SODBA SODIŠČA PRVE STOPNJE (tretji senat)
z dne 17. marca 2005*

V zadevi T-187/03,

Isabella Scippacercola, stanujoča v Bruslju (Belgija), ki sta jo sprva zastopala K. Adamantopoulos in D. Papakrivopoulos, odvetnika, nato pa K. Adamantopoulos in B. Keane, solicitor, z naslovom za vročanje v Luxembourgu,

tožeča stranka,

proti

Komisiji Evropskih skupnosti, ki jo zastopata L. Flynn in P. Aalto, zastopnika, z naslovom za vročanje v Luxembourgu,

tožena stranka,

zaradi predloga za razglasitev ničnosti odločbe Komisije z dne 19. marca 2003, s katero je bil zavrnjen predlog tožeče stranke, da bi pridobila dostop do dokumenta v zvezi s projektom novega atenskega mednarodnega letališča v Spati (Grčija),

* Jezik postopka: angleščina.

SODIŠČE PRVE STOPNJE EVROPSKIH SKUPNOSTI (tretji senat),

v sestavi J. Azizi, predsednik, M. Jaeger in O. Czúcz, sodnika,

sodni tajnik: I. Natsinas, administrator,

na podlagi pisnega postopka in obravnave z dne 9. septembra 2004,

izreka naslednjo

Sodbo

Pravni okvir

1 V členu 255 ES je določeno:

„1. Vsi državljani Unije in vse fizične ali pravne osebe s prebivališčem ali statutarnim sedežem v eni od držav članic imajo pravico dostopa do dokumentov Evropskega parlamenta, Sveta in Komisije ob upoštevanju načel in pogojev, ki naj se določijo v skladu z odstavkoma 2 in 3.

2. Splošna načela in omejitve iz razlogov javnega ali zasebnega interesa, ki veljajo za to pravico dostopa do dokumentov, določi Svet v skladu s postopkom iz člena 251 v dveh letih po začetku veljavnosti Amsterdamske pogodbe.

[...]"

2 V Izjavi št. 35, priloženi Sklepni listini Amsterdamske pogodbe (v nadaljevanju: Izjava št. 35), je določeno:

„Konferenca se dogovori, da bodo načela in pogoji iz člena [255](1) Pogodbe o ustanovitvi Evropske skupnosti dopuščali državi članici od Komisije ali Sveta zahtevati, da se dokument, ki izvira iz te države članice, ne pošilja tretjim strankam brez njenega predhodnega soglasja."

3 V Uredbi Evropskega parlamenta in Sveta (ES) št. 1049/2001 z dne 30. maja 2001 o dostopu javnosti do dokumentov Evropskega parlamenta, Sveta in Komisije (UL L 145, str. 43) so opredeljeni načela, pogoji in omejitve pravice dostopa do dokumentov teh institucij, določene v členu 255 Pogodbe ES (člen 1(a) Uredbe št. 1049/2001). Ta uredba je začela veljati 3. decembra 2001.

4 Člen 2 Uredbe št. 1049/2001 določa:

„1. Vsi državljani Unije in vse fizične ali pravne osebe s prebivališčem ali statutarnim sedežem v eni od držav članic imajo pravico do dostopa do dokumentov institucij ob upoštevanju načel, pogojev in omejitev, določenih s to uredbo.

[...]

3. Ta uredba se uporablja za vse dokumente institucij, to je za dokumente, ki jih institucije pripravijo ali prejmejo in so v njihovi lasti, na vseh področjih delovanja Evropske unije.

[...]"

5 Člen 3 Uredbe št. 1049/2001, v katerem so opredeljeni pojmi, določa:

„V tej uredbi:

(a) ‚dokument' pomeni neko vsebino ne glede na to, kakšen je njen medij (napisana na papirju ali shranjena v elektronski obliki ali kot zvočni, vizualni ali avdiovizualni zapis) o vprašanju, nanašajočem se na politiko, dejavnosti ali odločitve s področja odgovornosti institucije;

(b) ‚tretja stranka' pomeni neko fizično ali pravno osebo ali subjekt zunaj institucije, vključno z državami članicami, drugimi institucijami in organi Skupnosti ali zunaj Skupnosti in tretjimi državami."

6 Člen 4 Uredbe št. 1049/2001, v katerem so opredeljene izjeme od zgoraj navedene pravice do dostopa, 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) zasebnosti in integritete 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 mnenj,

— namena inšpekcij, preiskav in revizij,

razen če ne prevlada javni interes za razkritje.

[...]

4. Glede dokumentov tretjih strank se 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.

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 razkrijejo.

[...]"

7 Člen 5 Uredbe št. 1049/2001, naslovljen „Dokumenti v državah članicah", določa:

„Kadar država članica prejme zahtevo za dokument, ki je v njeni lasti, izvira pa iz institucije, razen če je že jasno, ali naj se dokument razkrije ali ne, se država članica posvetuje z institucijo, da bi sprejela odločitev, ki ne ogroža doseganja ciljev te uredbe.

Država članica lahko namesto tega napoti zahtevo na institucijo."

8 Člen 9 Uredbe št. 1049/2001, ki se nanaša na obravnavo dokumentov občutljive narave, določa:

„1. Dokumenti občutljive narave so dokumenti, ki izvirajo iz institucij ali njihovih agencij, iz držav članic, tretjih držav ali mednarodnih organizacij in so označeni s ‚TRÈS SECRET/TOP SECRET', ‚SECRET' ali ‚CONFIDENTIEL' v skladu s predpisi institucije, ki ščitijo bistvene interese Evropske unije ali ene ali več njenih držav članic na področjih, zajetih v členu 4(1)(a), zlasti javni varnosti, obrambi in vojaških zadevah.

