Zbirka odločb sodne prakse

SKLEPNI PREDLOGI GENERALNEGA PRAVOBRANILCA
PEDRA CRUZA VILLALÓNA,
predstavljeni 14. aprila 2015 [1]

Zadeva C-612/13 P

ClientEarth
proti

Komisiji

„Pritožba — Uredbi št. 1049/2001 in št. 1367/2006 — Dostop do dokumentov institucij — Dokumenti o prenosu direktiv na področju okolja, ki jih je Komisija naročila od zasebnega svetovalnega podjetja — Izjema v zvezi z varstvom namena preiskave — Pojem preiskave — Splošna domneva, ki izključuje konkretni in posamični preizkus — Aarhuška konvencija — Prevladujoč javni interes“

1. Razlog za to pritožbo je zavrnitev prošnje za dostop do dokumentov, ki temelji na nujnosti varovati namen preiskave in v tem smislu daje Sodišču priložnost, da izpopolni svojo doktrino na področju dostopa do dokumentov institucij, [2] konkretneje v zvezi z izjemo, določeno v členu 4(2), tretja alinea, Uredbe (ES) št. 1049/2001. [3] Eno od vprašanj, o katerih se razpravlja v tej zadevi, je ravno opredelitev pojma „preiskave“, in sicer ali se za preiskave štejejo katere koli dejavnosti, ki pripeljejo do postopka zaradi neizpolnitve obveznosti, ali samo tiste dejavnosti, ki se izvajajo, ko se postopek začne.

2. To pa ni edino vprašanje, ki bi ga bilo treba razjasniti v tem postopku, saj bi bilo treba v primeru ugotovitve, da so sporne dejavnosti „preiskave“ v smislu Uredbe št. 1049/2001, odločiti, ali je člen 4(2), tretja alinea, te uredbe v skladu s členom 4(4)(c) Aarhuške konvencije, [4] zaradi česar bi bilo treba omeniti Uredbo (ES) št. 1367/2006 [5] in še pred tem vprašanje nezmožnosti sklicevanja na to konvencijo za namene razlage Uredbe št. 1049/2001.

I – **Pravni okvir**

A – *Mednarodno pravo*

3. V preambuli k Aarhuški konvenciji je navedeno, da

1 — Jezik izvirnika: španščina.

2 — Doktrina, ki je bila razvita v okviru sodne prakse in ki se je nanašala na dokumente, povezane s postopki nadzora nad državnimi pomočmi (Komisija/Technische Glaswerke Ilmenau (C-139/07 P, EU:C:2010:376)), s postopki nadzora na področju konkurence (Komisija/Éditions Odile Jacob (C-404/10 P, EU:C:2012:393)), postopki zaradi neizpolnitve obveznosti (Liga para a Protecção da Natureza (LPN)/Komisija (C-514/11 P in C-605/11 P, EU:C:2013:738)) in sodnimi postopki [Švedska/API in Komisija (C-514/07 P, C-528/07 P in C-532/07 P, EU:C:2010:541)).

3 — Uredba Evropskega parlamenta in Sveta z dne 30. maja 2001 o dostopu javnosti do dokumentov Evropskega parlamenta, Sveta in Komisije (Uradni list, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 1, zvezek 3, str. 331).

4 — Konvencija o dostopu do informacij, udeležbi javnosti pri odločanju in dostopu do pravnega varstva v okoljskih zadevah, ki je bila podpisana 25. junija 1998 in odobrena v imenu Skupnosti s Sklepom Sveta z dne 17. februarja 2005 (2005/370/ES) (UL L 124, str. 1).

5 — Uredba 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).

„[…]

priznavajo, da boljši dostop do informacij in udeležba javnosti pri odločanju na področju okolja povečujeta kakovost in izvajanje odločitev, prispevata k ozaveščanju javnosti o okoljskih vprašanjih, dajeta javnosti možnost, da izraža svoje interese, in omogočata organom javne oblasti, da jih ustrezno upoštevajo,

imajo s tem namen povečati odgovornost in preglednost odločanja in okrepiti podporo javnosti pri okoljskem odločanju,

[…]

priznavajo, da imajo organi javne oblasti okoljske informacije v interesu javnosti,

[…]“

4. Člen 1 Aarhuške konvencije določa: „Da bi prispevali k varstvu pravice vsake osebe sedanjih in prihodnjih generacij, da živi v okolju, primernem za njeno zdravje in blaginjo, vsaka pogodbenica v skladu z določbami te konvencije zagotavlja pravico do dostopa do informacij, do udeležbe javnosti pri odločanju in do dostopa do pravnega varstva v okoljskih zadevah.“

5. V skladu s členom 2(2)(d), prvi stavek, Konvencije „organ javne oblasti“ pomeni „institucije katere koli organizacije za regionalno gospodarsko povezovanje iz 17. člena, ki je pogodbenica te konvencije“.

6. Člen 3(1) določa: „Pogodbenica sprejme potrebne zakonodajne, ureditvene in druge ukrepe, vključno z ukrepi za uskladitev določb za izvajanje določb te konvencije o informacijah, udeležbi javnosti in dostopu do pravnega varstva, kakor tudi ustrezne ukrepe za njihovo izvrševanje, da vzpostavi in ohrani jasen, pregleden in dosleden okvir za izvajanje določb te konvencije“.

7. Člen 4 Aarhuške konvencije določa:

„1. Če so zahtevane okoljske informacije, pogodbenica v skladu z odstavki tega člena zagotovi, da jih organi javne oblasti v okviru notranje zakonodaje dajo na razpolago javnosti, na zahtevo in pod pogoji iz pododstavka b) pa tudi kopije dejanske dokumentacije, ki take informacije vsebuje ali obsega:

(a) ne da bi bilo treba navesti interes;

(b) v zahtevani obliki, razen če:

(i) ima organ javne oblasti utemeljen razlog, da jih da v drugačni obliki, pri čemer mora navesti razloge, zakaj jih daje v taki obliki, ali

(ii) je informacija že javno na razpolago v drugačni obliki.

2. Okoljske informacije iz prvega odstavka se dajo na razpolago čim prej in najpozneje v enem mesecu od vložitve zahtevka, razen če obseg in celovitost informacij opravičujeta podaljšanje tega roka do dveh mesecev od vložitve zahtevka. Vložnika je treba obvestiti o vsakem podaljšanju in o razlogih zanj.

3. Zahtevek za okoljske informacije se lahko zavrne:

[…]

(c) če se nanaša na gradivo, ki se še dopolnjuje, ali na notranje komuniciranje med organi javne oblasti, če tako izjemo predvideva notranja zakonodaja ali običajna praksa, pri čemer je treba upoštevati javni interes za razkritje.

4. Zahtevek za okoljske informacije se lahko zavrne, če bi razkritje škodljivo vplivalo:

[…]

(c) na potek pravnega postopka, možnost osebe, da se ji pravično sodi, ali možnost organa javne oblasti, da izvede kazensko ali disciplinsko preiskavo;

[…]

Omenjene razloge za zavrnitev je treba razlagati omejevalno ob upoštevanju javnega interesa za razkritje in ob upoštevanju, ali se zahtevane informacije nanašajo na emisije v okolje.

