postopka nadzora nad koncentracijami podjetij (glej zgoraj navedeni sodbi Komisija proti Éditions Odile Jacob, točka 123, in Komisija proti Agrofert Holding, točka 64), in vlog, ki jih institucija vložijo v okviru sodnega postopka (glej zgoraj navedeno sodbo Švedska in drugi proti API in Komisiji, točka 94).
- 47 Za vse te zadeve je bilo značilno, da se zadevna zahteva za dostop ni nanašala samo na en dokument, ampak na vse (glej zgoraj navedene sodbe Komisija proti Technische Glaswerke Ilmenau, točka 50 Švedska in drugi proti API in Komisiji, točka 9; Komisija proti Éditions Odile Jacob, točka 10, v kateri sta povzeti točki 1 in 2 sodbe Splošnega sodišča, ki je bila izpodbijana s pritožbo, na podlagi katere je bila izdana ta sodba Sodišča; in Komisija proti Agrofert Holding, točka 7, v kateri je povzeta točka 2 sodbe Splošnega sodišča, ki je bila izpodbijana s pritožbo, na podlagi katere je bila izdana zadnjena sodba Sodišča).
- 48 V takih 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.
- 49 Za takšne okoliščine gre v obravnavani zadevi. Tako kot zainteresirana stranka v zgoraj navedeni zadevi Komisija proti Technische Glaswerke Ilmenau, ki se je nanašala na celoten upravni spis v zvezi s postopki nadzora državnih pomoči, ki so ji bile odobrene, je LPN zahtevala dostop do vseh dokumentov, opredeljenih na splošno, iz spisa v zvezi s postopkom zaradi neizpolnitve obveznosti, ki je bil proti Portugalski republiki uveden v zvezi s projektom izgradnje jezusa.
- 50 Poleg tega je treba opozoriti, da je bila ta zahteva vložena, ko je bil navedeni postopek zaradi neizpolnitve obveznosti še v fazi predhodnega postopka, in da ga ob sprejetju sporne odločbe Komisija ni ustavila, niti se ni obravnaval pred Sodiščem.
- 51 Preveriti je torej treba, ali je treba potrditi obstoj splošne domneve, v skladu s katero bi v takšnih okoliščinah razkritje dokumentov v zvezi s postopkom zaradi neizpolnitve obveznosti v fazi predhodnega postopka ogrozilo varstvo namena preiskav.
- 52 Najprej, v zvezi s tem je treba upoštevati člen 6(1), prvi stavek, Uredbe št. 1367/2006.
- 53 Čeprav se v skladu s členom 3 navedene uredbe Uredba št. 1049/2001 in zlasti njen člen 4 načeloma nanašata na vse zahteve za dostop do informacij o okolju, ki jih hranijo institucije in organi Skupnosti, so v členu 6 Uredbe št. 1367/2006 dodana podrobnejša pravila v zvezi s takimi zahtevami za dostop, ki deloma dovoljujejo, deloma pa zavračajo dostop do dokumentov.
- 54 Vendar ta člen 6(1), prvi stavek, ki potrjuje pravilo, s katerim se poskuša olajšati dostop do dokumentov, ki vsebujejo informacije o okolju, določa, da se to pravilo ne uporablja za „preiskave, predvsem tiste, povezane z domnevnimi kršitvami prava Skupnosti“.