2. Prošnje za dostop do dokumentov občutljive narave na podlagi postopkov, določenih v členih 7 in 8, obravnavajo samo tiste osebe, ki imajo pravico seznaniti se z navedenimi dokumenti. Brez poseganja v člen 11(2) te osebe tudi ocenijo, kako se na dokumente občutljive narave lahko sklicuje v javnem registru.

3. Dokumenti občutljive narave se vpišejo v register ali izročijo samo s privolitvijo tistega, ki jih je ustvaril.

[...]"

9 Člen 5 (pod naslovom „Posvetovanje") Pravilnika o uresničevanju Uredbe št. 1049/2001, katerega besedilo je vključeno v Prilogo k Sklepu Komisije 2001/937/ES, ESPJ, Euratom z dne 5. decembra 2001 o spremembi njenega poslovnika (UL L 345, str. 94), določa:

„1. Kadar Komisija prejme prošnjo za dostop do dokumenta, ki ga hrani, ki pa izvira od tretje stranke, generalni direktorat ali služba, ki dokument hrani, preveri, ali zanj velja ena od izjem iz člena 4 Uredbe [...] št. 1049/2001. Če za zahtevani dokument veljajo varnostna pravila Komisije, se uporablja člen 6 tega pravilnika.

2. Če generalni direktorat ali služba, ki hrani dokument, po preučitvi presodita, da je treba dostop zavrniti v okviru ene od izjem iz člena 4 Uredbe [...] št. 1049/2001, se negativni odgovor pošlje prosilcu brez posvetovanja z avtorjem, ki je tretja stranka.

3. Generalni direktorat ali služba, ki hrani dokument, prošnjo odobri brez posvetovanja z avtorjem, ki je tretja stranka, v naslednjih primerih:

(a) zahtevani dokument je bil že razkrit s strani avtorja ali na podlagi Uredbe ali drugih predpisov;

(b) razkritje ali delno razkritje njegove vsebine ne bi bistveno vplivalo na enega od interesov iz člena 4 Uredbe [...] št. 1049/2001.

4. V vseh drugih primerih se je treba posvetovati z avtorjem, ki je tretja stranka. Zlasti kadar prošnja za dostop zadeva dokument, ki izhaja iz države članice, se generalni direktorat ali služba, ki hrani dokument, posvetuje z organom matične države v naslednjih primerih:

(a) dokument je bil posredovan Komisiji pred datumom začetka veljavnosti Uredbe [...] št. 1049/2001;

(b) država članica je prosila Komisijo, naj dokumenta ne razkrije brez njenega predhodnega soglasja v skladu s členom 4(5) Uredbe [...] št. 1049/2001.

5. Avtor, ki je tretja stranka in s katerim se posvetujejo, ima rok za odgovor, ki ni krajši kot pet delovnih dni, a mora omogočiti Komisiji, da spoštuje lastne roke za odgovor. Če v predpisanem obdobju ne pride do odgovora ali če tretje stranke ni mogoče najti ali identificirati, Komisija odloči v skladu s pravili o izjemah v členu 4 Uredbe [...] št. 1049/2001, pri čemer upošteva upravičene interese tretje stranke na podlagi informacij, s katerimi razpolaga.

6. Če Komisija namerava odobriti dostop, čeprav avtor temu izrecno nasprotuje, avtorja obvesti o svoji nameri razkritja dokumenta po obdobju desetih delovnih dni in ga opozori na pravna sredstva, ki so mu na voljo zoper to razkritje.

[...]"

Dejansko stanje

10 I. Scippacercola je z dopisom z dne 29. januarja 2003 Komisijo zaprosila, naj ji odobri dostop do nekaterih dokumentov, med drugim tudi analize stroškov in koristi, v zvezi s projektom novega atenskega mednarodnega letališča v Spati. Ta projekt je bil sofinanciran iz Kohezijskega sklada.

11 Generalni direktorat (GD) Komisije za regionalno politiko je z dopisom z dne 21. februarja 2003 tožeči stranki dostop do analize stroškov in koristi zavrnil, pri čemer je navedel:

„Glede vaše prošnje za prejem kopije analize stroškov in koristi, smo se, ker gre za dokument, ki je bil izdelan, preden je začela veljati Uredba [...] št. 1049/2001, v skladu s členom 5 Sklepa [...] 2001/937 [...] posvetovali z nacionalnimi organi. Nacionalni organi so s telefaksom z dne 10. februarja 2002 GD [za regionalno politiko] sporočili, da dostop do tega dokumenta ne sme biti odobren.

Razlog za zavrnitev se nanaša na varstvo pravic do intelektualne lastnine. Gre namreč za študijo, ki so jo opravili zasebni svetovalci za neko banko. Ta je grški državi pomagala pri pripravi spisa projekta, pri čemer je bila sklenjena klavzula o zaupnosti.

V tem okviru GD [za regionalno politiko] meni, da v skladu s členom 4(5) Uredbe [...] št. 1049/2001 zadevne študije ni mogoče dati na razpolago [...]"

12 Z istim dopisom je tožena stranka tožeči stranki predložila del vloge za finančno pomoč iz Kohezijskega sklada, ki je pod naslovom „Opis glavnih sklepov" vsebovala kratek opis glavnih vidikov analize stroškov in koristi.

13 Z dopisoma z dne 24. februarja in 28. marca 2003 je tožeča stranka ponovno zaprosila za dostop do zadevnega dokumenta.