[…]“

B – *Pravo Unije*

1. Uredba št. 1049/2001

8. V skladu s členom 2(1) Uredbe št. 1049/2001 „[imajo v]si državljani Unije in vse fizične ali pravne osebe s prebivališčem ali statutarnim sedežem v eni od držav članic […] pravico dostopa do dokumentov institucij ob upoštevanju načel, pogojev in omejitev, določenih s to uredbo.“

9. Člen 4 Uredbe z naslovom „Izjeme“ v svojem odstavku 2 določa, da „[i]nstitucije zavrnejo dostop do dokumenta, kadar bi razkritje oslabilo varstvo:

— […]

— […]

— namena inšpekcij, preiskav in revizij, razen če ne prevlada javni interes za razkritje.“

2. Uredba št. 1367/2006

10. V uvodni izjavi 15 Uredbe št. 1367/2006 je navedeno:

„Kadar Uredba (ES) 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. Pojem ‚poslovni interesi‘ vključuje sporazume o zaupnosti podatkov, ki so jih sklenili institucije ali organi, ki delujejo v okviru bančnih pristojnosti.“

11. V skladu s členom 1(1) Uredbe št. 1367/2006 je „[c]ilj te uredbe […] prispevati k izvajanju obveznosti, ki izhajajo iz Konvencije Gospodarske komisije ZN za Evropo o dostopu do informacij, udeležbi javnosti pri odločanju in dostopu do pravnega varstva v okoljskih zadevah (v nadaljnjem besedilu ‚Aarhuška konvencija'), in sicer z določitvijo pravil za uporabo določb Konvencije v institucijah in organih Skupnosti, zlasti pa z:

(a) zagotovitvijo pravice dostopa javnosti do informacij o okolju, ki jih prejmejo ali pripravijo in hranijo institucije ali organi Skupnosti, ter z določitvijo osnovnih pogojev in praktičnih ukrepov za uresničevanje te pravice;

[…]"

12. Člen 3 iste uredbe določa:

„Uredba (ES) 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.

[…]"

13. Člen 6(1) Uredbe št. 1367/2001 določa: „V zvezi s prvo in tretjo alineo člena 4(2) Uredbe (ES) 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 (ES) 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."

II – **Dejansko stanje**

14. ClientEarth je združenje angleškega prava, katerega dejavnost je varstvo okolja. 8. septembra 2010 je pri Komisiji zaprosilo za dostop do določenih dokumentov v skladu z uredbama št. 1049/2001 in št. 1367/2006. Natančneje, šlo je za različne dokumente, omenjene v „Management Plan 2010. DG Environment", Generalnega direktorata za okolje, objavljenem na spletnem portalu tega direktorata.

15. Komisija je 29. oktobra 2010 prošnjo delno zavrnila, pri čemer je navedla, da je – razen v enem od primerov – zavrnitev dostopa do dokumentov utemeljena z izjemami, določenimi v odstavkih 2 (tretja alinea) in 3, prvi pododstavek, člena 4 Uredbe št. 1049/2001 (varstvo namena inšpekcij, preiskav in revizij ter varstvo postopka odločanja institucij).

16. Pritožnik je 10. novembra 2010 vložil prošnjo za potrditev delne zavrnitve v skladu s členom 7(2) Uredbe št. 1409/2001. Ker Komisija ni odgovorila, je 21. februarja 2011 vložil tožbo pri Splošnem sodišču zoper odločbo zaradi molka organa, s katero je bila njegova prošnja zavrnjena. Nazadnje je Komisija 30. maja 2011 izdala izrecno odločbo o potrdilni prošnji in združenju ClientEarth odobrila dostop do celotne vsebine 22 študij – razen v nekaterih primerih do imen njihovih avtorjev – v zvezi s skladnostjo zakonodaje držav članic z okoljskim pravom Unije, ki jih je izvedlo zasebno podjetje za račun Komisije in ki jih je ta prejela leta 2009. Vendar je zavrnila dostop do dela vsebine preostalih 41 študij.

17. V zvezi z zadnjenavedenimi je pritožniku za vsako od študij posredovala naslovno stran, kazalo vsebine, seznam uporabljenih kratic, prilogo, ki je vsebovala preučeno zakonodajo, in pododdelke, naslovljene „Uvod“, „Splošni pregled pravnega okvira države članice“ in „Okvir za prenos in izvedbo“. Nasprotno pa je Komisija zavrnila dostop do pododdelkov, naslovljenih „Povzetek“, „Pravna analiza ukrepov prenosa“ in „Sklep“, ter prilogo, ki vsebuje preglednico ujemanja med zakonodajo zadevne države članice in upoštevnim pravom Unije.

18. Komisija je zavrnjene študije razdelila v dve skupini. Prva je zajemala študijo o prenosu prava Unije, katerega ocenjevanje se je začelo pred kratkim z dialogom z zadevno državo članico. Druga skupina pa je zajemala preostalih 40 študij, ki so bile povod za obsežnejši dialog z zadevnimi državami članicami.

19. Komisija je zavrnitev dostopa utemeljila z istočasnim obstojem treh izjem:

(A) Varstvo namena preiskav (člen 4(2), tretja alinea, Uredbe št. 1049/2001). Komisija je navedla, da so bile te študije izdelane zato, da ji omogočijo nadzor nad prenosom več direktiv držav članic in da po potrebi sproži postopek zaradi neizpolnitve obveznosti v skladu s členom 258 PDEU. Komisija je glede študije, ki spada v prvo zgoraj navedeno skupino, pojasnila, da še ni prišla do sklepa o prenosu zadevne direktive. Razkritje podatkov in ugotovitev iz te študije, ki še niso bili preverjeni in na katere se zadevna država članica ni imela možnosti odzvati, naj bi pomenilo tveganje za to državo, da bi se jo, morda neupravičeno, kritiziralo, in naj bi škodilo vzdušju medsebojnega zaupanja, ki je potrebno za presojo izvajanja zadevne direktive. Komisija je glede spornih študij, ki spadajo v drugo zgoraj navedeno kategorijo, pojasnila, da je v nekaterih primerih proti zadevnim državam članicam sprožila postopek zaradi neizpolnitve obveznosti, v drugih primerih pa še ni sprejela sklepa, ali je treba sprožiti tak postopek. Po mnenju Komisije bi razkritje spornih študij škodilo vzdušju medsebojnega zaupanja, ki je potrebno za rešitev sporov med njo in zadevnimi državnimi članicami, ne da bi bilo treba uporabiti sodno fazo navedenega postopka.

