SODBA SPLOŠNEGA SODIŠČA (tretji senat)

z dne 26. oktobra 2011 *

V zadevi T-436/09,

Julien Dufour, stanujoč v Jolivetu (Francija), ki ga zastopata I. Schoenacker Rossi in H. Djeyaramane, odvetnika,

tožeča stranka,

ob intervenciji

Kraljevine Danske, ki jo zastopata B. Weis Fogh in S. Juul Jørgensen, zastopnika,

Republike Finske, ki so jo sprva zastopali J. Heliskoski, zastopnik, H. Leppo in M. Pere, odvetnici, nato M. Heliskoski, odvetnik, in H. Leppo, zastopnica,

* Jezik postopka: francoščina.

in

Kraljevine Švedske, ki jo zastopajo A. Falk, K. Petkovska in S. Johannesson, zastopnice,

intervenientke,

proti

Evropski centralni banki (ECB), ki sta jo sprva zastopala K. Laurinavicius in S. Lambrinoc, zastopnika, nato S. Lambrinoc in P. Embley, zastopnika,

tožena stranka,

ob intervenciji

Evropske komisije, ki jo zastopata J.-P. Keppenne in C. ten Dam, zastopnika,

intervenientka,

zaradi na eni strani predloga za razglasitev ničnosti odločbe izvršilnega odbora ECB, o kateri je bila tožeča stranka obveščena z dopisom predsednika ECB z dne 2. septembra 2009, o zavrnitvi njene prošnje za dostop do zbirk podatkov, uporabljenih kot podlaga za pripravo poročil ECB o zaposlovanju in mobilnosti osebja, in na drugi

strani predloga, da se ECB naloži, naj zadevne zbirke podatkov predloži tožeči stranki, ter nazadnje predloga za povrnitev škode, ki naj bi jo utrpela tožeča stranka zaradi zavrnjene prošnje za dostop,

SPLOŠNO SODIŠČE (tretji senat),

v sestavi O. Czúcz, predsednik, I. Labucka, sodnica, in D. Gratsias (poročevalec), sodnik,

sodna tajnica: V. Nagy, administratorka,

na podlagi pisnega postopka in obravnave z dne 7. junija 2011

izreka naslednjo

Sodbo

Pravni okvir

1 Dostop javnosti do dokumentov Evropske centralne banke (ECB) ureja Sklep 2004/258/ES z dne 4. marca 2004 (UL L 80, str. 42). Členi 2, 3, 4, 6, 7, 8 in 9 navedenega sklepa določajo:

„Člen 2

Upravičenci do dostopa in področje uporabe

1. Vsak državljan Unije in vsaka fizična ali pravna oseba s prebivališčem ali sedežem v kateri od držav članic ima pravico dostopa do dokumentov ECB ob upoštevanju pogojev in omejitev, določenih s tem sklepom.

[…]

Člen 3

Opredelitev pojmov

V tem sklepu:

(a) ‚dokument' ali ‚dokument ECB' pomeni kakršno koli vsebino ne glede na to, kakšen je njen nosilec (napisana na papirju ali shranjena v elektronski obliki ali kot zvočni, vizualni ali avdiovizualni zapis), ki jo je ECB sestavila ali jo hrani in je povezana z njeno politiko, dejavnostjo ali odločitvami […]

Člen 4

Izjeme

1. ECB zavrne dostop do dokumenta, kadar bi razkritje oslabilo varstvo:

(a) javnega interesa, kar zadeva:

– zaupnost razprave organov odločanja ECB,

– finančno, denarno ali gospodarsko politiko Skupnosti ali države članice,

– notranje finance ECB ali [nacionalne centralne banke],

– varovanje celovitosti euro bankovcev,

– javno varnost,

– mednarodne finančne, denarne ali gospodarske odnose;

(b) zasebnosti in celovitosti posameznika, zlasti v skladu z zakonodajo Skupnosti s področja varstva osebnih podatkov;

(c) zaupnosti informacij, ki so kot take zavarovane po pravu Skupnosti.

2. ECB zavrne 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 prevlada javni interes za razkritje.

3. Dostop do dokumenta, ki vsebuje mnenja za interno rabo kot del razprav in predhodnih posvetovanj znotraj ECB ali z [nacionalnimi centralnimi bankami], se zavrne tudi po tem, ko je bila odločitev sprejeta, razen če prevlada javni interes za razkritje.

4. Glede dokumentov tretjih oseb se ECB z zadevno tretjo osebo posvetuje, da bi presodila, ali se lahko uporabi izjema iz tega člena, razen če je jasno, ali naj se dokument razkrije ali ne.

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

6. Izjeme, določene v tem členu, veljajo le za obdobje, ko je varstvo utemeljeno z vsebino dokumenta. Izjeme lahko veljajo za največ 30 let, če Svet ECB posebej ne določi drugače. Pri dokumentih, za katere veljajo izjeme glede zasebnosti ali poslovnih interesov, lahko izjeme veljajo tudi po tem obdobju.

[…]

Člen 6

Prošnje

1. Prošnja za dostop do dokumenta se vloži pri ECB v kakršni koli pisni obliki, vključno z elektronsko, v enem od uradnih jezikov Unije in dovolj natančno, da ECB lahko ugotovi, za kateri dokument gre. Prosilec ni dolžan navesti razlogov za prošnjo.

2. Če prošnja ni dovolj natančna, ECB prosi prosilca, naj prošnjo razjasni, in mu pri tem pomaga.

3. Če se prošnja nanaša na zelo dolg dokument ali na [zelo] veliko dokumentov, se lahko ECB s prosilcem neuradno posvetuje o primerni rešitvi.

Člen 7

Obdelava začetnih prošenj

1. Prošnja za dostop do dokumenta se obravnava takoj. Prosilcu se pošlje potrdilo o prejemu. V 20 delovnih dneh od prejema prošnje ali ob prejemu pojasnil, zahtevanih v skladu s členom 6(2), generalni direktor Generalnega direktorata za jezikovne storitve in sekretariat ECB odobri dostop do zahtevanega dokumenta in zagotovi dostop v skladu s členom 9 ali pa v pisnem odgovoru navede razloge za popolno ali delno zavrnitev ter seznani prosilca s pravico do vložitve potrdilne prošnje v skladu z odstavkom 2.

2. Pri popolni ali delni zavrnitvi lahko prosilec v 20 delovnih dneh od prejema odgovora ECB vloži potrdilno prošnjo, v kateri izvršilni odbor ECB zaprosi, da to stališče ponovno preuči. Če ECB ne odgovori v roku 20 delovnih dni, ki je predpisan za obravnavo začetne prošnje, ima prosilec pravico do vložitve potrdilne prošnje.

3. V izjemnih primerih, na primer kadar se prošnja nanaša na zelo dolg dokument ali na [zelo] veliko dokumentov ali kadar se zahteva posvetovanje s tretjo osebo, lahko ECB podaljša rok iz odstavka 1 za 20 delovnih dni, pod pogojem, da prosilca o tem vnaprej obvesti in navede podrobne razloge.

4. Odstavek 1 se ne uporablja v primeru pretiranih ali nerazumnih prošenj, zlasti če so ponavljajoče.

Člen 8

Obdelava potrdilne prošnje

1. Potrdilna prošnja se obravnava takoj. V 20 delovnih dneh od prejema take prošnje izvršilni odbor odobri dostop do zahtevanega dokumenta in zagotovi dostop v skladu s členom 9 ali pa v pisnem odgovoru navede razloge za popolno ali delno zavrnitev. V primeru popolne ali delne zavrnitve ECB seznani prosilca s pravnimi sredstvi, ki jih ima na voljo v skladu s členoma 230 in 195 Pogodbe.

2. V izjemnih primerih, na primer kadar se prošnja nanaša na zelo dolg dokument ali na [zelo] veliko dokumentov, lahko ECB podaljša rok iz odstavka 1 za 20 delovnih dni, pod pogojem, da prosilca o tem vnaprej obvesti in navede podrobne razloge.

3. Če ECB ne odgovori v predpisanem roku, se šteje, da je odgovor negativen, prosilec pa ima pravico, da sproži sodni postopek in/ali vloži pritožbo pri evropskem varuhu človekovih pravic v skladu s členoma 230 oziroma 195 Pogodbe.

Člen 9

Dostop po prošnji

1. Prosilci lahko vpogledajo v dokumente, za katere je ECB odobrila dostop, bodisi v njenih prostorih bodisi tako, da prejmejo izvod, vključno z elektronskim izvodom, kadar je ta na voljo. Stroški izdelave in pošiljanja izvodov se lahko zaračunajo prosilcu. Ti stroški ne presegajo realnih stroškov izdelave in pošiljanja izvodov. Vpogled na kraju samem, izvodi, ki obsegajo manj kakor 20 strani formata A4, in neposreden dostop v elektronski obliki so brezplačni.

2. Če je ECB dokument že objavila in je zlahka dostopen, lahko ECB izpolni svojo obveznost odobritve dostopa do tega dokumenta tako, da prosilca seznani s tem, kako pridobi zahtevani dokument.

3. Dokumenti se pošljejo v obstoječi različici in formatu (vključno z elektronskim ali kakšnim drugim formatom), ki ga zahteva prosilec."

2 V členih 3(a) in 11 Uredbe Evropskega parlamenta in Sveta (ES) št. 1049/2001 z dne 30. maja 2001 o dostopu javnosti do dokumentov Evropskega parlamenta, Sveta in Komisije (UL L 145, str. 43) je navedeno:

„Člen 3

Opredelitev pojmov

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;

[…]

Člen 11

Registri

1. Za uveljavitev pravic državljanov na podlagi te uredbe vsaka institucija omogoči javni dostop do registra dokumentov. Dostop do registra je omogočen v elektronski obliki. Napotila k dokumentom se nemudoma vpišejo v register.

2. Register vsebuje referenčno številko za vsak dokument (kjer je to primerno, vključno z medinstitucionalno referenco), predmet in/ali kratek opis vsebine dokumenta ter datum prejema ali priprave in vpisa dokumenta v register. Napotila se pripravijo tako, da ni oslabljeno varstvo interesov iz člena 4.

3. Institucije nemudoma sprejmejo potrebne ukrepe za vzpostavitev registra, ki bo deloval od 3. junija 2002."

Dejansko stanje

3 Tožeča stranka J. Dufour je doktorski študent sociologije in pripravlja doktorsko disertacijo z naslovom „Družbeni razvoj vpliva finančne institucije: primer [ECB]".

4 Tožeča stranka je z elektronskim dopisom z dne 28. maja 2009 ECB prosila za dostop do poročil ECB o zaposlovanju in mobilnosti njenega osebja (v nadaljevanju: poročila) in do „zbirk podatkov, uporabljenih za pripravo statističnih analiz poročil".

5 ECB je z dopisom z dne 23. julija 2009 tožečo stranko obvestila o svoji odločitvi, da ji odobri delni dostop do poročil. Prošnjo za dostop do zbirk podatkov, uporabljenih kot podlaga za pripravo poročil, pa je zavrnila, ker zbirke podatkov „kot take" ne spadajo v opredelitev dokumenta iz člena 3(a) Sklepa 2004/258 in ker ni samostojnega dokumenta, ki bi bil lahko predložen tožeči stranki kot odgovor na njeno prošnjo.