14 V dopisu z dne 19. marca 2003, ki je bil tožeči stranki vročen 31. marca 2003, je generalni sekretar Komisije potrdil zavrnitev dostopa do zahtevanega dokumenta (v nadaljevanju: izpodbijana odločba). Ta dopis se glasi:

„Zahvaljujem se vam za vaš dopis z dne 24. februarja, registriran 26. februarja, v katerem prosite, naj ponovno preučimo vašo prošnjo za dostop do celotnega besedila analize stroškov in koristi v zvezi z izgradnjo novega atenskega mednarodnega letališča.

To analizo je opravila neka banka za grške nacionalne organe (nacionalno ministrstvo za gospodarstvo).

Na podlagi člena 5(4)(a) Pravilnika o uresničevanju Uredbe št. 1049/2001, ki je bil sprejet s Sklepom [...] 2001/937, so se službe Komisije o dostopnosti dokumenta, ki je bil Komisiji poslan pred začetkom veljavnosti te uredbe (3. decembra 2001), posvetovale z grškimi organi. Grški organi so odgovorili, da Komisiji ne dovolijo razkritja tega dokumenta.

V skladu s členom 4(5) Uredbe št. 1049/2001 vam torej ne morem odobriti dostopa do tega dokumenta in moram zato potrditi zavrnitev GD za regionalno politiko.

[...]"

Postopek in predlogi strank

15 Tožeča stranka je to tožbo vložila 28. maja 2003.

16 Na podlagi poročila sodnika poročevalca je Sodišče prve stopnje odločilo, da začne ustni postopek.

17 Stranki sta na obravnavi 9. septembra 2004 podali ustne navedbe in odgovorili na vprašanja Sodišča prve stopnje.

18 Tožeča stranka Sodišču prve stopnje predlaga, naj:

— razglasi izpodbijano odločbo za ničnо;

— toženi stranki naloži plačilo stroškov postopka.

19 Tožena stranka Sodišču prve stopnje predlaga, naj:

— tožbo zavrne kot neutemeljeno;

— tožeči stranki naloži plačilo stroškov.

Pravno stanje

20 Tožeča stranka v podporo tožbi navaja štiri tožbene razloge. Prvi tožbeni razlog se nanaša na očitno nepravilno uporabo prava in očitno napako pri presoji dejstev, saj je Komisija napačno menila, da zahtevani dokument izvira iz države članice. Drugi tožbeni razlog se nanaša na očitno nepravilno uporabo prava, ker Komisija ni preučila razlogov, s katerimi je Grčija utemeljila svoje negativno mnenje za razkritje zahtevanega dokumenta. Tretji tožbeni razlog se nanaša na pomanjkljivo

obrazložitev izpodbijane odločbe. Četrti tožbeni razlog se nanaša na nepravilno uporabo prava, ker Komisija ni preučila, ali bi bilo treba odobriti delni dostop do informacij iz zahtevanega dokumenta.

Prvi tožbeni razlog: Komisija naj bi napačno menila, da zahtevani dokument izvira iz države članice

Trditve strank

21 Tožeča stranka trdi, da izpodbijana odločba vsebuje napako pri uporabi prava in očitno napako pri presoji dejstev, saj je tožena stranka v tej odločbi napačno menila, da zahtevani dokument izvira iz države članice. Trdi, da je tožena stranka napačno razlagala ter uporabila člen 4(5) Uredbe št. 1049/2001 in člen 5(4) Sklepa 2001/937. Tožena stranka naj bi poleg tega kršila tudi člen 1(a) Uredbe št. 1049/2001 in načelo čim širšega dostopa do dokumentov Komisije, ki je bilo potrjeno s to določbo in sodno prakso.

22 Tožeča stranka trdi, da je tožena stranka napačno menila, da zahtevani dokument izvira od grških organov. Po njenem mnenju zahtevani dokument izvira od tretje stranke in bi bilo zato treba uporabiti določbe člena 4(4) Uredbe št. 1049/2001.

23 Tožeča stranka opozarja, da različne jezikovne različice te uredbe potrjujejo razlago, po kateri izraz „ki izvira iz/od" zadeva dokument, za katerega velja, da je bil izdelan za državo članico ali ga je država članica izdelala sama.

24 Meni, da bi bilo treba zahtevani dokument opredeliti kot „dokument tretje stranke" v smislu člena 4(4) Uredbe št. 1049/2001. Iz dopisa tožene stranke z dne 21. februarja 2003 naj bi namreč izhajalo, da je treba za avtorja zahtevanega dokumenta šteti ali zasebne svetovalce ali banko, ki naj bi analizo stroškov in koristi pripravili(-a) v okviru izdelave spisa projekta.

25 Ker je bilo treba analizo stroškov in koristi predložiti za odobritev finančne podpore, bi se lahko za „lastnika" zahtevanega dokumenta alternativno štela tudi letališka družba. Letališka družba naj bi bila namreč izvajalka projekta izgradnje letališča v Spati in edina upravičenka do pomoči iz Kohezijskega sklada. V vsakem primeru pa naj bi bilo gotovo, da zahtevani dokument ne izvira iz države članice.

26 Tožeča stranka meni, da je treba izraz „ki izvira iz/od" razlagati dosledno. Ta razlaga bi se morala skladati s sodno prakso Skupnosti, po kateri je treba kakršno koli izjemo od pravil dostopa do dokumentov dosledno razložiti in uporabiti (sodba Sodišča z dne 11. januarja 2000 v združenih zadevah Nizozemska in Van der Wal proti Komisiji, C-174/98 P in C-189/98 P, Recueil, str. I-1, točka 27, ter sodba Sodišča prve stopnje z dne 5. marca 1997 v zadevi WWF UK proti Komisiji, T-105/95, Recueil, str. II-313, točka 56).