(B) Varstvo postopka odločanja institucij (člen 4(3), prvi pododstavek, Uredbe št. 1049/2001). Komisija je trdila, da so bile te študije izdelane po njenem naročilu za povsem notranje namene, v okviru predhodne faze preiskave v zvezi s prenosom prava Unije. Komisija je dodala, da je mogoče, da se ne bo strinjala z ugotovitvami teh študij ali da bo uporabila druga sredstva preiskave, vključno z lastno notranjo presojo in informacijami iz dialoga z zadevnimi državami članicami. Po njenem mnenju bi – ker se še ni opredelila glede skladnosti nacionalne zakonodaje s pravom Unije niti glede možnosti sprožitve postopka zaradi neizpolnitve obveznosti, to je o vprašanju, glede katerega ima široko diskrecijsko pravico – zahtevano razkritje škodilo njenemu notranjemu postopku odločanja, kar bi jo lahko izpostavilo neupravičenim zunanjim pritiskom.

(C) Varstvo zasebnosti in integritete posameznika (člen 4(1)(b) Uredbe št. 1049/2001). Po mnenju Komisija je bilo to izjemo mogoče uporabiti za razkritje imena avtorjev nekaterih študij, za dostop do katerih se je prosilo.

20. Nazadnje je Komisija sklenila, da ne obstaja prevladujoč javni interes, ki bi upravičil razkritje spornih dokumentov. Menila je, da je javni interes bolje varovan, če se varuje vzdušje medsebojnega zaupanja med državami članicami in njo ter njeno diskrecijsko pravico, da sprejme upravne odločbe v zvezi z morebitnimi kršitvami. Komisija je tudi pojasnila, da v potrdilni prošnji ni bilo argumentov, s katerimi bi se lahko dokazal prevladujoč javni interes za razkritje.

21. Združenje ClientEarth je pri Splošnem sodišču vložilo ničnostno tožbo, ki jo je utemeljilo s skupno sedmimi tožbenimi razlogi: 1. kršitev člena 8(1) in (2) Uredbe št. 1049/2001, ker naj bi Komisija nezakonito podaljšala rok za odgovor na potrdilno prošnjo, 2. kršitev člena 4(1), (2) in (4) Aarhuške konvencije, ker naj ta določba ne bi določala nobenih izjem od pravice do dostopa do dokumentov,

s katero bi se želeli varovati cilji dejavnosti preiskave, razen kazenski in disciplinski, 3. kršitev obveznosti dejavnega razširjanja informacij o okolju, določene v členu 5, od (3) do (7), Aarhuške konvencije in členu 4(2)(b) Uredbe št. 1367/2006, 4. kršitev člena 4(2), tretja alinea, Uredbe št. 1049/2001, ker naj Komisija ne bi upoštevala omejitev, ki so določene za izjemo od pravice do dostopa do dokumentov iz te določbe, 5. kršitev člena 4(3), prvi pododstavek, Uredbe št. 1049/2001, ker naj bi bila možnost, da bi popolno razkritje spornih študij škodilo postopku odločanja Komisije, hipotetična in naj ne bi bila razumno predvidljiva, 6. kršitev člena 4(2) *in fine* in (3) Uredbe št. 1049/2001 zaradi obstoja prevladujočega javnega interesa, ki utemeljuje to razkritje in 7. huda in ponavljajoča se kršitev člena 8(1) in (2) Uredbe št. 1049/2001 in člena 4(1) Aarhuške konvencije, ki jo je storila Komisija, zaradi katere naj bi Splošno sodišče moralo sprejeti odvračilne ukrepe.

III – **Sodba Splošnega sodišča**

22. Splošno sodišče je izdalo zavrnilno sodbo z dne 13. septembra 2013.[6]

23. Splošno sodišče je združilo tožbene razloge v dve skupini, pri čemer se je s tožbenimi razlogi, združenimi v prvi skupini, napačno izpodbijala utemeljitev izpodbijanega sklepa, medtem ko se tožbeni razlogi, zajeti v drugi skupini, niso nanašali na napačno obrazložitev. Tu je pomembno, da je Splošno sodišče odločilo, da tožeča stranka ni uspela dokazati, da je Komisija neupravičeno zavrnila dostop zaradi varstva namena svojih preiskav, zaradi česar ni bilo treba preučiti, ali je bilo tudi sklicevanje na namen varstva postopkov odločanja napačno. Nazadnje je Splošno sodišče menilo, da tožeča stranka tudi ni dokazala niti obstoja prevladujočega javnega interesa, zaradi katerega bi bil dostop do zadevne dokumentacije upravičen.

IV – **Pritožba**

24. V pritožbi, ki jo je vložilo združenje ClientEarth, so navedeni trije pritožbeni razlogi: (A) Napačna razlaga pojmov „preiskava“ in „oslabilo varstvo namena preiskav“ v smislu člena 4(2), tretja alinea, Uredbe št. 1049/2001. (B) Napačna uporaba prava zaradi kršitve člena 4(1) in (4) Aarhuške konvencije. (C) Napačna razlaga pojma „prevladujoči javni interes“ v smislu člena 4(2), *in fine*, Uredbe št. 1049/2001.

V – **Postopek pred Sodiščem**

A – *Prvi pritožbeni razlog*

25. Prvi pritožbeni razlog je sestavljen iz dveh delov. V prvem delu se obravnavajo razlogi, zaradi katerih je Splošno sodišče menilo, da so sporne študije del preiskave, ki jo opravlja Komisija. Po mnenju združenja ClientEarth pojem „preiskava“ predpostavlja obstoj uradne odločbe Komisije, ki bi bil v tem primeru sklep o začetku postopka zaradi neizpolnitve obveznosti. Ker take odločbe – glede katere bi bilo celo mogoče sprejeti, da ni sprejeta ravno pred zadevnim dokumentom, če ta dokument pomeni pripravljalno gradivo za to odločbo – ni, naj zadevni dokumenti ne bi mogli biti del upravnega spisa preiskave, za katerega velja splošna domneva o zaupnosti.

26. Komisija odgovarja, da je kateri koli dokument, v katerem Komisija preverja, ali države članice upoštevajo pravo Unije, povezan s preiskavo v smislu člena 4(2) Uredbe št. 1049/2001. Zato je po njenem mnenju nepomembno, ali prvo presojo skladnosti prava države članice s pravom Unije opravijo službe Komisije ali pa tretja oseba po naročilu Komisije.

6 — T-111/11, EU:T:2013:482.

27. Združenje ClientEarth v drugem delu zatrjuje, da je Splošno sodišče sicer priznalo, da bi se sporne študije lahko štele za del preiskave, vendar pa je napačno presodilo, da bi njihovo razkritje lahko vplivalo na varstvo namena preiskave, zaradi katerega se Komisija lahko sklicuje na splošno domnevo o zaupnosti. V tem smislu izpostavlja okoliščino, da je šlo za posebne dokumente, katerih razkritje ne bi vplivalo na namen poznejših postopkov zaradi neizpolnitve.