- 55 Iz tega izhaja, da se postopek zaradi neizpolnitve obveznosti v okviru te sodne prakse Unije šteje za vrsto postopka, ki ima kot taka značilnosti, ki nasprotujejo temu, da bi se na tem področju dopustila popolna preglednost, in ki ima zato znotraj ureditve dostopa do dokumentov poseben položaj.
- 56 Poleg tega ima postopek zaradi neizpolnitve obveznosti značilnosti, ki so primerljive z značilnostmi postopka nadzora državnih pomoči, na podlagi katerih je Sodišče v zvezi s tem potrdilo obstoj splošne domneve v zgoraj navedeni sodbi Komisija proti Technische Glaswerke Ilmenau.
- 57 V obeh primerih gre namreč za postopek, ki je proti odgovorni državi članici uveden bodisi zaradi dodelitve sporne pomoči (glej zgoraj navedeno sodbo Komisija proti Technische Glaswerke Ilmenau, točka 57) bodisi zaradi domnevne kršitve prava Unije.
- 58 Sodišče se je oprlo tudi na to, da zainteresirane stranke, razen države članice, ki je odgovorna za dodelitev zadevne pomoči, v okviru postopka nadzora državnih pomoči nimajo pravice vpogleda v dokumente iz upravnega spisa Komisije, in da bi bil sistem nadzora državnih pomoči ogrožen, če bi te zainteresirane stranke na podlagi Uredbe št. 1049/2001 smele dostopati do teh dokumentov (glej zgoraj navedeno sodbo Komisija proti Technische Glaswerke Ilmenau, točki 58 in 61).
- 59 Glede postopkov zaradi neizpolnitve obveznosti pravo Unije, zlasti člen 226 ES, prav tako ne določa pravice posameznika do vpogleda v spis, čeprav je bil postopek uveden na podlagi njegove pritožbe. Komisija je le v svojih internih pravilih postopka, ki se nanašajo na upravne ukrepe v korist pritožnika, dopustila, da se ga obvesti o sprejetih sklepih in predlogu za takojšnjo ustavitev postopka (glej obvestilo Komisije COM(2002) 141 final Evropskemu parlamentu in Evropskemu varuhu človekovih pravic z dne 20. marca 2002 o stikih s pritožnikom na področju kršitev prava Skupnosti (UL C 244, str. 5, točke 7, 9 in 10).
- 60 Poleg tega v skladu z ustaljeno sodno prakso pritožnik v okviru postopka zaradi neizpolnitve obveznosti nima pravice zahtevati, naj Komisija poda jasno stališče, ali vložiti tožbe zaradi zavrnitve Komisije, da bi proti državi članici začela postopek zaradi neizpolnitve obveznosti (glej v tem smislu zlasti sodbi z dne 14. februarja 1989 v zadevi Star Fruit proti Komisiji, 247/87, Recueil, str. 291, točka 11, in z dne 17. maja 1990 v zadevi Sonito in drugi proti Komisiji, C-87/89, Recueil, str. I-1981, točka 6, ter sklep z dne 14. julija 2011 v zadevi Ruipérez Aguirre in ATC Petition proti Komisiji, C-111/11 P, točki 11 in 12). V zvezi s tem ni pomembno, ali pritožnik varuje zasebni ali javni interes.
- 61 Komisija mora namreč pri preizkusu, ali je država članica izpolnila obveznosti, presoditi o možnosti ukrepanja proti tej državi ter opredeliti določbe, ki naj bi jih kršila, in trenutek, ko bo proti njej začela postopek zaradi neizpolnitve obveznosti (glej zlasti sodbi z dne 8. decembra 2005 v zadevi Komisija proti Luksemburgu, C-33/04, ZOdl., str. I-10629, točka 66 in navedena sodna praksa, in z dne 7. oktobra 2010 v zadevi Komisija proti Portugalski, C-154/09, točka 51). Predmet tožbe zaradi neizpolnitve obveznosti je poleg tega določen z obrazloženim mnenjem Komisije (glej sodbo z dne 8. julija 2010 v zadevi Komisija proti Portugalski, C-171/08, ZOdl., str. I-6817, točka 25 in navedena sodna praksa).
- 62 Poleg tega je v skladu z ustaljeno sodno prakso namen predhodnega postopka, da se zadevni državi članici na eni strani da priložnost, da izpolni obveznosti na podlagi prava Skupnosti, in da na drugi strani učinkovito uveljavi razloge obrambe proti očitkom Komisije (glej zlasti sodbi z dne 7. julija 2005 v zadevi Komisija proti Avstriji, C-147/03, ZOdl., str. I-5969, točka 22, in z dne 14. aprila 2011 v zadevi Komisija proti Romuniji, C-522/09, ZOdl., str. I-2963, točka 15).
- 63 Razkritje dokumentov v zvezi s postopkom zaradi neizpolnitve obveznosti, ki je v fazi predhodnega postopka, bi poleg tega lahko spremenilo naravo in potek tega postopka, saj bi se v teh okoliščinah lahko izkazalo, da je še težje začeti pogajanja in skleniti sporazum med Komisijo in zadevno državo članico, s katerim bi prenehala očitana neizpolnitev obveznosti in bi se omogočila spoštovanje prava Unije in izognitev uporabi pravnih sredstev.