27 Tožeča stranka opozarja, da se Uredba št. 1049/2001 nanaša na čim širši dostop do dokumentov (člen 1(a)) in si kot cilj zadaja čim bolj uresničiti pravico dostopa javnosti do dokumentov (uvodne izjave). V nasprotju s tem ciljem bi bilo, če bi izraz „ki izvira iz/od" razlagali tako široko, da bi se lahko država članica, katere vloga je omejena le na „posredovanje" dokumenta Komisiji, sklicevala na določbe člena 4(5) Uredbe št. 1049/2001.

28 Tožeča stranka izpodbija trditev tožene stranke, da identiteta avtorja ni bistvena. Nasprotno, njegova identiteta naj bi bila v postopku odobritve dostopa do dokumentov bistvenega pomena. Če to ne bi bilo tako, bi lahko vsaka tretja stranka zaobšla zahteve Uredbe št. 1049/2001 preprosto tako, da bi državo članico prosila, naj zanjo posreduje dokument Komisiji.

29 Tožeča stranka zavrača izjavo tožene stranke, da je treba od takrat, ko se določen dokument preda eni od evropskih institucij, uporabljati člen 4(5) Uredbe št. 1049/2001. Tožeča stranka trdi, da na splošno ni težko določiti identitete avtorja posameznega dokumenta. V nobenem primeru pa lagodnost uprave ne bi smela biti pred pravico državljanov Evropske unije do čim širšega dostopa do dokumentov, razen če zaradi tega nastanejo čezmerni stroški (sodba Sodišča z dne 6. decembra 2001 v zadevi Svet proti Hautala, C-353/99 P, Recueil, str. I-9565, točki 29 in 30, ter sodba Sodišča prve stopnje z dne 19. julija 1999 v zadevi Hautala proti Svetu, T-14/98, Recueil, str. II-2489, točke od 85 do 88). V zadevnem primeru naj ne bi bilo nobenega dvoma o identiteti avtorja dokumenta. Očitno naj bi bilo, da ga je izdelala tretja stranka. Zato bi morala Komisija namesto člena 4(5) Uredbe št. 1049/2001 uporabiti člen 4(4) te uredbe.

30 Tožena stranka te utemeljitve izpodbija in trdi, da zadevni dokument izvira iz Helenske republike v smislu Uredbe št. 1049/2001.

Presoja Sodišča prve stopnje

31 Najprej je treba poudariti, da se pravica do dostopa do dokumentov institucij, določena v členu 2 Uredbe št. 1049/2001, nanaša, v skladu z odstavkom 3 istega člena, na vse dokumente v lasti Evropskega parlamenta, Sveta in Komisije, ki jih

te institucije pripravijo ali prejmejo. Zato se lahko zgodi, da morajo institucije, če je to treba, posredovati dokumente, ki izvirajo od tretjih strank, pri čemer tretje stranke na podlagi opredelitve tega pojma iz člena 3(b) iste uredbe vključujejo predvsem države članice.

32 Dalje je treba opozoriti, da je bil pred začetkom veljavnosti Uredbe št. 1049/2001 dostop javnosti do dokumentov Komisije urejen s Sklepom Komisije 94/90/ESPJ, ES, Euratom z dne 8. februarja 1994 o dostopu javnosti do dokumentov Komisije (UL L 46, str. 58). S členom 1 tega sklepa je bil formalno sprejet Kodeks ravnanja v zvezi z dostopom javnosti do dokumentov Sveta in Komisije (UL 1993, L 340, str. 41), ki sta ga Svet in Komisija potrdila 6. decembra 1993 ter je bil priložen temu sklepu. V tem kodeksu ravnanja je bilo v tretjem odstavku razdelka „Obravnava prvotnih zahtev" določeno, da je treba, „[č]e je avtor dokumenta, ki je v lasti katere od institucij, fizična ali pravna oseba, država članica, druga institucija ali organ Skupnosti oziroma nacionalna ali mednarodna organizacija, [...] zahtevo nasloviti neposredno na avtorja dokumenta". V skladu s tem t. i. „pravilom avtorja" zadevna institucija torej ni imela pooblastila za razkritje dokumentov, ki so izvirali iz široke kategorije tretjih strank, zlasti posameznih držav članic, prosilec za dostop do dokumentov pa je moral svojo zahtevo nasloviti neposredno na zadevno tretjo stranko, če je bilo to treba.

33 Uredba št. 1049/2001 ne vsebuje več pravila avtorja, saj je v njej določeno, da morajo biti javnosti načeloma dostopni vsi dokumenti institucij.

34 Vendar pa iz člena 4(5) Uredbe št. 1049/2001 izhaja, da so med tretjimi strankami države članice deležne posebne obravnave. V tej določbi je namreč določeno, da lahko država članica institucijo prosi, naj ne razkrije dokumentov, ki izvirajo iz te države članice, brez njenega predhodnega soglasja. Treba je opozoriti, da je s členom 4(5) Uredbe št. 1049/2001 prenesena Izjava št. 35, s katero se je konferenca visokih pogodbenic dogovorila, da bodo načela in pogoji iz člena 255 ES državi

članici dopuščali zahtevati od Komisije ali Sveta, da se dokument, ki izvira iz te države članice, ne pošilja tretjim strankam brez njenega predhodnega soglasja. To možnost, ki je državam članicam priznana s členom 4(5) Uredbe št. 1049/2001, je mogoče pojasniti z dejstvom, da cilj ali učinek te uredbe ni spreminjati nacionalnih predpisov o dostopu do dokumentov (glej uvodno izjavo 15 Uredbe št. 1049/2001 in sodbo Sodišča prve stopnje z dne 17. septembra 2003 v zadevi Messina proti Komisiji, T-76/02, Recueil, str. II-3203, točki 40 in 41).