28. Komisija pa meni, da je izpodbijana sodba pravilna in da se pravilno opira na sodno prakso Sodišča.

B – *Drugi pritožbeni razlog*

29. Drugi pritožbeni razlog temelji na petih argumentih. Prvič, Splošno sodišče naj ne bi upoštevalo obveznosti, da je treba člen 4(4)(c) Aarhuške konvencije razlagati ozko. Drugič, pritožnik Splošnemu sodišču očita, da je preučilo možnost neposredne uporabe člena 4 Aarhuške konvencije, čeprav to ni bilo nujno za nadzor nad zakonitostjo člena 4(2), tretja alinea, Uredbe št. 1049/2001 glede na navedeno konvencijo. Tretjič, združenje ClientEarth trdi, da se v izpodbijani sodbi ni upoštevalo obveznosti razlage Aarhuške konvencije v skladu s členoma 26 in 31 Dunajske konvencije o pogodbenem pravu, saj je členu 4(4)(c) te konvencije pripisalo pomen, ki se ne ujema niti z njegovim besedilom niti njegovim duhom. Četrtič, Splošno sodišče naj bi prav tako napačno menilo, da člena 4(4)(c) Aarhuške konvencije ni mogoče neposredno uporabiti za institucije Unije. Nazadnje, pritožnik navaja, da je izpodbijana sodba napačna, ker prizna izjemo od uporabe Aarhuške konvencije na podlagi „posebnosti“ Unije.

30. Komisija, ki jo podpirata Evropski parlament in Svet, meni, da Splošno sodišče ni zagrešilo nobene napake in je odločilo v skladu s sodno prakso Sodišča, zlasti v zvezi s tremi kumulativnimi pogoji, ki morajo biti izpolnjeni, da lahko sodišče Unije preuči združljivost akta Unije z mednarodnim sporazumom. Komisija meni, da je bila Aarhuška konvencija vključena v pravo Unije z Uredbo št. 1367/2006 in je treba zakonitost izpodbijane odločbe preveriti ob upoštevanju te uredbe. Poleg tega tri institucije poudarjajo, da so izjeme, navedene v Konvenciji, oblikovane tako, da jih Unija lahko vključi v svoj red, pri tem pa varuje vse legitimne interese, ki se priznavajo na podlagi člena 4 Uredbe št. 1049/2001.

C – *Tretji pritožbeni razlog*

31. Združenje ClientEarth oporeka presoji Splošnega sodišča v tem smislu, da je treba „prevladujoč javni interes“ v smislu člena 4(2), *in fine*, Uredbe št. 1049/2001, s katerim je mogoče upravičiti razkritje dokumenta, ki škoduje pravnim interesom, varovanim z izjemo, razlikovati od načel, na katerih temelji navedena uredba, namreč na pravici do dostopa do informacij in preglednosti, in mora preseči potrebo po varstvu spornih dokumentov. Združenje ClientEarth trdi, da je Splošno sodišče s tem, da mu je očitalo, da se je sklicevalo zgolj na splošne premisleke, ne da bi dokazalo, da bi načelo preglednosti moralo imeti prednost pred razlogi, zaradi katerih je bila zavrnitev razkritja utemeljena, obrnilo dokazno breme, ki bi ga v tem primeru morala v skladu s sodno prakso nositi Komisija.

32. Komisija trdi, da ker je zaradi splošne domneve lahko zavrnila dostop do spornih dokumentov, je moralo združenje ClientEarth dokazati obstoj prevladujočega javnega interesa, zaradi katerega bi bila objava teh dokumentov upravičena, česar pa ni storilo.

VI – **Presoja**

A – *Prvi pritožbeni razlog*

1. Prvi del: „Preiskava“ in obstoj postopka zaradi neizpolnitve obveznosti

33. Združenje ClientEarth v prvem delu prvega pritožbenega razloga trdi, da pojem „preiskava“ v smislu člena 4(2), tretja alinea, Uredbe št. 1049/2001 predpostavlja obstoj uradnega sklepa Komisije o začetku postopka. Komisija pa zatrjuje nasprotno, in sicer da je vsak dokument, v katerem Komisija preverja, ali države članice upoštevajo pravo Unije, povezan s „preiskavo“ v smislu navedene določbe.

34. Jedro vprašanja je torej v tem, da se ugotovi, ali pojem „preiskave“ v smislu Uredbe št. 1049/2001 predpostavlja obstoj uradne odločbe o začetku postopka zaradi neizpolnitve obveznosti, ali pa zadostuje, da gre za dokumente, na podlagi katerih se Komisija lahko odloči, da bo začela navedeni postopek.

35. Združenje ClientEarth v utemeljitev svoje trditve, da pravo Unije ne dovoljuje, da se začne postopek preiskave brez izrecnega sklepa Komisije o tem, omeni sodbo z dne 14. novembra 2013, Liga para a Protecção da Natureza (LPN)/Komisija.[7] Vendar menim, da niti iz navedene sodbe niti iz sodne prakse, ki je tam navedena, ni mogoče izpeljati sklepa, do katerega pride pritožnik, ravno zato ker so bili v tistem primeru sporni dokumenti del upravnega spisa v postopku zaradi neizpolnitve obveznosti, ki je že tekel. V tej zadevi gre dejansko za prvi primer, v katerem se zastavlja vprašanje, ali se lahko „preiskava“ začne pred uradnim začetkom postopka zaradi neizpolnitve obveznosti, tako da ni mogoče računati na to, da bodo prejšnje sodbe v zvezi s tem v pomoč.

36. Zdaj, ko je to ugotovljeno, je treba najprej navesti, da okoliščine spornih študij niso enake kar zadeva, natančneje, obstoj konkretnega postopka zaradi neizpolnitve obveznosti. Kot je mogoče ugotoviti iz izpodbijane sodbe,[8] se je namreč ena od spornih študij nanašala na državo članico, v zvezi s katero si Komisija še ni izoblikovala mnenja glede pravilnosti prenosa zadevne direktive. Kar zadeva ostale študije, so bile te „v nekaterih primerih“ povod za sprožitev postopka zaradi neizpolnitve obveznosti zoper zadevne države članice, medtem ko se „v drugih primerih“ Komisija še ni odločila, ali bo sprožila ta postopek.

37. Splošno sodišče te razlike ni upoštevalo in je v pojem „preiskave“ vključilo tako študije, ki so se nanašale na primere, v katerih se je nato začel postopek zaradi neizpolnitve obveznosti, kot tudi druge študije, v zvezi s predmetom katerih še ni bila sprejeta odločba o začetku navedenega postopka. Za Splošno sodišče je bilo poleg te razlike odločilno, „da sporne študije niso bile izdelane v informativne ali akademske namene, ampak kot ciljno usmerjeni instrumenti za odkrivanje natančno določenih kršitev prava Unije“,[9] iz česar brez nadaljnjega sledi, da „se sporne študije umeščajo v okvir preiskave Komisije v smislu člena 4(2), tretja alinea, Uredbe št. 1049/2001“.[10]

38. Ta enaka obravnava študij, ki so pripeljale do postopka, na eni strani in študij, ki do tega niso pripeljale, na drugi strani temelji na ustaljeni sodni praksi Sodišča, saj „Komisija lahko veljavno uporabi izjemo iz člena 4(2), tretja alinea, Uredbe št. 1049/2001, da zavrne dostop do dokumentov, ki se nanašajo na preiskave o morebitni kršitvi prava Unije, zaradi katere *bi se lahko sprožil postopek*

7 — C-514/11 P in C-605/11 P, EU:C:2013:738.

8 — Izpodbijana sodba (točka 17).