- 64 Nazadnje, drugače od tega, kar navajata pritožnici, dokumenti v zvezi s postopkom zaradi neizpolnitve obveznosti, ki je v fazi predhodnega postopka, za uporabo zgoraj navedene splošne domneve pomenijo enotno kategorijo dokumentov. Po eni strani namreč člen 6(1), prvi stavek, Uredbe št. 1367/2006 razen za preiskave v zvezi z morebitnimi kršitvami prava Skupnosti ne določa drugega razlikovanja glede na vrsto dokumenta iz spisa v zvezi s takimi preiskavami ali avtorjem zadevnih dokumentov. Po drugi strani je Sodišče glede dokumentov v zvezi s postopki nadzora državnih pomoči presodilo, da vsi dokumenti iz upravnega spisa v zvezi s takšnim postopkom spadajo v enotno kategorijo, za katero se uporabi splošna domneva, v skladu s katero bi razkritje teh dokumentov načeloma ogrozilo varstvo namena preiskav (glej zgoraj navedeno sodbo Komisija proti Technische Glaswerke Ilmenau, točka 61).
- 65 Iz navedenih ugotovitev izhaja, da se lahko domneva, da bi razkritje dokumentov v zvezi s postopkom zaradi neizpolnitve obveznosti, ki je v fazi predhodnega postopka, lahko spremenilo naravo tega postopka in njegov potek, in da bi zato to razkritje načeloma ogrozilo varstvo namena preiskav v smislu člena 4(2), tretja alineja, Uredbe št. 1049/2001.
- 66 Ta splošna domneva ne izključuje možnosti, da se dokaže, da za dani dokument, katerega razkritje se zahteva, navedena domneva ne velja ali da obstaja prevladujoč javni interes, ki upravičuje razkritje tega dokumenta v skladu s členom 4(2), zadnji del stavka, Uredbe št. 1049/2001 (glej v tem smislu zgoraj navedene sodbe Komisija proti Technische Glaswerke Ilmenau, točka 62; Švedska in drugi proti API in Komisiji, točka 103; Komisija proti Éditions Odile Jacob, točka 126, in Komisija proti Agrofert Holding, točka 68).
- 67 Poleg tega Komisiji ni treba utemeljiti odločitve o navedeni splošni domnevi. Kadar koli lahko opravi konkretni preizkus dokumentov, na katere se nanaša zahteva za dostop, in poda obrazložitev. Poleg tega, če ugotovi, da ima postopek zaradi neizpolnitve obveznosti, na katerega se nanaša zahteva za dostop, značilnosti, ki omogočajo popolno ali delno razkritje dokumentov iz spisa, mora to razkritje omogočiti.
- 68 Nasprotno pa zahteve, naj se preveri, ali se zadevna splošna domneva dejansko uporablja, ni mogoče razlagati tako, da bi morala Komisija posamično preučiti vsak dokument, ki se zahteva v obravnavani zadevi. S takšno zahtevo bi se tej splošni domnevi odvzel polni učinek, in sicer omogočenje Komisiji, da na splošno zahtevo za dostop tudi odgovori na splošno.
- 69 Poleg tega je Splošno sodišče v točki 121 izpodbijane sodbe ugotovilo, da si je težko predstavljati, da bi Komisija lahko omogočila dostop do enega od zadevnih dokumentov ali do dela njihove vsebine, ne da bi ogrozila pogajanja, ki so potekala s portugalskimi organi. Pritožnici, ki v nadaljevanju nista zatrjevali izkrivljanja dejstev s strani Splošnega sodišča, te ugotovitve nista omajali.
- 70 Ob upoštevanju predhodnih ugotovitev Splošno sodišče ni napačno uporabilo prava s tem, da je Komisiji priznalo možnost, da se opre na splošno domnevo, v skladu s katero bi dostop, čeprav delni, javnosti do dokumentov v zvezi s postopkom zaradi neizpolnitve obveznosti, ki je v fazi predhodnega postopka, ogrozil uresničitev ciljev tega postopka, da bi zavrnila dostop do teh dokumentov na podlagi člena 4(2), tretja alineja, Uredbe št. 1049/2001.
- 71 V teh okoliščinah je treba prvi pritožbeni razlog zavrniti kot neutemeljen.