6 Tožeča stranka je z dopisom z dne 9. avgusta 2009 v skladu s členom 7(2) Sklepa 2004/258 vložila potrdilno prošnjo v zvezi z dostopom do zbirk podatkov, ki jih je zadevala njena začetna prošnja. V potrdilni prošnji je v bistvu trdila, da je – v nasprotju s trditvijo v dopisu ECB z dne 23. julija 2009 – zbirka podatkov dokument v smislu Sklepa 2004/258. Po njenih navedbah ni „dvoma o tem, da [so bili] zahtevani podatki dejansko iz vsebine, ki je bila shranjena v elektronski obliki (‚zbirke' podatkov) in jo je pripravila ECB." Poleg tega je pojasnila, da ni prosila za predložitev poimenskih podatkov in da je njena prošnja zadevala zbirke podatkov, uporabljene kot podlaga za pripravo poročil, „brez stolpcev z navedenimi priimki in imeni" zadevnih članov osebja.

7 Potrdilna prošnja tožeče stranke je bila zavrnjena z odločbo izvršilnega odbora, o kateri je bila tožeča stranka obveščena z dopisom predsednika ECB z dne 2. septembra 2009 (v nadaljevanju: izpodbijana odločba). Zavrnitev je bila utemeljena tako:

„elektronskih zbirk podatkov, ki se uporabljajo za pripravo poročil [...], ni mogoče šteti za dokument v smislu Sklepa [2004/258] o dostopu javnosti do dokumentov ECB, ker natisnjene različice iz navedenih zbirk podatkov (ki bi spadale v opredelitev pojma ‚dokument') ne obstajajo kot samostojni dokumenti. Zato vaši prošnji ne more biti ugodeno tako, da se podatki samo pridobijo v natisnjeni obliki ali elektronskem izvodu. Za ugoditev vaši prošnji bi bilo treba podatke sistematizirati in dodatno analizirati ter na podlagi tega v dokument zapisati nove informacije. Ta postopek bi pomenil veliko delovno breme. Vendar sistematizacija in dodatna analiza ne spadata v sistem dostopa javnosti do dokumentov ECB iz Sklepa [2004/258], ker dokument ne obstaja in bi ga bilo treba ustvariti."

Postopek in predlogi strank

8 Tožeča stranka je 29. oktobra 2009 v sodnem tajništvu Splošnega sodišča vložila to tožbo.

9 Tožeča stranka je s tremi ločenimi akti, ki jih je v sodnem tajništvu vložila istega dne, vložila prošnjo za pospešeni postopek na podlagi člena 76a Poslovnika Splošnega sodišča in prošnji za pravno pomoč v smislu člena 94 Poslovnika. Prošnje so bile zavrnjene z odločbo z dne 10. decembra 2009 in s sklepoma predsednika petega senata Splošnega sodišča z dne 15. marca 2010 v zadevi Dufour proti ECB (T-436/09 AJ in T-436/09 AJ II, neobjavljena v ZOdl.).

10 Kraljevina Danska, Kraljevina Švedska in Republika Finska so z akti, vloženimi 9. februarja, 18. februarja in 8. marca 2010 v sodnem tajništvu Splošnega sodišča, predlagale intervencijo v podporo predlogom tožeče stranke. Predsednik petega senata Splošnega sodišča je s sklepoma z dne 24. marca in 21. aprila 2010 dovolil intervencijo. Kraljevina Švedska, Republika Finska in Kraljevina Danska so intervencijske vloge predložile 12. maja, 3. junija in 9. junija 2010.

11 Evropska komisija je v sodnem tajništvu Splošnega sodišča 25. februarja 2010 predlagala intervencijo v podporo predlogom ECB. Predsednik petega senata Splošnega sodišča je s sklepom z dne 24. marca 2010 dovolil intervencijo. Komisija je intervencijsko vlogo predložila 9. junija 2010.

12 Prvotno imenovani sodnik poročevalec je bil po spremembi sestave senatov Splošnega sodišča razporejen v tretji senat, zato je bila obravnavana zadeva dodeljena temu senatu. Obravnavana zadeva je bila zaradi delne zamenjave sodnikov Splošnega sodišča dodeljena novemu sodniku poročevalcu, ki zaseda v istem senatu.

13 Splošno sodišče (tretji senat) je na podlagi poročila sodnika poročevalca odločilo, da začne ustni postopek, in v okviru ukrepov procesnega vodstva iz člena 64 Poslovnika pozvalo ECB in Komisijo na eni strani, naj pisno odgovorita na vprašanje, ter ECB in Kraljevino Švedsko na drugi strani, naj predložita nekatere dokumente. Stranke so izpolnile te zahteve.

14 Stranke so na obravnavi 7. junija 2011 podale ustne navedbe in odgovorile na vprašanja Splošnega sodišča.

15 Tožeča stranka Splošnemu sodišču predlaga, naj:

– razglasi ničnost izpodbijane odločbe;

– ECB naloži, naj ji predloži vse zbirke podatkov, uporabljene pri pripravi poročil;

– ECB naloži plačilo zneska 5000 EUR za povrnitev škode, ki jo je utrpela;

– ECB naloži plačilo stroškov.

16 Kraljevina Danska, Republika Finska in Kraljevina Švedska podpirajo predloge tožeče stranke za razglasitev ničnosti izpodbijane odločbe.

17 ECB Splošnemu sodišču predlaga, naj:

– tožbo zavrže kot nedopustno ali, podredno, zavrne kot neutemeljeno;

– tožeči stranki naloži plačilo stroškov.

18 Komisija podpira predloge ECB za zavrnitev ničnostne tožbe kot neutemeljene.

Predlog za razglasitev ničnosti

1. *Dopustnost*

Trditve strank

19 Na prvem mestu ECB trdi, da tožbeni razlog tožeče stranke za razglasitev ničnosti izpodbijane odločbe ni dopusten, ker je brezpredmeten.

20 Prvič, ECB navaja, da uporablja za postopke zaposlovanja svojega osebja informacijski sistem, ki ga upravlja zunanji ponudnik storitev. Navedeni informacijski sistem naj bi prosilcem omogočal spletno prijavo in zagotavljal potrebne informacije o njiho-

vih osebnih podatkih, študiju in izkušnjah. Informacijski sistem naj bi omogočal tudi pridobitev splošnejših informacij o postopku zaposlovanja, kot je število prosilcev. Vendar naj zaradi tehnične konfiguracije zadevnega informacijskega sistema ne bi bilo mogoče pridobiti informacij o vseh profilih. Če se prosilec poleg tega ni prijavil na nova delovna mesta, naj bi bili njegovi podatki po 24 mesecih samodejno izbrisani iz sistema podatkov in bi jih lahko za plačilo pridobil le zunanji ponudnik storitev. Tak informacijski sistem naj bi se uporabljal od decembra 2004. Pred tem naj bi postopki zaposlovanja potekali na podlagi prijav, vloženih v papirnati obliki. Nekateri podatki v zvezi z navedenimi prijavami naj bi bili ročno povzeti s programskim orodjem za urejanje preglednic.

21 Drugič, ECB trdi, da je mogoče informacije o mobilnosti članov njenega osebja pridobiti samo iz drugega informacijskega sistema ECB, in sicer sistema za upravljanje osebja in plač. Ta informacijski sistem naj bi vseboval informacije o vseh nekdanjih in sedanjih članih njenega osebja od leta 1998 ter o praktikantih in zunanjem osebju od leta 2007. Na voljo naj bi bili zlasti podatki o mobilnosti osebja od leta 2004. Informacije o mobilnosti njenega osebja pred letom 2004 naj bi bile v drugačni zbirki podatkov, ki naj bi bila dostopna brez posodabljanja. Poleg tega naj bi obstajala še ena zbirka podatkov s podatki o članih zunanjega osebja in praktikantih med letoma 1999 in 2007.

22 Tretjič, ECB navaja, da so bila poročila pripravljena na podlagi sistematizacije in analize neobdelanih podatkov, ki so bili na voljo med njihovo pripravo. Trdi, da je tožeči stranki pojasnila, da njeni prošnji za dostop ni bilo mogoče ugoditi tako, da bi se podatki samo pridobili iz zadevnih zbirk podatkov. Potrebne podatke naj bi bilo treba

ročno zbrati z uporabo nekaterih raziskovalnih parametrov in pripraviti nova poročila v elektronski ali papirnati obliki.

23 ECB poleg tega meni, da zaradi samodejnega izbrisa nekaterih podatkov po 24 mesecih in dodanih podatkov o novih postopkih zaposlovanja osebja, ki jih izvaja ECB, podatki, uporabljeni za pripravo poročil, niso več v celoti dostopni takšni, kakršni so bili ob pripravi navedenih poročil. Ohranili naj bi se samo nekateri izpiski iz zbirk podatkov, uporabljeni ob sistematizaciji podatkov za pripravo poročil, in sicer naključno.

24 ECB iz navedenega sklepa, da je ničnostna tožba brezpredmetna, ker tožeča stranka poskuša pridobiti dostop do zbirk podatkov kot takih ali njihovih izpiskov, ki naj ne bi obstajali in bi jih bilo treba za ugoditev njeni prošnji ustvariti.

25 Drugič, ECB v zvezi z drugim tožbenim razlogom tožeče stranke trdi, da ni dopusten, ker sodišče Unije – kadar razglasi ničnost odločbe o dostopu do dokumentov institucije ali organa Unije – v skladu z ustaljeno sodno prakso ne more naložiti nosilcu odločbe, razglašene za nično, naj sprejme ukrepe, ki jih zahteva izvršitev ničnostne sodbe.

26 Tožeča stranka izpodbija trditve ECB in trdi, da je njena tožba dopustna.

Presoja Splošnega sodišča

27 Na prvem mestu je mogoče trditev ECB, da je predlog za razglasitev ničnosti brezpredmeten, razumeti samo tako, da tožeča stranka nima interesa za razglasitev ničnosti izpodbijane odločbe, ker niti v primeru razglasitve ničnosti ne bi mogla dostopati do zbirk podatkov, ki jih zadeva njena prošnja, ker naj jih ne bi bilo.

28 Ničnostna tožba fizične ali pravne osebe je v skladu s sodno prakso dopustna le takrat, kadar ima ta oseba interes za razglasitev ničnosti izpodbijanega akta. Pogoj za tak interes je, da ima lahko razglasitev ničnosti izpodbijanega akta kot taka pravne posledice in da lahko rezultat pravnega sredstva stranki, ki ga je vložila, prinese korist (glej sodbo Splošnega sodišča z dne 10. decembra 2009 v zadevi Antwerpse Bouwwerken proti Komisiji, T-195/08, ZOdl., str. II-4439, točka 33 in navedena sodna praksa).

29 Vendar je treba brez poseganja v ustaljeno sodno prakso, navedeno v prejšnji točki, v obravnavani zadevi glede dostopa do dokumentov upoštevati tudi, da se je zakonodajalec ob sprejetju Sklepa 2004/258 zavedal, kako težko je za državljana, ki išče informacije, najprej in zlasti ugotoviti, za katere dokumente gre, saj večinoma ne pozna dokumentov, v katerih so informacije, zato se mora obrniti na upravo, ki hrani dokumente in s tem informacije (glej po analogiji sodbo Splošnega sodišča z dne 10. septembra 2008 v zadevi Williams proti Komisiji, T-42/05, neobjavljena v ZOdl., točka 71).