9 — Izpodbijana sodba (točka 49).

10 — Izpodbijana sodba (točka 50).

zaradi neizpolnitve obveznosti ali ki je dejansko privedla do začetka takega postopka“,[11] saj se je „[v] teh primerih […] štelo, da je zavrnitev dostopa upravičena zato, ker zadevne države članice upravičeno pričakujejo od Komisije, da spoštuje zaupnost teh preiskav, celo nekaj časa po koncu teh preiskav (glej […] sodbo API proti Komisiji,[12] točka 120 in navedena sodna praksa)“.[13]

39. Glede na razlogovanje Splošnega sodišča v nadaljevanju „so sporne študije ciljno usmerjeni dokumenti, namenjeni analizi prenosa neke direktive s strani določene države članice, za katere je namenjeno, da so del spisa Komisije glede tega prenosa. Ko je bil postopek zaradi neizpolnitve obveznosti že sprožen, ni mogoče šteti, da te študije niso del spisa v zvezi z zadevnim postopkom, ker se je Komisija med drugim na podlagi teh dokumentov odločila, da sproži navedeni postopek. Glede študij, v zvezi s katerimi Komisija še ni sprožila postopka zaradi neizpolnitve obveznosti, je treba prav tako ohraniti njihovo zaupnost, ker informacij, ki so prišle v prosto uporabo ob začetku postopka iz nje ni več mogoče umakniti, kot pravilno zatrjuje Komisija“.[14]

40. Nazadnje Splošno sodišče meni, da ni nujno, da se, kar zadeva „študije, v zvezi s katerimi Komisija še ni sprožila postopka zaradi neizpolnitve obveznosti“, ta postopek nazadnje tudi začne, saj meni, da se „izjema glede varstva ciljev […] preiskave ne uporabi samo za dokumente v zvezi z začetim postopkom zaradi neizpolnitve obveznosti, ampak tudi za dokumente v zvezi s preiskavami, ki bi lahko [– odvisno od primera –] privedle do takega postopka“.[15] Zato je mogoče, da bi šlo za *primer*, ko se postopek ni začel, in bi se ta izjema kljub temu uporabila.

41. Menim, da bi lahko načelno enako obravnavali študije, na podlagi katerih se je že začel postopek zaradi neizpolnitve obveznosti v trenutku, ko je predložena prošnja za dostop do njih, in študij, ki so izdelane več ali manj neposredno pred začetkom tovrstnega postopka, ko se prosi za dostop do zadevnih študij. Vendar menim, da ti primeri ne morejo obsegati primera študij, ki niti niso bile razlog za začetek postopka niti niso dokumenti, ki bi bili del priprave na dejanski začetek tega postopka.

42. Strinjati se je treba, da postopkov zaradi neizpolnitve obveznosti ni mogoče začeti brez podlage, ampak mora biti nujno povod zanje ugotovitev, da obstaja vsaj utemeljen dvom o zakonitosti ravnanja zadevne države članice, kar zahteva določeno stopnjo obveščenosti Komisije. To bi kazalo v korist široke razlage pojma „preiskava“, v katerega spadajo dejanja, opravljena pred formalnim začetkom postopka. Dejansko, kot trdi Komisija v svojem odgovoru na pritožbo,[16] v praksi vsi postopki temeljijo na minimalnih preiskavah in Sodišče je bolj ali manj izrecno seveda priznalo to prakso.[17]

43. Vendar se mora ta predhodna minimalna preiskava vsekakor nanašati na morebitni začetek postopka zaradi neizpolnitve obveznosti. Želim povedati, da se v nasprotju z mnenjem Komisije, ki ga je predstavila na obravnavi v odgovor na eno od mojih vprašanj, „preiskave“ v smislu člena 4(2), tretja alinea, Uredbe št. 1049/2001 ne sme zamenjati s „skrbjo“, za katero člen 17(1) PEU na splošno pooblašča Komisijo, v zvezi z „uporabo prava Unije“. Obstaja namreč jasna razlika v stopnji med *preiskavo*, na katero se nanaša zadevna določba Uredbe št. 1049/2001, in obveščanjem, ki je potrebno za to, da Komisija lahko igra vlogo *varuha Pogodb*.

11 — Izpodbijana sodba (točka 58). Moj poudarek.

12 — T-36/04, EU:T:2007:258.

13 — Izpodbijana sodba (točka 58).

14 — Izpodbijana sodba (točka 79).

15 — Izpodbijana sodba (točka 80). Moj poudarek.

16 — Točke od 18 do 22.

17 — V zvezi s tem Komisija navaja več sodb Splošnega sodišča, ki jih je Sodišče v pritožbenem postopku potrdilo: Bavarian Lager (T-309/97, EU:T:1999:257), API (EU:T:2007:258), Technische Glasswerke Ilmenau (T-237/02, EU:T:2007:257) in Odile Jacob (T-237/05, EU:T:2006:395). Sodišče se je jasneje izreklo o tem v sodbi Mecklenburg (C-321/96, EU:C:1998:300, točka 30).

44. Skrb za uporabo prava Unije, spodbujanje splošnega interesa Unije ali skrb za uporabo Pogodb so tako kot ostale naloge, podeljene Komisiji v členu 17(1) PEU, načelne dejavnosti, ki se izražajo samo v posebnih pravnih pristojnostih v okviru posameznih pooblastil, ki jih Komisiji podeljujejo vse Pogodbe. Na podlagi pooblastila, da skrbi za konkretno uporabo primarnega prava in da nadzira uporabo prava Unije, torej ne more sprejeti katerega koli ukrepa ali določbe, za katere meni, da so primerne za dosego tega cilja, temveč vsekakor samo tiste, ki so navedene v konkretnih postopkih, določenih v pravnem redu Unije.

45. Če bi se uporabil pristop Komisije, bi to pomenilo, da bi se izjema od pravice do dostopa do podatkov pretirano razširila; to izjemo pa je treba tako kot vse izjeme od uresničevanja pravice razlagati ozko.[18] S tem bi se nazadnje priznalo, da bi Komisija lahko v praksi zavrnila dostop do vsake informacije, ki jo ima, z utemeljitvijo, da jo je pridobila med izvajanjem svojih nalog kot varuhinja Pogodb, z drugimi besedami, med izvajanjem katere koli od svojih pristojnosti, in ne samo, kot je pravilneje, med izvajanjem tistih pristojnosti nadzora, določenih za točno določene postopke, kot so postopki zaradi neizpolnitve obveznosti ali postopki na področju konkurence.

46. Zato menim, da je Splošno sodišče ustvarilo splošno kategorijo, in sicer „preiskave, ki se opravijo pred katerim koli postopkom“, kamor spada brez razlikovanja vsaka informativna dejavnost Komisije. To se po mojem mnenju ne ujema s pravim razumevanjem člena 4(2), tretja alinea, Uredbe št. 1049/2001, v katerem ima sklic na „namen inšpekcij, preiskav in revizij“ konkretno in posebno razsežnost glede na konkretne postopke, določene v Pogodbah, in ni tako splošen in abstrakten, da bi se nanašal na katero koli dejavnost Komisije, ki mora skrbeti za pravilno uporabo prava Pogodb in skrbeti za uporabo prava Unije.