Drugi pritožbeni razlog: kršitev člena 6(1), drugi stavek, Uredbe št. 1367/2006

Trditve strank

- 72 LPN in Republika Finska ob podpori Kraljevine Švedske trdita, da je Splošno sodišče napačno uporabilo pravo, ker je med drugim v točki 136 izpodbijane sodbe navedlo, da se člen 6(1), drugi stavek, Uredbe št. 1367/2006 ne uporablja za izjemo v zvezi z varstvom preiskav. Ta določba naj bi se namreč nanašala na vse izjeme iz člena 4 Uredbe št. 1049/2001, za katere ne velja pravna domneva, navedena v prvem stavku navedenega člena 6(1), kot naj bi bilo razvidno iz namena Uredbe št. 1367/2006, njene uvodne izjave 15 in člena 4(4) Konvencije o dostopu do informacij, udeležbi javnosti pri odločanju in dostopu do pravnega varstva v okoljskih zadevah, podpisane 25. junija 1998 v Aarhusu in potrjene v imenu Evropske skupnosti z odločbo Sveta 2005/370/ES z dne 17. februarja 2005 (UL L 124, str. 1), ki določa tudi restriktivno razlago razlogov za zavrnitev zahtev za informacije o okolju.
- 73 Po mnenju LPN člen 6(1), drugi stavek, Uredbe št. 1367/2006 ni združljiv s priznavanjem splošne domneve škode v primeru razkritja dokumentov, to pa zaradi zahteve po ozkem razlogovanju, določene v tem predpisu, in zato, ker je zaradi te določbe treba preveriti *in concreto*, ali so informacije iz dokumentov, katerih razkritje se zahteva, povezane z emisijami v okolje.
- 74 Nazadnje, LPN zatrjuje, da je trditev iz točke 138 izpodbijane sodbe, da ni mogla pojasniti, ali in v čem so se zahtevane informacije nanašale na emisije v okolje v smislu člena 6(1), napačna. Takšnega pojasnila namreč ni mogla podati, ker ni poznala vsebine še nerazkritih dokumentov.
- 75 Komisija trdi, da je zakonodajalec Unije s tem, da je iz pravne domneve, določene v členu 6(1), prvi stavek, Uredbe št. 1367/2006, izključil preiskave v zvezi z morebitnimi kršitvami prava Unije, očitno poskušal upoštevati njihovo posebnost. Zato bi bilo treba morebitni obstoj prevladujočega javnega interesa, ki bi utemeljeval razkritje dokumentov, preučiti ob upoštevanju Uredbe št. 1049/2001 in iz Uredbe št. 1367/2006 ni mogoče sklepati, da bi bilo treba postopke zaradi neizpolnitve obveznosti na okoljskem področju obravnavati drugače od enakih postopkov na drugih področjih, kar zadeva domnevo, da bi razkritje dokumentov ogrozilo namen preiskave.
- 76 Zvezna republika Nemčija trdi, da člen 6(1), drugi stavek, Uredbe št. 1367/2006 ne vpliva na presojo zavrnitve dostopa do dokumentov v zvezi z okoljem, ki se nanašajo na postopek zaradi neizpolnitve obveznosti, ki je v fazi predhodnega postopka, saj to presojo ureja Uredba št. 1049/2001. V tej določbi naj bi bila namreč le ponovljena zahteva, ki jo je podalo Sodišče, da se razlogi za zavrnitev razlagajo ozko, in naj bi določala le zahtevo, naj se pri tehtanju nasprotujočih si interesov upoštevajo okoljski interesi.