30 Tako se zdi, da besedilo iz člena 6(2) Sklepa 2004/258 z uporabo glagolov „prosi“ in „pomaga“ pomeni, da mora naslovljena institucija že zaradi same ugotovitve o nezadostni natančnosti v zvezi s prošnjo za dostop, ne glede na razloge za to, navezati stik s prosilcem, da se čim natančneje ugotovi, kateri dokumenti se zahtevajo. Gre torej

za določbo, ki je na področju javnega dostopa do dokumentov formalni prepis načela dobrega upravljanja, ki je med postopkovnimi jamstvi, v pravnem redu Skupnosti podeljenimi v upravnih postopkih. Obveznost zagotavljanja pomoči je torej temeljna za zagotovitev polnega učinka pravice dostopa, opredeljene v Sklepu 2004/258 (glej po analogiji zgoraj v točki 29 navedeno sodbo Williams proti Komisiji, točka 74).

31 Iz zgornjih premislekov je razvidno, da ECB ne more takoj zavrniti prošnje za dostop, ker ni dokumenta, ki ga zadeva. Nasprotno, v takem primeru mora v skladu s členom 6(2) Sklepa 2004/258 prositi prosilca, naj prošnjo pojasni, in mu pri tem pomagati, zlasti tako, da navede dokumente, ki jih hrani in so podobni tistim, ki jih zadeva prošnja za dostop, ali ki lahko vsebujejo del informacij ali vse informacije, za katere je prosil prosilec. ECB lahko samo takrat, kadar prosilec kljub navedenim pojasnilom še naprej vztraja pri prošnji za dostop do dokumenta, ki ga ni, utemeljeno zavrne prošnjo za dostop zaradi neobstoja njenega predmeta.

32 V obravnavanem primeru je treba poudariti, da je začetna prošnja prosilca zadevala zlasti dostop do „zbirk podatkov, uporabljenih za pripravo statističnih analiz poročil“ (glej točko 4 zgoraj).

33 ECB je v dopisu z dne 23. julija 2009 (glej točko 5 zgoraj) in v izpodbijani odločbi prošnjo zavrnila, ker naj v bistvu zbirke podatkov, za dostop do katerih je prosila tožeča stranka, ne bi bile dokumenti v smislu Sklepa 2004/258. Nikakor pa ni zanikala obstoja navedenih zbirk podatkov.

34 ECB je seveda s trditvami, povzetimi v točkah od 20 do 23 zgoraj, navedeno stališče precej omilila. V bistvu je pojasnila, da ni posebnih zbirk podatkov, namenjenih uporabi kot podlaga za pripravo poročil, temveč da so podatki, upoštevni v zvezi s tem, v informacijskem sistemu za upravljanje prijav in v različnih zbirkah podatkov, ki jih uporablja za upravljanje osebja. Podatki naj bi bili pridobljeni iz navedenih zbirk podatkov in uporabljeni kot podlaga za pripravo poročil.

35 Toda na podlagi dodatnih pojasnil ECB nikakor ni mogoče šteti, da prosilec ni imel interesa za predlog za razglasitev ničnosti izpodbijane odločbe.

36 Izpodbijana odločba namreč temelji na trditvi, ki jo izpodbija tožeča stranka, da Sklepa 2004/258 ni mogoče uporabljati v zvezi z dostopom do zbirk podatkov ali do podatkov v njih.

37 Če se sprejmejo nasprotne trditve tožeče stranke in se zato izpodbijana odločba razglasi za nično, ECB seveda ne bi bilo treba tožeči stranki dati dostopa do neobstoječih podatkov. Vendar bi morala v tem primeru v skladu s členom 6(2) Sklepa 2004/258 prositi tožečo stranko, naj pojasni svojo prošnjo za dostop, in ji pri tem pomagati tako, da bi ji – kar je v bistvu storila s trditvami, povzetimi v točkah od 20 do 23 zgoraj – navedla zbirke podatkov, ki jih vzdržuje in v katerih so morda podatki, ki jo zanimajo.

38 Iz navedenega sledi, da ima tožeča stranka pravni interes in da je njen predlog za razglasitev ničnosti dopusten.

39 Na drugem mestu, v zvezi z drugim tožbenim razlogom tožeče stranke, naj se ECB naloži, naj ji „predloži vse zbirke podatkov, ki so omogočile pripravo poročil“, je iz ustaljene sodne prakse razvidno, da Splošno sodišče ne more pri izvajanju nadzora

zakonitosti na institucije nasloviti odredbe ali jih nadomestiti. Navedena omejitev nadzora zakonitosti se uporablja v vseh vrstah pravnih sporov, o katerih lahko odloča Splošno sodišče, vključno s sporom zaradi dostopa do dokumentov (sodba Splošnega sodišča z dne 12. julija 2001 v zadevi Mattila proti Svetu in Komisiji, T-204/99, Recueil, str. II-2265, točka 26).

40 Zato je treba drugi tožbeni razlog tožeče stranke zavreči kot nedopusten.

2. *Utemeljenost*

41 Tožeča stranka v podporo predlogu za razglasitev ničnosti navaja tri tožbene razloge, ki se nanašajo, prvič, na napačno uporabo prava, ker izpodbijana odločba temelji na izjemi od pravice dostopa do dokumentov, ki ni določena v Sklepu 2004/258, drugič, na napačno uporabo prava, ker je ECB v izpodbijani odločbi zmotno menila, da zbirke podatkov niso dokumenti v smislu člena 3(a) navedene odločbe, in, tretjič, na napačno uporabo prava, ker se je ECB v izpodbijani odločbi za zavrnitev dostopa do zadevnih zbirk podatkov zmotno sklicevala na to, da bi tak dostop zanjo pomenil delovno breme in praktične težave.

42 Kraljevina Danska, Republika Finska in Kraljevina Švedska se poleg tega v intervencijskih vlogah sklicujejo na to, da je bila z izpodbijano odločbo kršena obveznost obrazložitve. Ker je kršitev obveznosti obrazložitve tožbeni razlog javnega reda, ki ga mora po potrebi preučiti sodišče, tudi po uradni dolžnosti (sodba Sodišča z dne 20. februarja 1997 v zadevi Komisija proti Daffix, C-166/95 P, Recueil, str. I-983, točka 24, in sodba Splošnega sodišča z dne 8. septembra 2009 v zadevi ETF proti

Landgren, T-404/06 P, ZOdl., str. II-2841, točka 137), je treba pred analizo treh tožbenih razlogov tožeče stranke najprej preučiti to vprašanje.

Obrazložitev izpodbijane odločbe

Trditve strank

43 Kraljevina Danska, Republika Finska in Kraljevina Švedska v bistvu trdijo, da v izpodbijani odločbi niso pravno zadostno navedeni elementi, na katerih je temeljilo sklepanje, da naj prošnja tožeče stranke za dostop ne bi zadevala dokumenta v smislu Sklepa 2004/258.

44 ECB in Komisija sta v odgovoru na pisno vprašanje Splošnega sodišča pisno predložili stališča glede zgoraj navedenih trditev. V bistvu trdita, da je izpodbijana odločba pravno zadostno obrazložena in da je zato treba zgoraj navedene trditve intervenientk zavrniti.

Presoja Splošnega sodišča

45 ECB v skladu s členoma 7(1) in 8(1) Sklepa 2004/258 v odgovoru na prošnjo za dostop do svojih dokumentov odobri dostop do zahtevanega dokumenta in zagotovi prosilcu dostop v skladu s členom 9 ali pa v pisnem odgovoru navede razloge za popolno ali delno zavrnitev.

46 Iz navedenega sledi, da morata biti odločitev ECB o zavrnitvi začetne prošnje za dostop do dokumentov in odločitev o zavrnitvi potrdilne prošnje obrazloženi.

47 V skladu z ustaljeno sodno prakso, ki se uporablja tudi pri dostopu do dokumentov, mora biti obrazložitev prilagojena vrsti zadevnega akta ter mora jasno in nedvoumno izražati razlogovanje institucije, ki je akt izdala, tako da se lahko zadevne osebe seznanijo z utemeljitvijo sprejetega ukrepa in da lahko sodišče Unije izvrši nadzor. Zahtevo po obrazložitvi je treba presojati glede na okoliščine posameznega primera, zlasti vsebino zadevnega akta, lastnosti podanih razlogov in interes za pojasnitev, ki ga imajo lahko naslovniki ali druge osebe, ki jih ukrep neposredno in posamično zadeva. Ni nujno, da so v obrazložitvi podrobno navedene vse upoštevne dejanske in pravne okoliščine, ker se vprašanje, ali obrazložitev izpolnjuje zahteve, nanaša ne le na njeno besedilo, ampak tudi na njen okvir in vsa pravna pravila, ki urejajo zadevno področje (glej zgoraj v točki 29 navedeno sodbo Williams proti Komisiji, točka 94 in navedena sodna praksa).

48 V obravnavanem primeru je treba ugotoviti, da je ECB izpolnila obveznost, da tožeči stranki navede razloge za popolno ali delno zavrnitev dostopa do zbirk podatkov, ki jih zadeva njena prošnja.

49 V dopisu z dne 23. julija 2009 o zavrnitvi začetne prošnje tožeče stranke za dostop in izpodbijani odločbi je v bistvu navedeno, da je prošnja za dostop tožeče stranke zavrnjena, ker ne zadeva dokumenta v smislu člena 3(a) Sklepa 2004/258.

50 Iz navedenega je zlasti razvidno, da po mnenju ECB zbirke podatkov, ki jih zadeva prošnja tožeče stranke za dostop, niso dokumenti v smislu člena 3(a) Sklepa 2004/258. ECB je v zvezi s tem trdila, da bi bile natisnjene različice zadevnih zbirk podatkov dokumenti in bi bilo mogoče prositi za dostop do njih, vendar po njenih navedbah takih različic ni. Za njihovo pripravo bi bilo treba po prizadevanjih za sistematizacijo in dodatno analizo podatkov ustvariti nov dokument. Navedenega postopka, ki bi pomenil veliko delovno breme, naj Sklep 2004/258 ne bi določal (glej točki 5 in 7 zgoraj).

51 Tožeča stranka je imela možnost, da na podlagi navedene obrazložitve razume utemeljitev, zakaj je ECB zavrnila njeno prošnjo za dostop, in da zavrnitev izpodbija pred sodiščem Unije, kot je med drugim storila, in treba je preučiti pravilnost ali zgrešenost razlogov, na katere se je sklicevala ECB pri zavrnitvi prošnje tožeče stranke za dostop v okviru analize tožbenih razlogov tožeče stranke v podporo svoji tožbi.