47. V zakonodajnem okviru, ki ima določeno povezavo z obravnavano zadevo, je Sodišče sprejelo merilo, ki je lahko koristno pri ugotavljanju, v kakšnem obsegu je mogoče preiskavo pred začetkom postopka obravnavati, kot da je naknadno vključena v navedeni postopek ali postane njegov del. V sodbi Mecklenburg[19] se je namreč zastavilo vprašanje, ali je treba pojem „postopek predhodne preiskave“ iz člena 3(2), tretja alinea, Direktive 90/313/EGS o prostem dostopu do informacij o okolju[20] – na podlagi katerega lahko države članice določijo, da se informacija, ki se nanaša na „zadeve, ki so ali so bile predmet sodne obravnave ali […] preiskave (vključno z disciplinsko preiskavo) ali za katere velja postopek predhodne preiskave“ – razlagati tako, da zajema upravni postopek, katerega namen je zgolj priprava upravnega ukrepa.

48. Sodišče je takrat sklenilo, da „je treba pojem ‚postopek predhodne preiskave‘ razlagati tako, da zajema samo upravni postopek […], katerega namen je zgolj priprava upravnega ukrepa, če poteka neposredno pred sodnim ali podobnim postopkom in se izvaja zato, da se pridobijo dokazi ali razišče zadeva pred začetkom samega postopka“.[21]

49. V tem smislu menim, da bi lahko, kar zadeva tu obravnavani primer, izjema, določena v členu 4(2), tretja alinea, Uredbe št. 1049/2001, obsegala samo študije, ki so bile ob vložitvi prošnje za dostop do študij del postopka zaradi neizpolnitve obveznosti, ki je že tekel, in tudi druge študije, ki – čeprav se niso nanašale na primer, v zvezi s katerim se je postopek že začel – bodo postale del postopka, ki se bo začel v bližnji prihodnosti.

50. Nazadnje menim, da je združenje ClienEarth upravičeno uveljavljalo kršitev člena 4(2), tretja alinea, Uredbe št. 1049/2001 v obsegu, v katerem so bile v pojem „preiskave“ nepravilno vključene tiste študije, ki jim ni neposredno sledil postopek zaradi neizpolnitve obveznosti.

18 — Glede dostopa do okoljskih informacij je v uvodni izjavi 15 Uredbe št. 1367/2006 konkretno navedeno, da bi bilo treba razloge za zavrnitev dostopa do informacij o okolju razlagati restriktivno.

19 — C-321/96, EU:C:1998:300.

20 — Direktiva Sveta z dne 7. junija 1990 (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 15, zvezek 1, str. 402).

21 — Mecklenburg (C-321/96, EU:C:1998:300, točka 30).

51. Zato je treba pritožbi v tej točki ugoditi.

52. Sprejetje prvega dela prvega pritožbenega razloga pomeni, da je treba določiti, katere so tiste študije, ki jih je zaradi njihove povezave z že začetim postopkom zaradi neizpolnitve obveznosti ali postopkom zaradi neizpolnitve obveznosti, ki se bo kmalu začel, ob vložitvi prošnje za dostop, treba šteti za del tovrstnega postopka. Kot sem pojasnil v točki 76 teh sklepnih predlogov, je treba zato zadevo vrniti v razsojanje Splošnemu sodišču.

53. Kljub vsemu, ko bo Splošno sodišče določilo, katere so študije, ki so povezane s postopkom zaradi neizpolnitve obveznosti, ki že teče ali ki se bo kmalu začel, bo treba preučiti, ali se sme zavrniti njihovo razkritje na podlagi splošne domneve, da je navedena zavrnitev nujna za varstvo namena preiskav Komisije, z drugimi besedami, da bi učinkovala izjema, določena v členu 4(2), tretja alinea, Uredbe št. 1049/2001.

2. Drugi del: Varstvo preiskave in splošna domneva v korist zavrnitve dostopa do dokumentov.

54. V drugem delu tega prvega pritožbenega razloga se zastavlja vprašanje, ali bi v spornem primeru lahko veljala splošna domneva zaupnosti, na katero se je sklicevala Komisija, da je zavrnila dostop do zaprošenih dokumentov.

55. Sodna praksa Sodišča priznava možnost, da se lahko institucija, na katero je naslovljena prošnja za dostop, sklicuje na splošno domnevo zaupnosti v zvezi z določeno kategorijo dokumentov, če so prošnje za dostop do teh dokumentov lahko predmet podobnih splošnih premislekov. Zlasti je Sodišče priznalo tovrstno splošno domnevo v zvezi z dokumenti, ki se nanašajo na postopke nadzora nad državnimi pomočmi,[22] postopke nadzora na področju konkurence,[23] postopke zaradi neizpolnitve obveznosti[24] in nazadnje na sodne postopke[25].

56. V tej zadevi pa je vprašljivo, ali lahko vse sporne študije brez razlikovanja škodijo namenu varstva preiskav Komisije tako, kakor je Komisija trdila v postopku.

57. Upoštevati je treba, da gre v vseh primerih namreč za študije, ki jih je po naročilu Komisije izvedlo zasebno svetovalno podjetje, v zvezi z obsegom, v katerem so različne države članice izpolnile svojo obveznost prenosa določenih direktiv.[26] V izpodbijani sodbi je navedeno, da „[…] je te študije naročila Komisija v okviru obveznosti, ki ji je naložena na podlagi člena 17 PEU, da pod nadzorom Sodišča skrbi za uporabo prava Unije“.[27] Glede na to se ne zdi sporno, da tako zaradi predmeta (preverjanje prenosa določenih direktiv) kot tudi avtorja (zunanje svetovalno podjetje) sporne študije nikakor niso mogle vsebovati „občutljivih“ informacij, ki bi lahko Komisijo postavile v kočljiv položaj.

58. Priznam, da je mogoče, da v navedenih študijah niso samo informacije, ki so dostopne komur koli, saj – kot je pojasnila Komisija na obravnavi – so se njihovi avtorji lahko sklicevali na ime Komisije, da bi prišli do informacij, ki so bile potrebne za izdelavo zadevnih študij, kar jim je verjetno omogočilo dostop do virov, do katerih posamezniki nimajo dostopa. Prav tako dopuščam, da so avtorji delovali v imenu Komisije, da bi pridobili informacije, na podlagi katerih so izdelali študije. Vendar je kljub

22 — Sodba Komisija/Technische Glaswerke Ilmenau (C-139/07 P, EU:C:2010:376).

23 — Tako v zvezi s koncentracijami sodba Komisija/Éditions Odile Jacob (C-404/10 P, EU:C:2012:393), v postopkih o usklajevanju pa sodba Komisija/EnBW (C-365/12 P, EU:C:2014:12). Glede vprašanja glej Lenaerts, K.: „The Interplay between Regulation nº 1049/2001 on Access to Documents and the Specific EU Regulations in the Field of Competition Law“, v *Mundi et Europae civis. Liber Amicorum Jacques Steenbergen*, Larcier, Bruselj, 2014, str. 483-492.