Presoja Sodišča

- 77 Pritožnici v okviru drugega pritožbenega razloga trdita, da je Splošno sodišče napačno uporabilo pravo s tem, da je navedlo, da člen 6(1) Uredbe št. 1367/2006 ne izključuje možnosti, da se Komisija opre na splošno domnevo, v skladu s katero bi razkritje dokumentov v zvezi s postopkom zaradi neizpolnitve obveznosti, ki je v fazi predhodnega postopka, ogrozilo varstvo namena preiskav v smislu člena 4(2), tretja alineja, Uredbe št. 1049/2001.
- 78 Za odločanje o utemeljenosti tega pritožbenega razloga je treba preučiti vprašanje, ali – in če, v čem – navedeni člen 6(1) glede postopkov, ki se nanašajo na okolje, spreminja preizkus, ki ga mora Komisija opraviti na podlagi člena 4 Uredbe št. 1049/2001.
- 79 S členom 6 Uredbe št. 1367/2006 so Uredbi št. 1049/2001 dodana podrobna pravila v zvezi z zahtevami za dostop do informacij o okolju.

- 80 Prvi stavek navedenega člena 6(1) napotuje na določbe člena 4(2), prva in tretja alineja, Uredbe št. 1049/2001 in določa, da obstaja prevladujoč javni interes za razkritje, če se zahtevane informacije nanašajo na emisije v okolje. Ta pravna domneva se nanaša na zadnji del stavka člena 4(2) in izključuje zavrnitev dostopa do dokumenta, če javni interes, ki prevlada nad varovanimi interesi, upravičuje razkritje zahtevanega dokumenta. Vendar se navedena pravna domneva ne uporablja za „preiskave, predvsem tiste, povezane z domnevnimi kršitvami prava Skupnosti“.
- 81 Člen 6(1), drugi stavek, Uredbe št. 1367/2006 določa, da se „[v] zvezi z ostalimi izjemami iz člena 4 Uredbe [...] št. 1049/2001 [...] razlogi za zavrnitev razlagajo restriktivno, ob upoštevanju javnega interesa za razkritje in ali se zahtevane informacije nanašajo na emisije v okolje“.
- 82 Vendar je iz besedila in sistematike člena 6(1) razvidno, da „ostale izjeme“ v smislu drugega stavka tega odstavka ne vključujejo varstva postopkov zaradi neizpolnitve obveznosti.
- 83 V prvem stavku navedenega odstavka 1 je namreč določeno pravilo, ki se nanaša na izjeme iz člena 4(2), prva in tretja alineja, Uredbe št. 1049/2001. V drugem stavku istega odstavka 1 pa ni navedeno le „ostale izjeme“, ampak „ostale izjeme iz člena 4 Uredbe [...] št. 1049/2001“. Ta določba se torej nanaša na izjeme iz člena 4(1), (2), druga alineja, (3) in (5). Ker postopki zaradi neizpolnitve obveznosti tečejo na podlagi preiskav v smislu člena 4(2), tretja alineja, Uredbe št. 1049/2001, na katero se nanaša prvi stavek člena 6(1) Uredbe št. 1367/2006, preiskava ne spada k pojmu „ostale izjeme“ iz drugega stavka člena 6(1).
- 84 Iz besedila obeh stavkov člena 6(1) Uredbe št. 1367/2006 in njune sistematike je razviden namen zakonodajalca, da se postopki zaradi neizpolnitve obveznosti izvzamejo iz področja uporabe te določbe v celoti.
- 85 Splošno sodišče zato ni napačno uporabilo prava s tem, da je navedlo, da člen 6(1) Uredbe št. 1367/2006 ne vpliva na preizkus, ki ga mora Komisija opraviti na podlagi Uredbe št. 1049/2001, kadar so predmet zahteve za dostop dokumenti v zvezi s postopkom zaradi neizpolnitve obveznosti, ki je še v fazi predhodnega postopka.
- 86 Drugi pritožbeni razlog je torej treba zavriniti kot neutemeljen.