35 V obravnavanem primeru je treba ugotoviti, da je tožena stranka zadevni dokument prejela v okviru vloge za financiranje iz Kohezijskega sklada. Glede tega je treba poudariti, da na podlagi člena 10(3) Uredbe Sveta (ES) št. 1164/94 z dne 16. maja 1994 o ustanovitvi Kohezijskega sklada (UL L 130, str. 1), kakor je bila spremenjena z Uredbo Sveta (ES) št. 1264/1999 z dne 21. junija 1999 (UL L 161, str. 57) in Uredbo Sveta (ES) št. 1265/1999 z dne 21. junija 1999 (UL L 161, str. 62), vloge za pomoč za projekte v okviru tega sklada predloži država članica upravičenka. Na podlagi odstavka 4 istega člena morajo vloge za pomoč vsebovati predvsem analizo stroškov in koristi.

36 Iz tega sledi, da lahko v okviru Kohezijskega sklada vlogo za pomoč predloži samo država članica upravičenka ter da mora biti med informacije, ki jih taka vloga vsebuje, nujno vključeno tudi analitično poročilo o stroških in koristih.

37 V zadevnem primeru je analizo stroškov in koristi za grške nacionalne organe opravila neka banka. Ta dokument namreč spada med informacije, ki jih mora vsebovati vloga za pomoč, predložena v okviru Kohezijskega sklada.

38 Ne da bi se bilo treba izreči o vprašanju, ali dokumenti, ki jih države članice le posredujejo (in ne tudi izdelajo), spadajo na področje uporabe člena 4(5) Uredbe št. 1049/2001, zato zadošča ugotovitev, da je bil zadevni dokument, ki ga je izdelala banka za grške nacionalne organe, izdelan za državo članico.

39 V teh okoliščinah je treba ugotoviti, da tožena stranka ni storila napake, ker je menila, da zadevni dokument izvira iz države članice.

40 Poleg tega utemeljitev tožeče stranke, da bi se lahko katera koli tretja stranka izognila obveznostim, ki izhajajo iz Uredbe št. 1049/2001, preprosto tako, da bi državo članico prosila, naj toženi stranki zanjo posreduje dokument, v zadevnem primeru ni bistvena. Kot je bilo namreč že povedano, je tožena stranka zadevni dokument prejela v okviru vloge za pomoč iz Kohezijskega sklada. V okviru Kohezijskega sklada je edina sogovornica Komisije država članica upravičenka. Vloge za pomoč za projekte lahko predložijo samo države članice upravičenke, zato tožena stranka tega dokumenta ne bi prejela, če grški organi ne bi vložili vloge za finančno podporo iz Kohezijskega sklada.

41 Iz teh ugotovitev izhaja, da je treba prvi tožbeni razlog zavrniti.

Drugi tožbeni razlog: Komisija naj ne bi preučila razlogov, ki jih je navedla država članica v podporo svojemu negativnemu mnenju

Trditve strank

42 Tožeča stranka trdi, da je tožena stranka po črki in duhu kršila člen 4(5) Uredbe št. 1049/2001 in člen 5(4) Sklepa 2001/937, saj ni preučila razlogov, ki jih je Grčija

navedla v podporo svojemu negativnemu mnenju glede razkritja zahtevanega dokumenta. S tem naj bi tožena stranka glede razkritja dokumenta v njeni posesti državi članici priznala možnost *de facto* veta.

43 Tožeča stranka meni, da iz uporabe glagolov „posvetovati se" in „prositi", ki sta uporabljena v členu 4(4) in (5) Uredbe št. 1049/2001 ter členu 5(4) Sklepa 2001/937, izhaja, da mnenje, ki ga izrazi država članica, Komisije ne zavezuje. Če bi zgoraj navedena člena razlagali v smislu, da imajo na njuni podlagi države članice glede dokumentov, ki izvirajo iz njih, pravico veta, bi bilo to v nasprotju z očitnim pomenom izraza „prositi".

44 Tožeča stranka trdi, da lahko odločitve o razkritju dokumentov, ki so v lasti institucij, sprejemajo le institucije in da mora zato posamezna institucija zavrnitev razkritja utemeljiti na podlagi odstavkov od 1 do 3 člena 4 Uredbe št. 1049/2001.

45 Tožeča stranka opozarja, da se tožena stranka v obeh dopisih, ki jih je naslovila nanjo, sklicuje na negativno mnenje grških organov in le zelo redkobesedno tudi na razloge, ki so jih ti organi navedli v podporo svojemu negativnemu mnenju. Nič naj ne bi kazalo na to, da je tožena stranka te razloge preučila. Izpodbijana odločba naj bi vsebovala še manj informacij o razlogih, ki so jih navedli grški organi, in morebitnih presojah teh razlogov s strani Komisije. Generalni sekretar se je preprosto skliceval na negativno mnenje grških organov.

46 Tožeča stranka trdi, da bi morala tožena stranka preučiti razloge, ki so jih navedli grški organi, in elemente te presoje predstaviti tudi v dopisih, ki ji jih je poslala. Tožena stranka naj bi ravnala, kot da je mnenje Grčije zanjo zavezujoče.

47 Tožeča stranka navaja, da je v členu 4(2) Uredbe št. 1049/2001 določeno, da Komisija v nekaterih primerih dostop zavrne. Če bi bil izpolnjen kateri od teh pogojev, bi Komisija dostop morala zavrniti. Po drugi strani naj v členu 4 (5) iste uredbe ne bi bilo določeno, da Komisija dostop mora zavrniti, temveč da lahko država članica zahteva takšno zavrnitev. Presoja o usodi takšne prošnje pa naj bi bila prepuščena Komisiji.