24 — Sodba LPN/Komisija (C-514/11 P in C-605/11 P, EU:C:2013:738).

25 — Sodba Švedska/API in Komisija (C-514/07 P, C-528/07 P in C-532/07 P, EU:C:2010:541).

26 — Kot je potrjeno v točki 49 izpodbijane sodbe „se sporne študije nanašajo na prenos nekaterih direktiv Unije s področja varstva okolja s strani 19 držav članic“.

27 — *Loc. ult. cit.*

temu tu predvsem pomembno, da so bile navedene študije, vključno s presojo glede ravni izpolnitve držav članic in ugotovitvami, na katerih bi konkretni predlog za začetek postopka zaradi neizpolnitve obveznosti, ki so jih te študije vsebovale, morebiti lahko temeljil, vsekakor študije teh avtorjev, in nikakor ne študije Komisije.

59. Če je tako, menim, da ni mogoče sprejeti argumenta Komisije, da bi razkritje študij lahko škodilo vzdušju medsebojnega zaupanja med Komisijo in državami članicami, saj njihova vsebina ni bila odraz mnenja Komisije, ki bi se vedno lahko sklicevala na to, da zadevne študije ne odražajo njenega mnenja o skladnosti nacionalne zakonodaje s pravom Unije, in bi izpostavila zgolj informativno in dokumentarno naravo teh študij, katerih namen je bil ravno, da si oblikuje svoje mnenje.

60. V zvezi s tem je treba spomniti, da so avtorji – kakor sem že navedel – sicer lahko pridobili uporabljene informacije s sklicevanjem na ime Komisije, vendar so se v končni fazi navedene informacije nanašale na to, v kakšnem obsegu so države članice izpolnile svojo obveznost, da prenesejo določene direktive v okoljskih zadevah, drugače povedano, na vprašanje, ki bi v veliki meri in *per definitionem* moralo biti splošno znano in dostopno vsakomur. Druga stvar pa je, da v okviru Unije, ki trenutno obsega 27 držav, preverjanje vseh zadevnih zakonodaj pomeni vsekakor nezanemarljivo tehnično težavo, čeprav zgolj iz jezikovnih razlogov, od koder izhaja interes, ki bi ga študije lahko vzbudile pri pritožnici kot organizaciji, ki se posveča varstvu okolja, in zato prednostna vrednost, ki jo je v tem okviru treba priznati načelu preglednosti in s tem pravici do dostopa do informacij in dokumentov, ki jo priznava člen 42 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah.

61. Vsekakor, ker je študije, za katere se zanima pritožnica, v celoti pripravilo zunanje svetovalno podjetje, ne da bi Komisija kar koli dodala ali presojala, jih ni mogoče pripisati Komisiji, temveč tretji osebi, saj se v skladu s členom 4(4) Uredbe št. 1049/2001 „[g]lede dokumentov tretjih strank […] institucija s tretjimi strankami posvetuje, da bi presodila, ali se lahko uporabi izjema iz odstavkov 1 ali 2, razen če je že jasno, ali naj se dokument razkrije ali ne“.

62. Zato menim, da je tudi drugi del prvega pritožbenega razloga treba sprejeti. Vsekakor mora Splošno sodišče preučiti, ali vsaka od študij, za katere meni, da so del postopka zaradi neizpolnitve obveznosti, vsebuje informacijo, mnenje ali presojo, ki bi lahko Komisijo kakor koli postavili v kočljiv položaj do te mere, da bi škodile namenu varstva njene preiskave, in se torej ne bi mogla opreti na splošno domnevo, da obstaja možnost take škode.

B – *Drugi pritožbeni razlog*

63. Presoja prvega pritožbenega razloga naj načeloma ne bi izključevala presoje drugega pritožbenega razloga, v katerem pritožnica zatrjuje, da je zaradi uporabe člena 4(4)(c) Aarhuške konvencije za ta primer nujno treba omejiti pojem „preiskave“ na kazensko ali disciplinsko področje.

64. Drugi pritožbeni razlog bi torej pripeljal do preučevanja nasprotja med členom 4(2), tretja alinea, Uredbe št. 1049/2001, ki se nanaša na splošno na „preiskave“, in členom 4(4)(c) Aarhuške konvencije, ki omogoča, da se zavrne zahteva za informacije, ki bi lahko imele neugodne posledice za „možnost organa javne oblasti, da izvede kazensko ali disciplinsko preiskavo“.

65. V končni fazi bi šlo za vprašanje, ali določba Aarhuške konvencije v tem primeru prevlada nad Uredbo št. 1049/2001.

66. Glede na tako predstavljen drugi pritožbeni razlog se odgovor na to vprašanje ne more razlikovati od odgovora Sodišča v nedavni sodbi z dne 13. januarja 2015,[28] v kateri – čeprav v zvezi z drugo določbo Aarhuške konvencije (člen 9(3), ki se nanaša na aktivno legitimacijo) – je veliki senat potrdil tradicionalno sodno prakso, v skladu s katero se ni mogoče sklicevati na mednarodne določbe kot parameter veljavnosti sekundarnega prava Unije.

67. Iz istih razlogov, iz katerih je veliki senat zavrnil možnost sklicevanja na člen 9(3) Aarhuške konvencije, je treba prav tako zavrniti možnost uporabe člena 4(4)(c) te konvencije, saj so tudi pri tej določbi izpolnjeni pogoji, navedeni v točki 54 navedene sodbe, in sicer da je vsebina določbe nepogojna in dovolj natančna.

68. Iz člena 4(4)(c) Aarhuške konvencije namreč ne izhaja nepogojna in dovolj natančna obveznost, ki bi lahko neposredno vplivala na pravni položaj posameznikov. V skladu z navedeno določbo se „[z]ahtevek za okoljske informacije […] lahko zavrne, če bi razkritje škodljivo vplivalo: […] (c) na potek pravnega postopka, možnost osebe, da se ji pravično sodi, ali možnost organa javne oblasti, da izvede kazensko ali disciplinsko preiskavo“. Sklic na „možnost […], da izvede […] disciplinsko preiskavo“ je dovolj splošen in nenatančen, da se z njim lahko razume kateri koli nadzor javnih organov nad pravno ustreznostjo ravnanja subjektov, ki jih zavezujejo pravila, katerih spoštovanje morajo zagotavljati navedeni organi.