Tretji pritožbeni razlog: kršitev člena 4(2), zadnji del stavka, Uredbe št. 1049/2001

Trditve strank

- 87 Republika Finska, katere argumentacijo podpirata Kraljevina Danska in Kraljevina Švedska, trdi, da je Splošno sodišče ne glede na to, ali se člen 6(1) Uredbe št. 1367/2006 uporablja, napačno razlagalo člen 4(2), zadnji del stavka, Uredbe št. 1049/2001, ker ni preučilo, ali je Komisija preverila, ali prevladujoč javni interes upravičuje razkritje zadevnih dokumentov. V skladu z zgoraj navedeno sodbo Švedska in Turco proti Svetu (točke 44, 45 in 49) bi Splošno sodišče moralo zahtevati, naj Komisija primerja interes v zvezi z varstvom namena preiskav z javnim interesom seznanitve z zadevnimi dokumenti ob upoštevanju interesov večje preglednosti. Če se zahteva za dostop nanaša na dokument, ki spada na področje uporabe Uredbe št. 1367/2006, lahko pridobitev informacij o okolju in pomembnost dostopnosti do teh informacij za varstvo okolja in zdravje ljudi pomeni prevladujoč javni interes v smislu člena 4(2), zadnji del stavka, Uredbe št. 1049/2001.
- 88 Kraljevina Švedska dodaja, da je Splošno sodišče v točkah 138 in 139 izpodbijane sodbe napačno uporabilo pravo s tem, da je naložilo, da mora oseba, ki zahteva dostop do dokumentov, zatrjevati in dokazati obstoj prevladujočega javnega interesa, zlasti ob upoštevanju tega, da je zadevna institucija edina, ki pozna vsebino dokumentov, katerih razkritje se zahteva.

- 89 Komisija trdi, da je prav, da je Splošno sodišče v točki 139 izpodbijane sodbe zavrnilo argument, ki se nanaša na neuravnoteženost nasprotujočih si interesov v smislu člena 4(2), zadnji del stavka, Uredbe št. 1049/2001.