48 Tožeča stranka navaja, da dvomi, da bi se v državah članicah, ki imajo svoj sistem dostopa do dokumentov, zahteva Komisije za zavrnitev dostopa štela za zavezujočo. Pri tem trdi, da tožena stranka s trditvijo, da bi bilo treba njene želje upoštevati, „kolikor je to mogoče", priznava, da to ni tako. To naj bi pomenilo, da njeno mnenje, ko gre za opredelitev, ali je treba na nacionalni ravni odobriti dostop do njenih dokumentov ali ne, v okviru takega posvetovanja ni niti odločilno niti zavezujoče.

49 Po mnenju tožeče stranke bi šlo, če bi morala država članica stališče tožene stranke šteti za zavezujoče, za očitno omejevanje pravic državljanov v tej državi članici, tožena stranka pa bi s tem pridobila dejansko pravico do veta, pri čemer morda sploh ne bi bila seznanjena z zadevnim nacionalnim sistemom. Tožeča stranka navaja, da država članica vsekakor ohranja določeno diskrecijsko pravico pri pravilih, v skladu s katerimi je mogoče odobriti dostop, da s tem uskladi zahteve svojega nacionalnega sistema z zahtevami pravnega reda avtorja. Čeprav lahko država članica zahteva zavrnitev dostopa, naj bi torej tožena stranka po analogiji razpolagala z diskrecijsko pravico, ki naj bi ji omogočala, da v sodelovanju z državo članico opredeli, kako odgovoriti na zaskrbljenost te, in hkrati omogoči čim širši dostop do dokumentov.

50 Na obravnavi je tožeča stranka trdila, da se na podlagi člena 9(3) Uredbe št. 1049/2001 za razkritje dokumentov občutljive narave zahteva soglasje organa, od katerega prihajajo. Tožeča stranka trdi, da bi se zakonodajalec Skupnosti, če bi

želel s členom 4(5) zadevne uredbe državam članicam podeliti pravico veta, izrazil na podoben način kot v tej določbi.

51 Tožena stranka te utemeljitve izpodbija in predlaga zavrnitev tožbenega razloga.

Presoja Sodišča prve stopnje

52 V okviru tega tožbenega razloga se postavlja vprašanje, ali je s členom 4(5) Uredbe št. 1049/2001, v katerem je določeno, da lahko država članica od institucije zahteva, naj brez njenega predhodnega soglasja ne razkrije dokumenta, ki izvira iz te države članice, tej državi članici dodeljena pravica veta ali pa ima določeno diskrecijsko pravico tudi institucija.

53 Treba je opozoriti, da je v Uredbi št. 1049/2001 določeno, da mora imeti javnost načeloma dostop do vseh dokumentov institucij (uvodna izjava 11).

54 Glede dokumentov tretjih strank je v členu 4(4) Uredbe določeno, da se institucije z zadevnimi tretjimi strankami posvetujejo pri presoji, ali se lahko uporabi katera od izjem iz člena 4(1) ali (2) iste uredbe, razen če je že jasno, ali naj se dokument razkrije ali ne. Iz tega sledi, da se institucijam ni treba posvetovati z zadevno tretjo stranko, če je že jasno, ali naj se dokument razkrije ali ne. V vseh drugih primerih se morajo institucije posvetovati z zadevno tretjo stranko. Zato je pri dokumentih, katerih avtor je tretja stranka, posvetovanje s tretjo stranko na splošno predpogoj za opredelitev uporabe izjem pri dostopu, ki so določene v členu 4(1) in (2) Uredbe št. 1049/2001.

55 Poleg tega obveznost, ki jo ima tožena stranka na podlagi člena 4(4) Uredbe št. 1049/2001 glede posvetovanja s tretjimi strankami, ne vpliva na njeno možnost odločanja, ali je treba uporabiti eno od izjem, ki so določene s členom 4(1) in (2) iste uredbe.

56 Po drugi strani pa iz člena 4(5) Uredbe št. 1049/2001 izhaja, da so države članice deležne posebne obravnave. V tej določbi je namreč določeno, da lahko država članica od institucije zahteva, naj ne razkrije dokumentov, ki izvirajo iz te države članice, brez njenega predhodnega soglasja. Treba je opozoriti, kakor je navedeno že zgoraj v točki 35, da je s to določbo prenesena Izjava št. 35.

57 S členom 4(5) Uredbe št. 1049/2001 so tako države članice postavljene v položaj, ki se razlikuje od položaja drugih tretjih strank, saj je glede tega določen *lex specialis*. Iz te določbe izhaja, da lahko država članica od institucije ali ob vložitvi dokumenta ali naknadno zahteva, naj dokumenta, ki izvira iz te države članice, ne razkrije brez njenega predhodnega soglasja. Če je država članica postavila tako zahtevo, jo mora institucija pred razkritjem dokumenta prositi za predhodno soglasje. Obveznost, ki instituciji nalaga, da mora državo članico prositi za predhodno soglasje, in je jasno opredeljena v tej določbi, ne bi imela nikakršnega smisla, če bi se institucija lahko odločila, da razkrije dokument kljub izrecni zahtevi zadevne države članice, naj tega ne stori. Če bi imela institucija pravico razkriti dokument, čeprav je država članica zahtevala, naj dostopa do zadevnega dokumenta ne odobri, se položaj države članice namreč ne bi razlikoval od položaja običajnih tretjih strank. Zato v nasprotju s trditvami tožeče stranke taka zahteva države članice institucijo zavezuje k nerazkritju zadevnega dokumenta. Če država članica ob vložitvi dokumenta instituciji ne bi postavila take zahteve, kot jo je v zadevnem primeru, lahko institucija državo članico pred razkritjem dokumenta tretjim strankam vseeno prosi za soglasje. Tudi v takem primeru mora institucija upoštevati morebitno zahtevo države članice, naj dokumenta ne razkrije.