52 Poleg tega iz ustaljene sodne prakse izhaja, da je obveznost obrazložitve procesno pravilo, ki ga je treba razlikovati od vprašanja utemeljenosti obrazložitve, ker se ta nanaša na vsebinsko zakonitost spornega akta (glej sodbo Splošnega sodišča z dne 12. septembra 2007 v združenih zadevah Italija proti Komisiji, T-239/04 in T-323/04, ZOdl., str. II-3265, točka 117 in navedena sodna praksa). Če je obrazložitev morebiti napačna, to namreč ne pomeni, da je ni (glej sodbo Splošnega sodišča z dne 8. julija 2010 v zadevi Sevenier proti Komisiji, T-368/09 P, še neobjavljena v ZOdl. JU, točka 25 in navedena sodna praksa).

53 Ugotoviti je torej treba, da je izpodbijana odločba pravno zadostno obrazložena, brez vpliva na preučitev utemeljenosti obrazložitve, ki bo izvedena v nadaljevanju. V zvezi s tem je primerno začeti s preučitvijo drugega tožbenega razloga, ki se nanaša na

napačno uporabo prava, ker naj bi ECB v izpodbijani odločbi zmotno menila, da zbirke podatkov niso dokumenti v smislu člena 3(a) Sklepa 2004/258.

Drugi tožbeni razlog: napačna uporaba prava, ker je ECB v izpodbijani odločbi zmotno menila, da zbirke podatkov niso dokumenti v smislu člena 3(a) Sklepa 2004/258

Trditve strank

54 Tožeča stranka, Kraljevina Danska, Republika Finska in Kraljevina Švedska najprej trdijo, da je treba pri razlagi pojma dokumenta za namene Sklepa 2004/258 upoštevati načela, ki so bila podlaga sprejetju Uredbe št. 1049/2001, in sodno prakso v zvezi z njeno uporabo, zlasti ker se uvodna izjava 2 navedenega sklepa sklicuje na navedeno uredbo.

55 Intervenientke poleg tega v podporo predlogom tožeče stranke menijo, da je treba izraz „dokument“, ki je v Sklepu 2004/258 in Uredbi št. 1049/2001 opredeljen vsebinsko enako, v obeh primerih razlagati enotno in široko, pri čemer bi se upošteval tehnološki razvoj. Republika Finska dodaja, da bi se s preveč omejujočo razlago navedenega izraza posredno razširilo področje uporabe izjem od pravice dostopa javnosti do dokumentov, kar je v nasprotju s sodno prakso, v skladu s katero sta uporaba in razlaga navedenih izjem strogi.

56 Tožeča stranka trdi, da je bilo v izpodbijani odločbi pravo napačno uporabljeno, ker je ECB menila, da zbirka podatkov ni dokument, za dostop do katerega bi bilo mogoče prositi na podlagi Sklepa 2004/258. ECB je po njenih navedbah v izpodbijani odločbi zmotno pogojevala značilnost dokumenta v smislu navedenega sklepa iz zbirke podatkov z obstojem natisnjene različice zbirke podatkov. Toda glede na besedilo iz člena 3(a) navedenega sklepa naj bi bila zbirka podatkov kot taka dokument. Tožeča stranka se v zvezi s tem sklicuje na sodbo Sodišča z dne 9. novembra 2004 v zadevi Fixtures Marketing (C-444/02, ZOdl., str. I-10549, točka 30), ki naj bi prav tako podpirala njeno trditev, in pojasnjuje, da prošnja za dostop zadeva „neobdelane" podatke iz upoštevnih zbirk ECB, torej podatke, ki se niso obdelovali.

57 Tožeča stranka dodaja, da ugoditev njeni prošnji nikakor ne pomeni, da bi bilo treba ustvariti nov dokument. Treba naj bi bilo samo izbrati nekatere spremenljivke in narediti njihove izvode, kar naj bi bilo podobno selektivnemu fotokopiranju dokumenta. Tožeča stranka poleg tega v odgovoru na trditve, da bi moral imeti dokument v smislu Sklepa 2004/258 določeno raven nespremenljivosti, poudarja, da gre za dodatno merilo, ki ga ni v opredelitvi iz člena 3(a) navedenega sklepa.

58 Čeprav vse tri intervenientke podpirajo predloge tožeče stranke za razglasitev ničnosti izpodbijane odločbe, se njihova stališča nekoliko razlikujejo glede vprašanja, ali so zbirka podatkov in podatki v njej dokumenti v smislu Sklepa 2004/258.

59 Kraljevina Danska trdi, da zbirka podatkov ni dokument za namene določb o dostopu do dokumentov, ki naj bi zadevale samo posamične, obstoječe in natančno opredeljene dokumente. Vendar naj bi bilo treba vse, kar bi bilo mogoče pridobiti iz zbirke podatkov z običajnim ali rutinskim iskanjem in ne bi pomenilo nerazumnega delov-

nega bremena, šteti za dokument, za dostop do katerega je mogoče prositi. Kraljevina Danska torej meni, da bi ECB morala preučiti, ali je informacije, za katere prosi tožeča stranka, mogoče pridobiti iz zbirk podatkov z običajnim iskanjem, in ob pritrdilnem odgovoru ugoditi prošnji tožeče stranke za dostop.

60 Kraljevina Švedska zavrača trditev v izpodbijani odločbi, da zahteva tožeče stranke za dostop ne zadeva dokumentov. ECB mora po njenih navedbah v skladu s Sklepom 2004/258 dovoliti dostop do elektronsko shranjenih podatkov, razen če temu ne nasprotuje katera od izjem iz člena 4 navedenega sklepa. To, da naj elektronsko shranjeni podatki ne bi bili fizično razvrščeni po posebnem redu, ker naj bi bila njihova razporeditev izključno logična, naj ne bi navajalo na drugačno ugotovitev. Pomembno naj ne bi bilo niti mesto za shranjevanje zadevnih podatkov.

61 Vendar po navedbah Kraljevine Švedske ni mogoče prositi za dostop do podatkov, ki so iz zbirke podatkov izbrisani. Prav tako naj ne bi bilo mogoče od institucije zahtevati, naj pridobi podatke, ki jih ne hrani, da bi ugodila prošnji za dostop.

62 Kraljevina Danska in Kraljevina Švedska poleg tega trdita, da je Komisija v stališčih glede pritožbe 1693/2005/PB, vložene pri evropskem varuhu človekovih pravic, izraz „dokument“ iz Uredbe št. 1049/2001 razlagala tako, da se nanaša tudi na zadetek običajnega iskanja po zbirki podatkov.

63 Republika Finska meni, da izpodbijana odločba temelji na preveč omejujoči opredelitvi izraza „dokument“ v Sklepu 2004/258. Izraz po njenih navedbah zajema tudi vsako

kombinacijo podatkov iz zbirke podatkov, ki jo je mogoče ustvariti z njenimi orodji. Čeprav je mogoče, da zadevna institucija ne uporablja takega iskanja pri vsakodnevnem delu, to v zvezi s tem ni pomembno. Podredno dodaja, da bi morala ECB – čeprav podatki v zbirki podatkov niso dokumenti v smislu navedenega sklepa – tožeči stranki predložiti kakršen koli samostojen dokument, ki ga je mogoče natisniti in s katerim bi ugodila njeni prošnji za dostop.

64 Tožeča stranka, Republika Finska in Kraljevina Švedska se sklicujejo tudi na člena 6 in 9 Sklepa 2004/258. Utemeljeni razlogi za zavrnitev navedene prošnje naj ne bi bili v skladu z navedenima določbama, niti morebitne težave pri določitvi dokumenta, ki ga zadeva prošnja za dostop, niti praktične težave, vključno s prevelikim delovnim bremenom, ki bi ga lahko za ECB pomenila ugoditev taki prošnji. To naj bi veljalo toliko bolj, ker naj bi ECB imela možnost, da se obrne na vlagatelja prošnje za pridobitev morebiti potrebnih pojasnil in z njim najde skupno rešitev. Po potrebi naj bi imela tudi možnost, da odobri dostop do obsežnega dokumenta v svojih prostorih.

65 Tožeča stranka nazadnje izpodbija tudi trditev ECB v zvezi z domnevno nezmožnostjo, da se zbirka podatkov vpiše v register, kakor je naveden v členu 11 Uredbe št. 1049/2001. V zvezi s tem se sklicuje na prakso Eurostata (statističnega urada Evropske unije), v katerem naj bi bil ponujen spletni dostop do različnih statistik.

66 Na prvem mestu ECB opozarja, da zanjo ne veljata niti člen 255 ES niti Uredba št. 1049/2001. V Sklepu 2004/258 naj bi bilo seveda sklicevanje na člen 1 EU in skupno izjavo v zvezi z navedeno uredbo. Vendar naj bi bil navedeni sklep ukrep, sprejet na podlagi statuta Evropskega sistema centralnih bank in ECB ter člena 23 njenega

poslovnika. Čeprav naj bi bili besedili iz Uredbe št. 1049/2001 in Sklepa 2004/258 podobni, naj cilj navedenega sklepa ne bi bil razširiti uporabo navedene uredbe na navedene dokumente. Po navedbah ECB bi bilo torej treba pomen besedila iz navedenega sklepa uskladiti s cilji posebnega sistema dostopa javnosti do njenih dokumentov.

67 ECB in Komisija poleg tega ugotavljata, da se sodba Fixtures Marketing, točka 56 zgoraj, na katero se je sklicevala tožeča stranka, nanaša na razlago Direktive 96/9/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 11. marca 1996 o pravnem varstvu baz podatkov (UL L 77, str. 20). Navedena sodba naj torej ne bi bila upoštevna v obravnavanem primeru, ki zadeva razlago Sklepa 2004/258. ECB poleg tega opozarja, da se tožeča stranka ni sklicevala na ugovor nezakonitosti navedenega sklepa, za katerega naj bi vsekakor veljala domneva zakonitosti.

68 Komisija v nasprotju z ECB meni, da mora biti razlaga opredelitve iz člena 3 Sklepa 2004/258 glede na sklicevanje na Uredbo št. 1049/2001 v navedenem sklepu in istovetnost opredelitve izraza „dokument“ v navedenih besedilih združljiva z besedilom in sistemom iz navedene uredbe.

69 Na drugem mestu ECB navaja nekatere premisleke v zvezi z značilnostmi dokumenta v smislu člena 3(a) Sklepa 2004/258. Ker naj bi opredelitev iz navedene določbe zadevala „kakršno koli vsebino“, naj bi bil njen cilj zajeti kar največ gradiv iz resničnosti. Poleg tega naj oblika shranjevanja vsebine, naj bo elektronska ali drugačna, ne bi bila pomembna. Nazadnje bi bilo treba „gradivo“ šteti za dokument v smislu navedene opredelitve, če ga je pripravila ali ustvarila ECB ali če ga samo hrani.

70 Opredelitev izraza „dokument“ iz Sklepa 2004/258 je treba po navedbah ECB in Komisije upoštevati v okviru drugih določb iz navedenega sklepa, zlasti njegovih členov 6 in 9, ter jo „razlagati sistematično“. Iz zadnjenavedenih členov naj bi bilo razvidno, da mora za dokumente, ki jih zadeva navedeni sklep, obstajati možnost, da se prosilcu predložijo taki, kakršni so, brez poseganja v njihovo vsebino ali obliko, da obstajajo kot samostojni in konkretni dokumenti, ne da bi jih bilo treba ustvariti, in da so dovolj nespremenljivi, da bi lahko imeli „vsebino“. Tak naj bi bil zlasti primer besedila na papirju ali v elektronskem dokumentu.