Presoja Sodišča

- 90 Republika Finska v okviru tretjega pritožbenega razloga Splošnemu sodišču v bistvu očita, da ni presodilo, ali je Komisija v skladu s členom 4(2), zadnji del stavka, Uredbe št. 1049/2001 preverila, ali prevladujoč javni interes upravičuje razkritje zadevnih dokumentov.
- 91 Splošno sodišče je v točkah 132 in 133 izpodbijane sodbe ugotovilo, da iz sporne odločbe izhaja, da v obravnavani zadevi ni bilo prevladujočega javnega interesa v smislu te določbe in da pri tej presoji neobstoja prevladujočega javnega interesa ni bilo napačno uporabljeno pravo ali napačno ugotovljeno dejansko stanje. LPN in Republika Finska pa ne navajata konkretnega interesa, ki bi v obravnavani zadevi upravičeval razkritje zadevnih dokumentov, ampak le pomembnost, ki jo ima dostop do informacij o okolju na splošno za varstvo okolja in zdravja ljudi.
- 92 Res ni treba, da se prevladujoč javni interes, ki lahko upraviči razkritje dokumenta, razlikuje od načel, na katerih temelji Uredba št. 1049/2001 (glej v tem smislu zgoraj navedeno sodbo Švedska in Turco proti Svetu, točki 74 in 75).
- 93 Vendar s tako posplošenimi ugotovitvami, kot so te v obravnavani zadevi, ni mogoče dokazati, da je načelo preglednosti v obravnavani zadevi imelo kakršen koli poseben pomen, ki bi lahko prevladal nad razlogi za zavrnitev razkritja zadevnih dokumentov (glej po analogiji zgoraj navedeno sodbo Švedska in drugi proti API in Komisiji, točka 158).
- 94 To, da se od vložnika zahteva, naj konkretno navede okoliščine, na katerih temelji prevladujoč javni interes, ki upravičuje razkritje zadevnih dokumentov, je v skladu s sodno prakso Sodišča (glej v tem smislu zgoraj navedene sodbe Komisija proti Technische Glaswerke Ilmenau, točka 62; Švedska in drugi proti API in Komisiji, točka 103; Komisija proti Éditions Odile Jacob, točka 126, in Komisija proti Agrofert Holding, točka 68).
- 95 Kljub temu da je LPN zahtevala dostop do navedenih dokumentov, da bi lahko dopolnila informacije, ki jih ima Komisija v zvezi s projektom izgradnje jezusa, ki je predmet zadevnega postopka zaradi neizpolnitve obveznosti, in tako dejavno sodelovala pri tem postopku, ta okoliščina ne dokazuje obstoja „prevladujočega javnega interesa“ v smislu člena 4(2) Uredbe št. 1049/2001 (glej v tem smislu zgoraj navedene sodbe Komisija proti Technische Glaswerke Ilmenau, točka 70; Komisija proti Éditions Odile Jacob, točki 145 in 146, in Komisija proti Agrofert Holding, točki 85 in 86), čeprav LPN kot nevladna organizacija deluje v skladu s svojim statutarnim ciljem, to je varstvom okolja.
- 96 Čeprav Uredba št. 1367/2006 v skladu z njeno uvodno izjavo 2 spada v okvir akcijskega okoljskega programa Skupnosti, pri katerem se poudarja pomembnost zagotavljanja ustreznih informacij o okolju in omogočanja, da javnost dejansko sodeluje pri odločanju na področju okolja, to sodelovanje ne more upravičiti dostopa do dokumentov v zvezi s postopkom zaradi neizpolnitve obveznosti. V skladu s členom 9 Uredbe ta namreč predvideva sodelovanje javnosti le takrat, ko institucije ali organi Skupnosti pripravljajo, spreminjajo ali ponovno pregledujejo načrte ali programe v zvezi z okoljem. Nasprotno pa se ta člen ne nanaša na postopke zaradi neizpolnitve obveznosti.
- 97 Ob upoštevanju navedenih ugotovitev Splošno sodišče ni opustilo presoje, ali je Komisija v skladu s členom 4(2), zadnji del stavka, Uredbe št. 1049/2001 preverila, ali prevladujoč javni interes upravičuje razkritje zadevnih dokumentov.
- 98 Zato je treba tudi tretji pritožbeni razlog zavrniti kot neutemeljen.

Četrty pritožbeni razlog: naložitev plačila stroškov LPN

- 99 LPN trdi, da je bilo pri odločitvi Splošnega sodišča, obrazloženi v točkah od 141 do 143 izpodbijane sodbe, da se LPN naloži plačilo stroškov, večkrat napačno uporabljeno pravo.
- 100 V zvezi s tem zadostuje opozoriti, da je treba v skladu z ustaljeno sodno prakso, če so bili vsi pritožbeni razlogi zavrnjeni, predloge glede domnevne nepravilnosti odločitve Splošnega sodišča o stroških zavrniti kot nedopustne na podlagi člena 58, drugi odstavek, Statuta Sodišča Evropske unije, v skladu s katerim se pritožba ne more nanašati le na stroške in njihovo višino (glej zlasti sodbe z dne 30. septembra 2003 v združenih zadevah Freistaat Sachsen in drugi proti Komisiji, C-57/00 P in C-61/00 P, Recueil, str. I-9975, točka 124; z dne 26. maja 2005 v zadevi Tralli proti BCE, C-301/02 P, ZOdl., str. I-4071, točka 88, in z dne 5. julija 2011 v zadevi Edwin proti UUNT, C-263/09 P, ZOdl., str. I-5853, točka 78).
- 101 Ker so vsi drugi pritožbeni razlogi, ki jih je navedla LPN, zavrnjeni, je treba zadnji pritožbeni razlog, ki se nanaša na porazdelitev stroškov, razglasiti za nedopusten.