58 Glede tega je treba poudariti, da državi članici zahteve na podlagi člena 4(5) Uredbe št. 1049/2001 ni treba utemeljiti in da instituciji, če ji je bila predložena taka zahteva, ni treba preučiti, ali je nerazkritje zadevnega dokumenta utemeljeno predvsem z vidika javnega interesa.

59 Da se zagotovi uporaba člena 4(5) Uredbe št. 1049/2001 v skladu z Izjavo št. 35 in da se poenostavi dostop do zadevnega dokumenta, pri čemer država članica, iz katere izvira dokument, ohrani možnost, da, če je to treba, da soglasje za razkritje, se mora institucija s to državo članico posvetovati. Če država članica, potem ko se je institucija z njo posvetovala, ne vloži zahteve na podlagi člena 4(5) Uredbe št. 1049/2001, mora institucija na podlagi člena 4(4) zadevne uredbe kljub temu presoditi, ali je treba zadevni dokument razkriti ali ne.

60 Treba je ugotoviti, da je treba, ko država članica vloži zahtevo na podlagi člena 4(5) Uredbe št. 1049/2001, uporabiti upoštevne nacionalne določbe, s katerimi sta v tej državi članici opredeljena pravica do dostopa do dokumentov in pravni okvir uporabe morebitnega pravnega sredstva. Zato morajo nacionalni upravni in sodni organi v skladu z nacionalnim pravom presoditi, ali je treba dostop do dokumentov, ki izvirajo iz države članice, odobriti, ter določiti, ali in v kolikšni meri imajo zainteresirane stranke pravico do pritožbe pri sodiščih.

61 Nazadnje, glede trditve, ki jo je tožeča stranka izrazila na obravnavi, da bi se zakonodajalec Skupnosti, če bi želel s členom 4(5) Uredbe št. 1049/2001 državam članicam podeliti pravico veta, izrazil na podoben način kot v členu 9(3) iste uredbe, je treba ugotoviti, da so z zadnjo določbo predpisana posebna pravila za zagotovitev učinkovitega varstva skrivnih ali zaupnih dokumentov, ki izvirajo predvsem iz institucij, držav članic, tretjih držav ali mednarodnih organizacij na področjih, ki so opredeljena v členu 4(1)(a) Uredbe št. 1049/2001 ter zlasti zadevajo javno varnost, obrambo in vojaška vprašanja. V tem členu je predvsem natančno

opredeljeno, kdo so osebe, pooblaščene za obravnavo teh dokumentov, in določeno, da se dokumenti občutljive narave vpišejo v register ali izročijo samo s privolitvijo tistega, ki jih je ustvaril. Glede na poseben značaj teh pravil je treba ugotoviti, da ta člen ni povezan s členom 4(5) Uredbe št. 1049/2001 in da se zato pri razlagi slednjega ni mogoče učinkovito sklicevati nanj. Če namreč država članica določen dokument označi z zaznamkom „TRÈS SECRET/TOP SECRET", „SECRET" ali „CONFIDENTIEL", se ta oznaka načeloma šteje za enakovredno ugotovitvi, da takega dokumenta ni mogoče razkriti. Za druge dokumente, ki izvirajo iz določene države članice, je takšno nezmožnost mogoče ugotoviti samo na podlagi izrecne zahteve te države članice.

62 Glede na zgoraj povedano je treba ugotoviti, da je na podlagi člena 4(5) Uredbe št. 1049/2001 za institucijo, če država članica od nje zahteva, naj brez njenega predhodnega soglasja ne razkrije dokumenta, ki izvira iz te države članice, ta zahteva zavezujoča. Zato drugi tožbeni razlog, v katerem tožeča stranka trdi, da naj tožena stranka ne bi preučila razlogov, s katerimi je Grčija utemeljila svoje negativno mnenje glede posredovanja zahtevanega dokumenta, ni utemeljen.

Tretji tožbeni razlog: pomanjkljiva obrazložitev

Trditve strank

63 Tožeča stranka trdi, da tožena stranka ni pravilno uporabila prava, saj je kršila obveznost obrazložitve izpodbijane odločbe, kar je v nasprotju z zahtevo, postavljeno v členu 253 ES. Pri tem meni, da se dejstvo, da tožena stranka ni preučila razlogov, ki jih je navedla Grčija, šteje za pomanjkljivo obrazložitev.

64 Tožeča stranka navaja, da jo je v pričujoči zadevi tožena stranka le obvestila o razlogih, ki jih je navedla Grčija v podporo svojemu negativnemu mnenju. V nobenem od dopisov, ki ju je tožena stranka naslovila na tožečo stranko, predvsem pa v izpodbijani odločbi naj ne bi bili nikjer predstavljeni razlogi, čemu je tožena stranka zavrnila odobritev dostopa do zahtevanega dokumenta. S tem naj bi tožena stranka tožeči stranki onemogočila ugotovitev razlogov, na katerih je temeljila zavrnitev razkritja zahtevanega dokumenta, sodišču Skupnosti pa izvajanje njegove pristojnosti nadzora.

65 Tožena stranka trdi, da je bila njena obrazložitev popolna, saj je v njej navedla razlog za zavrnitev dostopa do dokumenta, ki se je glasil, da so nacionalni organi od nje zahtevali, naj ga ne razkrije.