69. V tem smislu se za to, da Komisija preverja, ali so države članice izpolnile svojo dolžnost prenosa določenih direktiv, in, po potrebi, sproži postopek zaradi neizpolnitve obveznosti, lahko reče, da naravno tvori del „možnosti“ Komisije, da „izvede preiskavo“, ki se lahko v tem smislu opredeli, *lato sensu*, kot „disciplinska“, saj lahko na njeni podlagi Komisija zagotovi izpolnjevanje prava Unije z izvajanjem pristojnosti za sankcioniranje, ki ji jo v ta namen podeljujejo Pogodbe. Samo če bi iz člena 4(4)(c) Aarhuške konvencije nedvomno izhajalo, da se sklic na „možnost organa javne oblasti, da izvede kazensko ali disciplinsko preiskavo“ nanaša na postopke v zvezi s posamezniki, bi bilo treba skleniti, da niso zaobjeti tisti postopki, katerih predmet je ravnanje držav članic. Ker je Evropska unija unija držav, je v njeni edinstveni naravi, da bi bilo treba postopke nadzora nad pravno ustreznostjo ravnanja glavnih akterjev, to je držav članic, razlagati – z vidika Aarhuške konvencije – kot „disciplinske“ postopke. Zato bi razlaga člena 4(4)(c) navedene konvencije, ki jo predlaga združenje ClientEarth, zahtevala konkretizacijo, brez katere ne bi bilo mogoče, da bi navedena določba neposredno vplivala na njegov posebni pravni položaj.

C – *Tretji pritožbeni razlog*

70. Z zadnjim pritožbenim razlogom, ki je očitno podreden v primerjavi s prvima dvema, združenje ClientEarth zastavlja vprašanje bistva javnega interesa, ki bi lahko nazadnje utemeljil razkritje dokumenta, tudi v primeru, če škoduje pravnim interesom, ki so zaščiteni z eno od izjem, določenih v Uredbi št. 1049/2001. Po njegovem mnenju ni nujno, da se ta prevladujoč pravni interes razlikuje od načel, ki jim služi načelo preglednosti, tako da je Splošno sodišče, ker tega ni razumelo tako, obrnilo dokazno breme v njegovo škodo.

71. V točki 107 izpodbijane sodbe je navedeno, da se mora „[v] skladu s sodno prakso […] prevladujoči javni interes, določen v členu 4(2) *in fine* in (3), prvi pododstavek *in fine*, Uredbe št. 1049/2001, ki bi lahko upravičil razkritje dokumenta, ki bi lahko oslabilo ali resno oslabilo pravne interese, varovane z izjemami iz teh določb, načeloma razlikovati od zgoraj navedenih načel, iz katerih izhaja omenjena uredba (zgoraj v točki 52 navedena sodba API proti Komisiji, točka 97)“.

28 — Sodba Svet/Vereniging Milieudefensie (od C-401/12 P do C-403/12 P, EU:C:2015:4).

72. Gre za primer, v katerem je Sodišče jasno potrdilo, da „ni treba, da se prevladujoč javni interes, ki lahko upraviči razkritje dokumenta, razlikuje od načel, na katerih temelji Uredba št. 1049/2001“.[29] Torej v skladu s sodno prakso Sodišča splošne navedbe ne zadostujejo kot dokaz, da ima načelo preglednosti „poseben pomen, ki bi lahko prevladal nad razlogi[, ki utemeljujejo] zavrnitev razkritja zadevnih dokumentov“.[30] Zato ni mogoče trditi, tako kot pritožnik, da samo sklicevanje na načelo preglednosti zadostuje za utemeljitev razkritja dokumenta, ki pomeni škodo za pravne interese, varovane z zadevnimi izjemami.

73. Vsekakor bo sprejetje prvega pritožbenega razloga in vrnitev zadeve Splošnemu sodišču omogočilo, da se v primeru konkretnih študij, ki so zajete z izjemo, določeno v členu 4(2), tretja alinea, Uredbe št. 1049/2001, dokaže, ali združenje ClientEarth navaja dovolj razlogov, da se dokaže, da prevladujoč javni interes, ki je podrejen načelu preglednosti, prevlada nad namenom varstva preiskave Komisije.

VII – **O dokončni rešitvi spora Sodišča**

74. V skladu s členom 61 Statuta Sodišča, „če je pritožba utemeljena, Sodišče razveljavi odločitev Splošnega sodišča“ in „če stanje postopka to dovoljuje, lahko samo dokončno odloči o zadevi“.

75. Menim, da če bi Sodišče v skladu z mojim predlogom sprejelo prvi del prvega pritožbenega razloga, ne bi moglo odločiti o vsebini zadeve, zaradi česar bi bilo treba zadevo vrniti Splošnemu sodišču.

76. Da bi se namreč natančno razmejilo, katere so, na eni strani, študije, v zvezi s katerimi je bilo treba začetek postopka šteti za izključen, in, na drugi strani, študije, ki so se nanašale na primere, v katerih je vedno obstajala možnost, da se bo postopek kmalu začel, bi bilo v vsakem primeru posebej nujno ugotoviti, ali je bila sprožitev postopka razumno verjetna ob vložitvi prošnje za dostop do študij, pri čemer je treba upoštevati čas, ki je pretekel od takrat, ko jih je imela Komisija na razpolago, in okoliščine, ki bi lahko utemeljile to, da se Komisija še ni odločila, da sproži postopek. Zaradi tega je treba zadevo vrniti Splošnemu sodišču, da odloči o tem vprašanju.

77. Poleg tega bi bilo prav tako treba, če bo Sodišče sprejelo tudi drugi del prvega pritožbenega razloga, vrniti zadevo Splošnemu sodišču, da bi to brez uporabe splošne domneve, da obstaja možnost povzročitve škode namenu preiskave Komisije, preučilo, ali vsaka od študij, za katere Splošno sodišče meni, da so del postopka zaradi neizpolnitve obveznosti, vsebuje informacijo, mnenje ali presojo, ki bi lahko Komisijo kakor koli postavila v kočljiv položaj tako, da bi to škodovalo navedenemu namenu.

VIII – **Stroški**

78. V skladu s členom 138(1) Poslovnika, ki se na podlagi člena 184(1) istega poslovnika uporablja za pritožbeni postopek, Sodišču predlagam, naj se Komisiji naloži plačilo stroškov.

IX – **Predlog**

79. Ob upoštevanju navedenih preudarkov Sodišču predlagam, naj odloči tako:

1. Prvi pritožbeni razlog se sprejme.

2. Sodba Splošnega sodišča z dne 13. septembra 2013 (T-111/11, EU:T:2013:482) se razveljavi.

29 — Sodba LPN/Komisija (C-514/11 P in C-605/11 P, EU:C:2013:738, točka 92) z navedbo sodbe Švedska in Turčija/Svet (C-39/05 P in C-52/95 P, EU:C:2008:374, točki 74 in 75).

30 — Sodba LPN/Komisija (C-514/11 P in C-605/11 P, EU:C:2013:738, točka 93).

3. Zadeva se vrne Splošnemu sodišču, da ugotovi, katere konkretne študije od vseh spornih spadajo v kategorijo „preiskave“, bodisi ker so del postopka, ki teče, bodisi zaradi povezave s postopkom, za katerega je razumno verjetno, da se bo začel v prav tako razumnem roku. Vsekakor mora Splošno sodišče preučiti, ali vsaka od študij, za katere meni, da so del postopka zaradi neizpolnitve obveznosti, vsebuje informacijo, mnenje ali presojo, ki bi lahko Komisijo kakor koli postavile v kočljiv položaj do te mere, da bi škodile namenu varstva njene preiskave, in se torej ne bi mogla opreti na splošno domnevo nastanka možnosti take škode.

4. Komisiji se naloži plačilo stroškov.