71 ECB poleg tega trdi, da mora biti razlaga izraza „dokument“ iz Sklepa 2004/258 v skladu z njegovim ciljem, in sicer da mora imeti ECB možnost izvesti analize glede morebitne škode zaradi predložitve dokumenta predstavniku javnosti in tako določiti, ali bi katera od izjem iz člena 4 navedenega sklepa ovirala tako predložitev. Navedeni cilj naj bi potrjevala še trditev, da se pri izrazu „dokument“ predpostavlja tudi določena nespremenljivost in konkretnost zadevnega gradiva, razen če bi se njegova vsebina stalno ali *ad hoc* spreminjala.

72 ECB nazadnje trdi, da niti Sklep 2004/258 niti pravo Unije bolj na splošno ne določata pravice dostopa javnosti do informacij. Zato naj izraza „dokument“ v navedenem sklepu ne bi bilo mogoče razlagati tako, da bi se taka pravica dejansko priznala.

73 Na tretjem mestu ECB in Komisija trdita, da zbirke podatkov, ki jih zadeva prošnja tožeče stranke za dostop, niso dokumenti v smislu Sklepa 2004/258. Prvič, trditev tožeče stranke, da je bilo v izpodbijani odločbi ugotovljeno, da so dokumenti samo natisnjene različice iz zbirk podatkov, naj bi temeljila na preveč poenostavljeni razlagi navedene odločbe. Zbirke podatkov, ki jih zadeva prošnja tožeče stranke za dostop, naj ne bi bile niti register niti kompilacija dokumentov in naj ne bi bile dokumentar-

ne, v primerjavi z dokumentarno zbirko podatkov, kot je zbirka podatkov EUR-Lex. Podatke iz navedenih zbirk podatkov naj bi bilo mogoče uporabljati samo za pripravo „internih“ dokumentov za natančno določen namen, in sicer z orodji za zbiranje in sistematizacijo, ki so na voljo za zbirke podatkov. ECB zato meni, da informacij v njenih zbirkah podatkov ni mogoče predložiti tožeči stranki. Za ugoditev njeni prošnji naj bi bilo treba ustvariti nov dokument. To pa naj bi presegalo okvir Sklepa 2004/258. Tožeča stranka naj poleg tega ne bi pojasnila razlogov, zakaj naj bi bile zbirke podatkov, ki jih zadeva njena prošnja, dokumenti.

74 Komisija v istem okviru trdi, da je tožeča stranka s svojo prošnjo želela pridobiti dostop do zbirk podatkov. Toda navedene zbirke podatkov naj bi poleg informacij vsebovale zlasti program za njihovo delovanje, iskalna orodja ter logične in sistemske povezave. Prošnja tožeče stranke za dostop naj bi imela torej širši obseg od dostopa do dokumenta. Tožeča stranka naj bi v resnici želela pridobiti dostop do orodja, ki bi ji omogočalo pripravo lastnih dokumentov po lastnih merilih iskanja.

75 Drugič, ECB in Komisija trdita, da je vsebina zbirk podatkov, ki jih zadeva prošnja tožeče stranke za dostop, spremenljiva, zato jih ni mogoče opredeliti kot dokumente. Njihova vsebina naj bi se namreč stalno spreminjala z dodajanjem in odstranjevanjem informacij. Komisija v istem okviru dodaja, da naj bi izraza „sestavila ali jo hrani“ in „izvirajo“ iz členov 3(a) in 5 Sklepa 2004/258 potrjevala navedeno trditev. Enako naj bi veljalo za sklicevanja na „zelo dolg dokument“ ali na „[zelo] veliko dokumentov“

v členih 6(3), 7(3) in 8(2) navedenega sklepa. Take količinske navedbe naj bi pomenile nespremenljivo vsebino, ki jo je mogoče po potrebi prilagoditi.

76 Tretjič, ECB in Komisija trdita, da bi priznanje, da so zadevne zbirke podatkov dokumenti, za dostop do katerih je mogoče prositi, pomenilo več praktičnih težav. Prvič, za konkreten in posamičen preizkus v skladu s sodno prakso vsakega dokumenta, ki ga zadeva prošnja za dostop, naj bi bil potreben nespremenljiv in določljiv dokument, vendar preizkus ne bi bil mogoč, če bi se vsebina zbirke podatkov stalno spreminjala.

77 Dalje, ne bi bilo mogoče preizkusiti, ali bi bil zaradi katere od izjem iz člena 4 Sklepa 2004/258 zahtevani dostop oviran, zlasti če bi zbirka podatkov vsebovala veliko osebnih podatkov.

78 Nazadnje, ukrepi iz Uredbe št. 1049/2001 za lažje izvajanje pravice dostopa, kot so registri dokumentov ali objava v *Uradnem listu Evropske unije*, naj bi potrjevali, da je zakonodajalec mislil izrecno na posamične dokumente brez zbirk podatkov, kakršne so v obravnavanem primeru. To, da Sklep 2004/258 ne določa uvedbe registra dokumentov, ki je podoben registru iz člena 11 Uredbe št. 1049/2001, naj ne bi vodilo do nasprotne ugotovitve.

79 Na četrtem mestu se ECB in Komisija sklicujeta na poročilo evropskega varuha človekovih pravic o dostopu javnosti do zbirk podatkov Evropske unije z dne 10. decembra 2008, zeleno knjigo Komisije z naslovom Dostop javnosti do dokumentov, ki jih hranijo institucije Evropske skupnosti – pregled (COM(2007) 185 konč.), Predlog Uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o dostopu javnosti do dokumentov Parlamenta, Sveta in Komisije (COM(2008) 229 konč. – COD 2008/0090) in na Poročilo

Komisije o izvajanju načel iz Uredbe št. 1049/2001(COM(2004) 45 konč.), na podlagi katerih naj bi bilo za namene določb o dostopu do dokumentov mogoče podkrepiti trditev, da zbirke podatkov niso dokumenti.

80 Komisija meni, da tudi zgodovinsko ozadje Uredbe št. 1049/2001 potrjuje trditev, da zbirke podatkov ni mogoče šteti za dokument v smislu navedene uredbe in Sklepa 2004/258. V podporo svojim trditvam se sklicuje na vrsto dokumentov pred sprejetjem navedene uredbe.

81 ECB poleg tega trdi, da je prav zato, ker podatki iz njenih zbirk podatkov niso dokumenti, pripravila poročila, da bi izpolnila svojo obveznost v skladu s sodno prakso (sodba Splošnega sodišča z dne 25. aprila 2007 v zadevi WWF European Policy Programme proti Svetu, T-264/04, ZOdl., str. II-911, točka 61), da pripravlja in vodi dokumentacijo o svojih dejavnostih.

Presoja Splošnega sodišča

– Pojem zbirke podatkov

82 Ugotoviti je treba, da se vse stranke v svojih trditvah sklicujejo na pojem zbirke podatkov, ne da bi ga opredelile. Zato je treba začeti preučitev tega tožbenega razloga z analizo navedenega pojma.

83 V zvezi s tem je treba poudariti, da kljub upravičeni trditvi ECB (glej točko 67 zgoraj), da naj bi bila opredelitev pojma zbirke podatkov iz člena 1(2) Direktive 96/9 upoštevna izključno za namene zadevne direktive, se lahko uporabi kot opora. To velja toliko bolj, ker je ECB na obravnavi kljub vztrajanju pri trditvi, da Direktive 96/9 v obravnavani zadevi ni mogoče uporabljati, v odgovoru na vprašanje Splošnega sodišča potrdila, da zgoraj navedena opredelitev „z vidika informacijske tehnologije" vsekakor zajema njene zadevne zbirke podatkov, kar je bilo zapisano v zapisniku z obravnave.

84 Zbirka podatkov je v členu 1(2) Direktive 96/9 opredeljena kot „zbirk[a] neodvisnih del, podatkov ali drugega gradiva, ki je sistematično in metodično razporejeno in individualno dostopno z elektronskimi in drugimi sredstvi".

85 Kot je poudarilo Sodišče v zgoraj v točki 56 navedeni sodbi Fixtures Marketing (točki 29 in 30), je opredelitev, da gre za zbirko podatkov, najprej odvisna od obstoja zbirke „neodvisnih gradiv", to je gradiv, ki so med seboj ločljiva, ne da bi bila zaradi tega spremenjena vrednost njihove informativne, literarne, umetniške, glasbene ali druge vsebine. Dalje meni, da se zbirka šteje za zbirko podatkov, če so neodvisna gradiva, ki sestavljajo to zbirko, sistematično ali metodično razporejena in tako ali drugače dostopna posameznikom. Brez potrebe po tem, da je sistematična ali metodična razporeditev fizično razvidna, mora biti v skladu s tem pogojem zbirka na kakršnem koli trajnem nosilcu in mora imeti tehnično sredstvo, kot je elektronski, elektromagnetni ali elektrooptični proces, ali drugo sredstvo, kot je indeks, kazalo, načrt ali poseben način razvrstitve, ki omogoča izločitev vsakega neodvisnega gradiva v njej.

86 Ta drugi pogoj omogoča razlikovanje med zbirko podatkov v smislu Direktive 96/9, za katero je značilno, da ima sredstvo, s katerim je mogoče v njej najti katero koli sestavno gradivo iz zbirke gradiv, ki zajema informacije, vendar nima sredstva za obdelavo posameznih gradiv, ki jo sestavljajo (zgoraj v točki 56 navedena sodba Fixtures Marketing, točka 31).

87 Sodišče je na podlagi navedene analize ugotovilo, da izraz zbirka podatkov v smislu člena 1(2) Direktive 96/9 zajema vse zbirke del, podatkov ali drugega gradiva, ki so med seboj ločljive, ne da bi bila zaradi tega spremenjena vrednost njegove vsebine, in ki vsebujejo kakršno koli metodo ali sistem, s katerima je mogoče najti katero koli sestavno gradivo vsebine (zgoraj v točki 56 navedena sodba Fixtures Marketing, točka 32).

– Analiza opredelitve izraza „dokument“ iz člena 3(a) Sklepa 2004/258

88 Analizirati je treba različne dele opredelitve izraza „dokument“ iz člena 3(a) Sklepa 2004/258. V zvezi s tem je treba poudariti, prvič, da je iz izrazov v opredelitvi, kot so „nosilec“, „shranjena“, „zapis“, „sestavila“ in „hrani“, uporabljenih v opredelitvi, razvidno, da je bila mišljena shranjena vsebina, ki jo je mogoče razmnoževati ali pa je na voljo za vpogled po njeni pripravi. Deli, ki se ne shranjujejo, torej niso dokumenti, tudi če so ECB znani.

89 Če se izjave zaposlenih v ECB, dane na njihovem sestanku, niti ne posnamejo z napravo za zapisovanje zvoka ali avdiovizualno zapisovanje niti se ne zapišejo v zapisnik, ni mogoče, da gre za kakršen koli dokument, za dostop do katerega bi bilo mogoče pro-

siti, tudi če bi se udeleženci zadevnega sestanka natančno spominjali vsebine svojih razprav (glej v tem smislu in po analogiji zgoraj v točki 81 navedeno sodbo WWF European Policy Programme proti Svetu, točke od 76 do 78).