Presoja Sodišča prve stopnje

66 Treba je opozoriti, da je v skladu z ustaljeno sodno prakso namen obveznosti obrazložitve posamezne odločbe zainteresirani stranki podati zadostno razlago, da lahko ve, ali je odločba utemeljena oziroma ali morda vsebuje napako, zaradi katere je mogoče izpodbijati njeno veljavnost, sodišču Skupnosti pa omogočiti izvajanje nadzora nad zakonitostjo odločbe. Obseg te obveznosti je odvisen od značaja zadevnega akta in okvira, v katerem je bil ta sprejet (sodbe Sodišča prve stopnje z dne 24. aprila 1996 v združenih zadevah Industrias Pesqueras Campos in drugi proti Komisiji, T-551/93 in od T-231/94 do T-234/94, Recueil, str. II-247, točka 140; z dne 3. februarja 2000 v združenih zadevah CCRE proti Komisiji, T-46/98 in T-151/98, Recueil, str. II-167, točka 46, in z dne 14. maja 2002 v zadevi Associação Comercial de Aveiro proti Komisiji, T-80/00, Recueil, str. II-2465, točka 35).

67 Iz izpodbijane odločbe izhaja, da je v njej jasno navedeno, da se je tožena stranka posvetovala z grškimi organi, ki so od nje zahtevali, naj dokumenta ne razkrije, in da se je zato na podlagi člena 4(5) Uredbe št. 1049/2001 znašla v položaju, v katerem zadevnega dokumenta ni mogla razkriti.

68 Iz tega izhaja, da je bila obrazložitev izpodbijane odločbe popolna, saj je bil v njej naveden razlog za zavrnitev dostopa do dokumenta, in sicer da so nacionalni organi od nje zahtevali, naj ga ne razkrije.

69 Glede tega je treba opozoriti, da je, kot je bilo ugotovljeno zgoraj, za institucijo zahteva države članice na podlagi člena 4(5) Uredbe št. 1049/2001 zavezujoča. V takih okoliščinah toženi stranki ni bilo treba preučiti razlogov, ki jih je navedla Grčija.

70 Nazadnje, čeprav je zaradi želje po preglednosti tožena stranka tožeči stranki posredovala obrazložitev, ki jo je navedla država članica, je treba ugotoviti, da toženi stranki ne bi bilo treba pojasniti tožeči stranki, čemu je zadevna država članica vložila zahtevo za uporabo člena 4(5) Uredbe št. 1049/2001, saj s to določbo ni določeno, da morajo države članice tako zahtevo obrazložiti.

71 Iz teh ugotovitev izhaja, da tretji tožbeni razlog ni utemeljen.

Četrti tožbeni razlog: Komisija ni preučila, ali bi bilo treba odobriti delni dostop do informacij iz zahtevanega dokumenta

Trditve strank

72 Tožeča stranka trdi, da tožena stranka ni pravilno uporabila prava, saj naj bi kršila člen 4(6) Uredbe št. 1049/2001, ker ni preučila, ali bi bilo treba odobriti delni dostop do informacij iz zahtevanega dokumenta, za katere ne veljajo izjeme.

73 Tožeča stranka navaja, da ji je tožena stranka posredovala le del vloge za finančno pomoč iz Kohezijskega sklada, ki je vsebovala opis glavnih vidikov analize stroškov in koristi, ne pa besedila študije v celoti, za kar jo je prosila. To razkritje naj ne bi izpolnjevalo zahtev iz člena 4(6) Uredbe št. 1049/2001, saj ta opis naj ne bi predstavljal dela zahtevanega dokumenta v smislu te določbe.

74 Tožeča stranka trdi, da bi morala tožena stranka, ki mora zagotavljati čim širši dostop do dokumentov, kljub zahtevi države članice, naj dostop zavrne, preučiti, ali bi bilo mogoče odobriti delni dostop. Tožena stranka naj ne bi pravilno uporabila prava, saj ni niti poskusila ugotoviti, ali bi bilo mogoče odobriti delni dostop (zgoraj v točki 29 navedeni sodbi Svet proti Hautala, točki 29 in 30, ter Hautala proti Svetu, točke od 85 do 88).

75 Tožena stranka te utemeljitve izpodbija in predlaga zavrnitev tožbenega razloga.

Presoja Sodišča prve stopnje

76 V členu 4(6) Uredbe št. 1049/2001 je določeno, da se, če velja katera od izjem le za dele zahtevanega dokumenta, drugi deli dokumenta razkrijejo.

77 V izpodbijani odločbi res ni navedeno, da bi tožena stranka preučila možnost odobritve delnega dostopa do zahtevanega dokumenta. Vendar je treba poudariti, da je zadevna država članica popolnoma nasprotovala razkritju dokumenta v celoti, o čemer je bila tožeča stranka obveščena. Ker je bila ta zahteva za toženo stranko zavezujoča, delni dostop do tega dokumenta torej ni bil mogoč. V teh okoliščinah je treba ugotoviti, da so razlogi za zavrnitev delnega dostopa do zadevnega dokumenta sicer implicitno, toda nujno vključeni v zahtevo, ki jo je vložila država članica.

78 Iz tega sledi, da je treba ta tožbeni razlog zavrniti.

79 Glede na vse navedeno je treba tožbo v celoti zavrniti.

Stroški

80 V skladu s členom 87(2) Poslovnika Sodišča prve stopnje se neuspeli stranki naloži plačilo stroškov, če so bili ti priglašeni. Tožeča stranka s predlogi ni uspela, zato se ji v skladu s predlogom tožene stranke naloži plačilo stroškov.

Iz teh razlogov je

SODIŠČE PRVE STOPNJE (tretji senat)

razsodilo:

1. Tožba se zavrne.

2. Tožeči stranki se naloži plačilo stroškov.

Azizi Jaeger Czúcz

Razglašeno na javni obravnavi v Luxembourgu, 17. marca 2005.

Sodni tajnik

H. Jung

Predsednik

M. Jaeger