Dodatni predlog LPN: točka 1 izreka izpodbijane sodbe naj se popravi

- 102 LPN v pritožbi Sodišču predlaga, naj popravi točko 1 izreka izpodbijane sodbe. Splošno sodišče po njenem mnenju ni pravilno opredelilo sporne odločbe, ki ni bila odločba z dne 24. oktobra 2008, ampak odločba z dne 22. novembra 2007. LPN predlaga, naj se v navedeni točki 1 izrecno navede, da je bila tožba vložena „zoper odločbo Komisije z dne 22. novembra 2007“ in da je bil dostop do zadevnih dokumentov z odločbo z dne 24. oktobra 2008 „še naprej zavrnjen“.
- 103 Komisija meni, da je ta predlog nedopusten.
- 104 V skladu s členom 113(1) Poslovnika Sodišča v različici, ki je veljala ob vložitvi te pritožbe, se s pritožbo lahko predlaga, naj se odločba Splošnega sodišča v celoti ali deloma razveljavi.
- 105 Dodatni predlog LPN pa se ne nanaša na razveljavitev, niti delno, izpodbijane sodbe, in sicer njenega izreka (glej sodbo z dne 15. novembra 2012 v združenih zadevah Al-Aqsa proti Svetu in Nizozemska proti Al-Aqsa, C-539/10 P in C-550/10 P, točka 44 in navedena sodna praksa), ampak le na popravek besedila tega izreka, ki ne vpliva ne na vsebino izpodbijane sodbe ne na rešitev spora na prvi stopnji. Iz izpodbijane sodbe, zlasti iz točk 18, 38 in 59, je namreč jasno razvidno, da se je tožba, ki je bila v točki 1 izreka te sodbe zavrnjena, nanašala na odločbo z dne 22. novembra 2007.
- 106 Poleg tega, če sodba Splošnega sodišča vsebuje pisne napake ali očitne pomanjkljivosti, jih v skladu s členom 84 Poslovnika Splošnega sodišča lahko popravi le to sodišče samo.
- 107 Iz tega izhaja, da je treba dodatni predlog LPN zavrniti kot nedopusten.
- 108 Iz vseh predhodnih ugotovitev izhaja, da je pritožbi LPN in Republike Finske treba v celoti zavrniti.

Stroški

- 109 Člen 184(2) Poslovnika Sodišča določa, da kadar pritožba ni utemeljena, o stroških odloči Sodišče.
- 110 Člen 138(1) Poslovnika, ki se v pritožbenem postopku uporabi na podlagi člena 184(1) Poslovnika, določa, da se neuspeli stranki naloži plačilo stroškov, če so bili ti priglašeni. V skladu s členom 138(2) Poslovnika Sodišče odloči o porazdelitvi stroškov, če je neuspeh strank več. V skladu s členom 140(1) Poslovnika države članice, ki so se postopka udeležile kot intervenientke, nosijo svoje stroške.

- 111 Ker LPN in Republika Finska s predlogi nista uspeli in je Komisija predlagala, naj se jima naloži plačilo stroškov, se vsaki naloži plačilo enakega dela stroškov.
- 112 Kraljevina Danska, Zvezna republika Nemčija, Republika Estonija in Kraljevina Švedska kot intervenientke nosijo svoje stroške.

Iz teh razlogov je Sodišče (peti senat) razsodilo:

- 1. Pritožbi se zavrneta.**
- 2. Liga para a Protecção da Natureza in Republika Finska nosita enak del stroškov.**
- 3. Kraljevina Danska, Zvezna republika Nemčija, Republika Estonija in Kraljevina Švedska nosijo svoje stroške.**

Podpisi