90 Drugič, iz opredelitve v členu 3(a) Sklepa 2004/258 je razvidno, da pri vprašanju, ali je navedena vsebina dokument, vrsta nosilca za shranjevanje vsebine ni pomembna. Tako gre lahko za tradicionalni nosilec, kot je papir, pa tudi za bolj izdelane vrste nosilcev, kot so različne naprave za elektronsko shranjevanje (trdi disk, elektronski pomnilniški čip itd.) ali različni nosilci za zapisovanje zvoka, slike ali za avdiovizualno zapisovanje (CD, DVD, video kasete itd.). Zadevna opredelitev bo načeloma zajemala vsakršno novo sredstvo za shranjevanje, ki bo morebiti razvito v prihodnosti.

91 Tretjič, besedilo člena 3(a) Sklepa 2004/258 zadeva „kakršno koli vsebino". Z drugimi besedami, vrsta in narava shranjene vsebine nista pomembni. Priznavanje vsake vrste nosilca namreč nujno pomeni priznavanje, da je mogoče vse vrste vsebine shranjevati na različnih dovoljenih nosilcih. Tako so lahko v dokumentu v smislu opredelitve iz navedenega sklepa besede, številke ali katera koli druga vrsta simbola, pa tudi slike in zvočni zapis, kot so izjave govornika, ali zapis slike, kot je film.

92 Edina omejitev v zvezi z vsebino, ki jo lahko zadeva opredelitev iz člena 3(a) Sklepa 2004/258, je pogoj, da mora biti navedena vsebina povezana s politiko, dejavnostjo ali odločitvami ECB.

93 Četrtič, iz istih razlogov je mogoče iz opredelitve izraza „dokument“ v členu 3(a) Sklepa 2004/258 sklepati, da obseg, dolžina, pomembnost ali predstavitev vsebine niso pomembni pri vprašanju, ali navedena opredelitev vključuje navedeno vsebino.

94 Tako je treba ugotoviti, da je lahko dokument v smislu Sklepa 2004/258 knjiga z nekaj sto stranmi ali „list papirja“ (v skladu z besedilom, ki ga je ECB uporabila v trditvi, povzeti v točki 70 zgoraj), na katerem je samo ena beseda ali številka, na primer priimek ali telefonska številka. Poleg tega je lahko dokument ne le besedilo, kot sta dopis ali vloga, temveč tudi preglednica, katalog ali seznam, kot so telefonski imenik, cenik ali seznam nadomestnih delov.

– Predmet prošnje tožeče stranke za dostop

95 Kot je razvidno iz premislekov v točkah od 82 do 87 zgoraj, pojem zbirke podatkov ne zajema samo vseh podatkov v taki zbirki, temveč tudi tehnično sredstvo, s katerim je opremljena in ki omogoča sistematično ali metodično razporeditev navedenih podatkov in njihovo posamično natančno pridobivanje.

96 Vendar je treba ugotoviti, da tožeča stranka niti v začetni in potrdilni prošnji za dostop niti v pisnih stališčih pred Splošnim sodiščem ni jasno ločila med podatki iz zbirke podatkov in zbirko podatkov kot tako, ki je, kot je bilo pravkar poudarjeno, širši pojem.

97 Tožeča stranka je namreč v začetni prošnji (glej točko 4 zgoraj) mislila na „zbirke podatkov, uporabljene za pripravo statističnih analiz poročil“, v potrdilni prošnji (glej točko 6 zgoraj) pa je navedla, da „[so bili] zahtevani podatki dejansko vsebina, ki je bila shranjena v elektronski obliki (‚zbirke‘ podatkov) in jo je pripravila ECB“. Tako je zbudila vtis, da je njena prošnja za dostop zadevala samo podatke iz zbirke podatkov ECB. Prav tako se zdi, da je izraz „zbirka podatkov“ uporabila kot skupno ime za označitev podatkov, ki so v njej, povsem pa je izpustila njene strukturne elemente.

98 Tožeča stranka se poleg tega v naslovu tega tožbenega razloga v tožbi sklicuje na to, da ima „zbirka podatkov značilnost ‚dokumenta‘“, v repliki pa trdi, po eni strani, da je zbirka podatkov „hkrati vsebina in oblika, v čemer je vsebina,“ in, po drugi strani, da je njena prošnja zadevala samo „neobdelane podatke“.

99 Niti pojasnila tožeče stranke v odgovoru na vprašanje Splošnega sodišča na obravnavi niso mogla odpraviti zmede zaradi nenatančnosti izraza. Tožeča stranka je morala v odgovoru na vprašanje, ali je prošnja zadevala samo podatke iz zbirke podatkov ECB ali pa jo je bilo treba razumeti tako, da je zadevala tudi druge dele take zbirke, ki jih je morala natančneje opredeliti, navesti, da je dejansko prosila za „zbirko podatkov“ in skušala dobiti „na primer preglednico, v kateri bi bile lahko navedbe o zaposlovanju in mobilnosti osebja“. Poudarila je, da bi – če bi navedena zbirka obstajala – želela dobiti njen „izvod“, in dodala, da je želela prejeti „to zbirko podatkov, to kompilacijo“. Dalje je navedla, da bi zagotovo morala obstajati kartoteka zaposlenih, ki bi jo lahko uporabila, če ECB ne bi imela „take preglednice, take kompilacije“. V odgovoru na vprašanje, ali bi bilo na podlagi njenih pojasnil pravilno ugotoviti, da bi zanjo zadostoval izvod in da torej ni prosila za orodja iz zbirke podatkov, je navedla, da bi „najprej“

dejansko zadostoval izvod, nato pa bi morebiti potrebovala orodja, ki so na voljo za zbirko podatkov. Vse navedene izjave so zapisane v zapisniku z obravnave.

100 Drugi deli obravnavanega postopka se v trditvah enkrat nanašajo na podatke v zbirki podatkov, drugič pa na zbirko podatkov „kot tako“.

101 Če upoštevamo še pojasnila tožeče stranke na obravnavi, je treba šteti, da je prošnja tožeče stranke za dostop zadevala najmanj dostop do vseh podatkov v eni ali več zbirkah podatkov ECB, ne da bi bila nujno izključena tudi njena zahteva po drugih delih navedenih zbirk podatkov. V teh okoliščinah je treba najprej preučiti, ali je navedena celota podatkov dokument v smislu člena 3(a) Sklepa 2004/258, vprašanje, ali prošnja za dostop do dokumentov lahko zadeva tudi druge dele take zbirke podatkov, pa je treba po potrebi obravnavati šele zatem.

– Opredelitev celote podatkov v zbirki podatkov kot dokumenta v smislu člena 3(a) Sklepa 2004/258

102 Poudariti je treba, da sta v skladu s premisleki v točkah od 82 do 87 za zbirko podatkov med drugim značilna obstoj kakršne koli vsebine (informativna, literarna, umetniška, glasbena ali drugačna vsebina) in obstoj kakršnega koli trajnega nosilca, na katerem je shranjena navedena vsebina.

103 Ugotoviti je torej treba, da imajo vsi podatki v zbirki podatkov v smislu člena 1(2) Direktive 96/9 obe temeljni značilnosti dokumenta v smislu člena 3(a) Sklepa 2004/258, ker zajemajo vsebino, shranjeno na takem nosilcu. Navedena ugotovitev velja tudi za podatke v zbirkah podatkov ECB, ki so obravnavani v tej zadevi in jih zajema zgoraj navedena opredelitev, če so – kot je bilo že poudarjeno – povezani z dejavnostjo ECB.

104 Toda ECB in Komisija v trditvah, povzetih v točki 73 zgoraj, v bistvu trdita, da zbirka podatkov ni dokument v smislu člena 3(a) Sklepa 2004/258 in da zato podatkov v njej ni mogoče šteti za dokumente že samo zato, ker so vključeni v zadevno zbirko.

105 Niti ECB niti Komisija nista pojasnili, kaj po njunem mnenju zajema dokument v smislu člena 3(a) Sklepa 2004/258 in zakaj naj ne bi bilo mogoče, da bi prošnja za dostop zadevala podatke iz zbirke podatkov. Razlika, ki jo skuša Komisija narediti med zbirkami dokumentarnih podatkov, kot je zbirka podatkov EUR-Lex, in zbirkami podatkov, ki nimajo take značilnosti, poraja ista vprašanja.

106 Čeprav ECB in Komisija tega ne navajata, se zdi, da njune trditve, obravnavane v točki 105 zgoraj, implicitno temeljijo na predpostavki, da posamezen podatek ni „vsebina“, ki bi bila dovolj obsežna in zadostna, da bi bila lahko dokument v smislu Sklepa 2004/258 ali Uredbe št. 1049/2001.

107 Če bi bila navedena predpostavka v zvezi z značilnostmi zbirk podatkov, navedenih v točki 87 zgoraj, sprejeta, bi bilo mogoče trditi, da lahko zbirka podatkov v najboljšem

primeru zajema dokumente, ki niso samo podatki. Sestavni deli take zbirke podatkov, torej podatki, so namreč med seboj neodvisni. Praviloma niso prikazani v stalni in nespremenljivi sestavi, temveč jih je mogoče takrat, ko so dani na voljo s tehničnimi ali drugimi sredstvi, prikazati v številnih različnih kombinacijah. Če bi sprejeli, da vsak od navedenih delov ni nujno dokument in da poleg tega ni stalne kombinacije več navedenih delov, ki bi bila lahko dokument, bi bilo razumljivo sklepati, da skupek podatkov v zbirki podatkov, vzet kot celota, ni „dokument“.

108 Vendar je treba ugotoviti, da predpostavka iz točke 106 zgoraj ni podprta z besedilom opredelitve iz člena 3(a) Sklepa 2004/258, v skladu s katerim je dokument lahko „kakršna koli vsebina“. Kot je bilo že poudarjeno (glej točki 93 in 94 zgoraj), besedilo iz navedene opredelitve nujno vključuje, da za dokument zadostuje tudi zelo kratka vsebina, na primer ena sama beseda ali ena številka, če je shranjena (na primer če je zapisana na listu papirja).

109 Poleg tega je treba upoštevati, da bi se s sprejetjem navedene predpostavke postavilo vprašanje, kako obsežna bi morala biti vsebina, da bi bila dokument v smislu Sklepa 2004/258. Z drugimi besedami, če bi sprejeli, da na primer ena številka ali ena sama beseda za to ne zadostuje, bi bilo treba določiti, ali je treba zahtevati stavek, celoten odstavek ali še obsežnejše besedilo. Ker je nosilec navedenega sklepa v opredelitvi iz njegovega člena 3(a) odločil, da ne bo določil najnižjega praga zahtevanega obsega vsebine, za navedeno nalogo ne more biti pristojno sodišče Unije.

110 Poleg tega bi priznanje predpostavke iz točke 106 pomenilo, da se iz opredelitve izraza „dokument“ iz člena 3(a) Sklepa 2004/258 izključi vsaka kompilacija s kratkimi

deli, če so ti neodvisni – to pomeni, da jih je mogoče med seboj ločiti, ne da bi to vplivalo na njihov pomen. Tako za „dokumente“ ne bi mogli šteti niti cenika, seznama nadomestnih delov ali celo telefonskega imenika – ker to ni besedilo, ki bi ga bilo mogoče brati kot celoto, temveč je bolj namenjen ciljnemu vpogledu, da se poišče natančno določena kratka informacija, kot je cena izdelka ali telefonska številka osebe. Vendar se zdi, da niti ECB niti Komisija ne trdita, da seznami ali imeniki niso dokumenti v smislu Sklepa 2004/258.

111 Nazadnje, v predpostavki iz točke 106 zgoraj se ni upoštevalo, da pomen podatka v zbirki podatkov ni odvisen samo od velikosti, ki je lahko tudi zelo majhna, temveč tudi od številnih neposrednih ali posrednih razmerij do drugih podatkov v isti zbirki podatkov. Prav ta razmerja namreč omogočajo, da je vsebina zbirke podatkov v skladu z besedilom zgoraj v točki 56 navedene sodbe Fixtures Marketing (točka 30) „sistematično in metodično razporejena“. Tako lahko tudi zelo malo podatkov, vzetih iz zbirke podatkov, prenese eno ali več uporabnih informacij, čeprav del besedila, iztrgan iz sobesedila, praviloma izgubi pomen.

112 Na podlagi prejšnjega premisleka je mogoče zavrniti tudi trditev v zvezi z domnevno nerazumljivostjo glede celote podatkov iz zbirke podatkov, na katero sta se na obravnavi sklicevali ECB in Komisija.

113 ECB je v odgovoru na vprašanje, ali je treba navedeno trditev razumeti tako, da mora biti vsebina, shranjena na nosilcu, razumljiva, da bi bila lahko dokument v smislu Sklepa 2004/258, navedla, da ne gre za „samostojno merilo“, temveč za „nekaj, kar je treba razumeti glede na sobesedilo dokumenta“. Dodala je, da je treba vsebino – tudi

če ni razumljiva že sama po sebi – vključiti v dokument, ki ga prosilec za dostop razume, ker ni mogoče, da bi zakonodajalec želel določiti sistem, v katerem bi bilo mogoče prositi za nerazumljive dokumente.

114 Komisija je v odgovoru na isto vprašanje poudarila, da ima razumljivost dokumenta, za dostop do katerega se prosi, določeno „podlago“ v njeni razlagi člena 3(a) Sklepa 2004/258, vendar to pravno ni pomemben podatek. Pomemben podatek je po njenih navedbah to, da vsebina iz nedokumentarne zbirke podatkov ne ustreza zadetku iskanja, če gre za različni vsebini. Pojem vsebine ali pojem neobdelanih podatkov naj ne bi bil smiseln za nedokumentarno zbirko podatkov. Da bi podatki ustrezali kateri od razvrstitev, bi jih bilo treba izluščiti, zaradi česar bi se prehajalo z ene vsebine na drugo. Zato prošnja, kakršna je v obravnavanem primeru, po navedbah Komisije v primeru nerazumljive neobdelane vsebine prav zaradi spremembe vsebine in s tem ustvaritve novega dokumenta ne spada v okvir prošnje za dostop do dokumenta, ki že obstaja in ga je mogoče določiti. Vse navedene izjave ECB in Komisije so zapisane v zapisniku z obravnave.

115 Vendar trditev ECB in Komisije ni mogoče sprejeti. Najprej je treba poudariti, da besedilo člena 3(a) Sklepa 2004/258 v skladu z implicitnim priznavanjem obeh navedenih strank ne določa merila, ki temelji na razumljivosti shranjene vsebine. Poleg tega naj bi uvedba takega merila zahtevala pojasnilo, s katerega vidika je treba presojati razumljivost vsebine. Vsebina ima lahko namreč za nekatere osebe pomen, za druge pa ni razumljiva.

116 V zvezi s premislekom iz točke 111 zgoraj je implicitna, vendar jasna trditev ECB in Komisije, da je celota podatkov v zbirki podatkov skupek brez pomena, vsekakor zmotna. Navedeni podatki namreč niso shranjeni naključno in brez posebnega reda,

temveč po natančno določenem sistemu razporeditve, ki zaradi večplastnosti omogoča ustvarjanje številnih razmerij med podatki.

117 Tako se podatki v nasprotju s trditvami Komisije ne razporedijo po določeni razporeditvi takrat, ko se jih izvzame iz zbirk podatkov. Navedena razporeditev obstaja od trenutka, ko je bila ustvarjena zbirka podatkov in se je vanjo vnesel posamezen podatek. Vedno je mogoče izvzeti vse podatke iz zbirke podatkov in jih razumljivo predstaviti. Če je sistem razporeditve v zbirki podatkov dovolj večplasten, lahko omogoča različne prikaze vseh podatkov v njej, ki se razlikujejo glede na sprejeto merilo razporeditve (abecedna razporeditev, naraščajoči ali padajoči vrstni red itd.). Seveda bi lahko predstavitev vseh podatkov iz zbirke podatkov, v kateri jih je veliko, zaradi svoje velikosti povzročala težave pri iskanju natančno določene informacije, skrite v množici podobnih informacij. Vendar to nikakor ne pomeni, da je tak prikaz „nerazumljiv“.

118 Vsi zgornji premisleki torej govorijo v prid ugotovitvi, da je celota podatkov v zbirki podatkov ECB dokument v smislu člena 3(a) Sklepa 2004/258 in je zato mogoče prositi za dostop do njih na podlagi navedenega sklepa.

– Domnevne praktične težave pri pravici dostopa do zbirk podatkov institucije

119 Preučiti je treba, ali je mogoče na podlagi morebitnih praktičnih težav pri pravici dostopa do zbirk podatkov institucije, na katere sta se sklicevali ECB in Komisija,

utemeljiti drugačno razlago člena 3(a) Sklepa 2004/258, s katero bi se iz pojma „dokument“ izključili podatki iz zbirke podatkov ECB. V zvezi s tem bodo zaporedoma preučene trditve o tem, da bi bilo delovno breme zaradi priznavanja take pravice domnevno preveliko, da je vsebina zbirke podatkov domnevno spremenljiva, da bi bili lahko podatki v taki zbirki podatkov občutljivi ali zaupni in da bi se pri vpisu zbirke podatkov v register dokumentov, kakor je naveden v členu 11 Uredbe št. 1049/2001, domnevno pojavile težave.

120 V zvezi s tem je treba poudariti, prvič, da nič ne kaže na to, da bi lahko zaradi uporabe člena 9(1) Sklepa 2004/258 za podatke iz zbirke podatkov nastale večje težave. Zadevna oseba bi morala načeloma vedno imeti možnost vpogleda v zbirko podatkov ECB v njenih prostorih, po potrebi s posredovanjem njenega zaposlenega ali pod njegovim nadzorom. Poleg tega ni mogoče vnaprej izključiti, da bi se lahko celotna vsebina iz zbirke podatkov predala zadevni osebi v elektronskem izvodu, zlasti če bi bila zbirka podatkov manjša.

121 Vendar je treba opozoriti, da je Splošno sodišče že imelo priložnost za pojasnilo v zvezi z Uredbo št. 1049/2001, da je treba upoštevati možnost, da prosilec na njeni podlagi vloži prošnjo, s katero bi bilo zahtevano delovno breme, ki bi lahko zelo močno oviralo dobro delovanje institucije, na katero je naslovljena prošnja. Splošno sodišče je menilo, da v takem primeru pravica institucije, da poišče „primerno rešitev“ s prosilcem v skladu s členom 6(3) Uredbe št. 1049/2001, izraža možnost upoštevanja, čeprav zelo omejeno, morebitne potrebe po uskladitvi interesov prosilca in interesov dobrega upravljanja. Splošno sodišče je na podlagi navedenega sklepalo, da mora institucija obdržati možnost, da tehta na eni strani interes dostopa javnosti do dokumentov in

na drugi strani nastalo delovno breme, da bi v teh posebnih primerih ohranila interes dobrega upravljanja (sodba Splošnega sodišča z dne 13. aprila 2005 v zadevi Verein für Konsumenteninformation proti Komisiji, T-2/03, ZOdl., str. II-1121, točki 101 in 102, in zgoraj v točki 29 navedena sodba Williams proti Komisiji, točka 85).

122 Toda Splošno sodišče je pojasnilo, da se ta možnost uporablja samo izjemoma, zlasti ker upoštevanje delovnega bremena, potrebnega za izvajanje prosilčeve pravice dostopa in njegovega interesa, načeloma ni upoštevno za spremembo izvajanja navedene pravice. Poleg tega, ker pravica dostopa do dokumentov, ki jih hranijo institucije, pomeni načelno rešitev, prav institucija, ki se sklicuje na izjemo, povezano z nerazumnostjo naloge, zahtevane v prošnji, nosi dokazno breme obsega te naloge (zgoraj v točki 121 navedena sodba Verein für Konsumenteninformation proti Komisiji, točke 103, 108 in 113, in zgoraj v točki 29 navedena sodba Williams proti Komisiji, točka 86).

123 Navedene premisleke je mogoče po analogiji prenesti, kar zadeva uporabo Sklepa 2004/258. Po eni strani je člen 6(3) navedenega sklepa enak členu 6(3) Uredbe št. 1049/2001. Po drugi strani člen 7(4) navedenega sklepa določa, da se odstavek 1 istega člena v zvezi z obravnavo začetnih prošenj ne uporablja v primeru „pretiranih ali nerazumnih prošenj“.

124 Treba je torej ugotoviti, da trditev o morebitnem velikem obsegu vseh podatkov v zbirki podatkov ni uporaben razlog, da se zanje zavrne značilnost dokumenta v smislu člena 3(a) Sklepa 2004/258, ker je sodna praksa že določila možnost, da je lahko prošnja za dostop do dokumentov zaradi obsega svojega predmeta veliko delovno breme za naslovnika in rešitev, ki jo je treba sprejeti v takem izjemnem primeru.

125 Drugič, to, da naj zbirka podatkov ne bi bila trajna, na kar sta se v svojih trditvah sklicevali ECB in Komisija, ne omogoča niti ugotovitve, da vsebina take zbirke podatkov ne more biti dokument v smislu člena 3(a) Sklepa 2004/258.

126 V zvezi s tem je treba poudariti, da mora imeti vsebina – če se želi shraniti na nosilcu – seveda minimalno raven nespremenljivosti. Vsebina, ki je samo začasno na tehnični napravi, ne izpolnjuje navedenega pogoja. Tako izjave, ki sta jih sogovorca izmenjala po telefonu, ali slike, posnete z nadzorno kamero in projicirane na zaslon, niso dokument v smislu člena 3(a) Sklepa 2004/258. Njihova pojavitev na zadevni tehnični napravi (telefonska linija ali projekcijski zaslon) namreč traja samo trenutek, zato ni mogoče govoriti o vsebini, shranjeni na nosilcu.

127 Vendar je vsebina od trenutka, ko jo ECB shrani na ustrezen nosilec, dokument v smislu člena 3(a) Sklepa 2004/258, ki ga lahko zadeva prošnja za dostop. To, da je vsebino mogoče pozneje spreminjati, pri tem ni pomembno. Če se vrnemo k nadzorni kameri, ki prenaša slike – če je ta priključena na napravo, ki samodejno zapisuje slike, prenesene v zadnjih 30 dneh, je zapis nesporno dokument, do katerega je mogoče prositi za dostop. To, da se slike, starejše od 30 dni, vsak dan iz sistema izbrišejo, nadomestijo pa jih novejše, ne zadostuje za nasprotno ugotovitev.

128 Očitno prošnja za dostop ne more zadevati niti prihodnje in torej še nezapisane vsebine, če bo šlo za dokument, ki v času prošnje ne obstaja, niti vsebine, ki je bila v preteklosti zapisana, vendar je bila pred vložitvijo prošnje izbrisana.

129 Zlasti pri izbrisani vsebini je treba ugotoviti, da je ECB ne hrani v smislu člena 3(a) Sklepa 2004/258, če ne more imeti dostopa do navedene vsebine pri običajni uporabi naprave za snemanje, na katero je bila shranjena vsebina. To, da bi lahko strokovnjak s tehničnimi sredstvi, ki ne spadajo v običajno uporabo, na nosilcu za shranjevanje v lasti ECB obnovil vsebino, izbrisano z navedenega nosilca, ne zadostuje za sklepanje, da ta hrani navedeno vsebino.

130 Z drugimi besedami, od ECB se lahko v primeru prošnje, vložene pri njej na podlagi Sklepa 2004/258, zahteva, naj preišče vsebino, ki jo trenutno hrani na različnih nosilcih za shranjevanje, da se poišče predmet navedene prošnje, ni pa mogoče od nje zahtevati, naj zaradi takega iskanja obnovi predhodno izbrisano vsebino.

131 V skladu z upravičeno trditvijo Kraljevine Švedske pa je treba šteti, da ECB hrani vsebino, shranjeno pri zunanjem ponudniku storitev v imenu ECB, in sicer tako, da ji je vedno na voljo, v smislu člena 3(a) Sklepa 2004/258.

132 Prejšnji premisleki se lahko brez posebnih težav uporabijo za podatke v zbirkah podatkov. V zvezi s tem je treba najprej poudariti, da je zbirka podatkov z nespremenljivo vsebino, ki je ni mogoče spreminjati, vsekakor mogoča. Na primer zbirka podatkov o pošiljkah precipitata kalcijevega karbonata in mletega kalcijevega karbonata, ki so jih med letoma 2002 in 2004 opravili glavni dobavitelji Evropskega gospodarskega prostora in jih zadeva sodba Splošnega sodišča z dne 4. februarja 2009 v zadevi Omya proti Komisiji (T-145/06, ZOdl., str. II-145, točka 2).

133 Prepričljivost trditve ECB in Komisije, da naj bi bila vsebina zadevnih zbirk podatkov v obravnavanem primeru spremenljiva, je že z navedenim premislekom precej omajana. Če bi bili namreč podatki v povsem nespremenljivi zbirki podatkov dokument v smislu člena 3(a) Sklepa 2004/258, je težko ugotoviti drugače za zbirke podatkov, katerih vsebina se lahko sčasoma spreminja.

134 Poleg tega je mogoče na podlagi premislekov iz točk od 128 do 130 zgoraj dobiti ustrezno rešitev za vsako težavo zaradi morebitne spremenljivosti vsebine iz zbirke podatkov, ki je predmet prošnje za dostop, vložene na podlagi Sklepa 2004/258.

135 Taka prošnja lahko torej seveda zadeva samo vsebino zbirke podatkov ob vložitvi in zato ne more zadevati podatkov, ki so bili iz zbirke podatkov že izbrisani, niti podatkov, ki tedaj še niso bili vneseni.

136 Seveda je mogoče, da bi morala ECB zaradi prošnje, vložene za dostop do zbirke podatkov z vsebino, ki se lahko spreminja, sprejeti potrebne ukrepe za zagotovitev, da se noben podatek v navedeni zbirki podatkov ob vložitvi prošnje ne izbriše, preden se nanjo ne odgovori.

137 Vendar je navedena obveznost neločljivo povezana z izvajanjem pravice dostopa do dokumentov ECB v skladu s Sklepom 2004/258, s posvetovanjem med ECB in vlagateljem take prošnje v skladu s členom 6(3) istega sklepa pa bo mogoče ustrezno in pravično rešiti vsako morebitno težavo.

138 Tretjič, v zvezi s trditvami ECB in Komisije, ki se v bistvu nanašajo na morebitno občutljivost ali zaupnost nekaterih podatkov v zbirki podatkov ECB, je treba poudariti, da navedena možnost nikakor ne more biti ustrezen razlog za to, da se vsebini iz take zbirke podatkov ne prizna lastnosti dokumenta v smislu člena 3(a) Sklepa 2004/258.

139 Različne izjeme od pravice dostopa, določene v členu 4 Sklepa 2004/258, načeloma omogočajo, da ECB zavrne razkritje takega podatka, ne da bi omajala opredelitve celote podatkov v taki zbirki podatkov kot dokumenta v smislu člena 3(a) navedenega sklepa.

140 Sprejeti ni mogoče niti trditve Komisije, da ni mogoče opraviti konkretnega in posamičnega preizkusa vseh podatkov v zbirki podatkov za določitev, ali spadajo v katero od izjem od pravice dostopa v skladu z upoštevnimi predpisi, v obravnavanem primeru s členom 4 Sklepa 2004/258.

141 Čeprav je v nekaterih primerih – kot je opozorilo Sodišče v sodbi z dne 29. junija 2010 v zadevi Komisija proti Technische Glaswerke Ilmenau (C-139/07 P, ZOdl., str. I-5885, točka 54) – celo mogoče, da se zadevna institucija lahko v zvezi s tem opre na splošne domneve, je vsekakor mogoč konkreten preizkus zbirke podatkov, s katerim se preveri, ali ne vsebuje podatka, ki bi lahko spadal na področje uporabe katere od zadevnih izjem.

142 Ker zbirka podatkov po svoji naravi omogoča posamičen dostop do vsakega podatka (glej točke od 85 do 87 zgoraj), je jasno, da zadostuje v navedenem preizkusu določitev samo enega podatka, ki bi spadal v katero od izjem od pravice dostopa, za ugotovitev, da ni mogoče odobriti dostopa do vseh podatkov v zbirki podatkov.

143 ECB bi morala nato v takem primeru preizkusiti, ali je mogoče odobriti delni dostop v smislu člena 4(6) Sklepa 2004/258.

144 V zvezi s tem je treba poudariti, da iz besedila navedene določbe izhaja, da ECB mora preizkusiti, ali je treba odobriti delni dostop do dokumentov, ki jih zadeva prošnja za dostop, z omejitvijo morebitne zavrnitve samo na podatke, za katere veljajo zadevne izjeme. ECB mora tak delni dostop odobriti, če je cilj navedene institucije ob zavrnitvi dostopa do dokumenta mogoče doseči, če bi samo prekrila dele dokumenta ali podatke, ki lahko oslabijo varstvo javnega interesa (glej po analogiji zgoraj v točki 81 navedeno sodbo WWF European Policy Programme proti Svetu, točka 50).

145 Prav v takem primeru so posebej pomembna različna iskalna orodja, s katerimi je opremljena elektronska zbirka podatkov, in nazadnje njen program za delovanje. Navedena orodja namreč omogočajo ECB, da – po potrebi po neuradnem posvetovanju s prosilcem v smislu člena 6(3) Sklepa 2004/258 – določi in mu predloži podatke, ki ga zanimajo, pri čemer izključi vse podatke, ki spadajo v katero od izjem iz člena 4 navedenega sklepa.

146 Taka prošnja, s katero se ECB prosi, naj preišče zbirko podatkov in predloži zadetek iskanja, spada v isti okvir, ker je v bistvu prošnja za delni dostop do dokumenta (to je celota podatkov v zbirki podatkov).

147 Seveda je res, da je delni dostop določen v členu 4(5) Sklepa 2004/258 kot rešitev, ki jo je treba sprejeti, če prošnji za dostop ni mogoče ugoditi v celoti. Ker pa imajo osebe iz člena 2(1) istega sklepa načeloma pravico dostopa do celote vseh dokumentov ECB, lahko *a fortiori* zahtevajo samo delni dostop do takega dokumenta.

148 Taka prošnja za delni dostop mora biti v skladu s pravili iz člena 6(1) Sklepa 2004/258, in sicer s potrebnimi prilagoditvami, ker zadeva samo del dokumenta. Tako mora biti v njej dovolj natančno določen ne le dokument v smislu člena 3(a) navedenega sklepa, ki je predmet prošnje, temveč tudi njegov del, za dostop do katerega se prosi. Vendar je mogoče z uporabo navedenih določb iz člena 6(2) in (3) navedenega sklepa omiliti morebitne težave za prosilca.

149 Poleg tega je treba poudariti, da je treba – če zbirka podatkov ponuja številne možnosti delnega natančnega dostopa samo do podatkov, ki bi lahko zanimali prosilca – upoštevati tudi premislek iz točke 128 zgoraj, da lahko prošnja za dostop zadeva samo obstoječi dokument in zato v njej ni mogoče zahtevati, naj se ustvari nov dokument (glej še v tem smislu in po analogiji zgoraj v točki 81 navedeno sodbo WWF European Policy Programme proti Svetu, točka 76). Prošnja za dostop, zaradi katere bi ECB ustvarila nov dokument, tudi na podlagi gradiva, ki je že v obstoječih dokumentih in ga hrani, ne pomeni prošnje za delni dostop in ne spada na področje Sklepa 2004/258.

150 Če se zadnji premislek prenese na zbirke podatkov, pomeni, da – če bi se v prošnji za dostop ECB prosilo, naj izvede iskanje v kateri od svojih zbirk podatkov v skladu s parametri, ki jih je opredelil prosilec – mora ECB, razen če morebiti ne uporabi člena 4 Sklepa 2004/258, navedeni prošnji ugoditi, če se lahko zahtevano iskanje izvede z iskalnimi orodji, ki so na voljo za navedeno zbirko podatkov.

151 Kot je bilo namreč poudarjeno (glej točko 117 zgoraj), je zaradi večplastnih razmerij, pri katerih je vsak podatek v zbirki podatkov povezan s številnimi drugimi podatki, mogoče vse podatke v taki zbirki podatkov prikazati različno. Mogoče je izbrati tudi samo del podatkov, vključenih v tak prikaz, druge pa prikriti.

152 Vendar s prošnjo za dostop, vloženo na podlagi Sklepa 2004/258, ECB ni mogoče prositi, naj prosilcu predloži del podatkov ali celoto v kateri od zbirk podatkov, razvrščenih po sistemu, ki ga v navedeni zbirki podatkov ni. S tako prošnjo se namreč želi ustvariti nov „dokument“, zato prošnja ne spada v okvir uporabe navedenega sklepa. S tako prošnjo se namreč ne prosi za delni dostop do razvrstitve, izvedljive z orodji, ki jih ima ECB na voljo za zadevno zbirko podatkov (in v tem smislu že obstoječo razvrstitev), temveč se želi ustvariti nova razvrstitev in s tem nov dokument v smislu člena 3(a) navedenega sklepa.

153 Na podlagi navedenih premislekov je torej treba ugotoviti, da je v okviru prošnje za delni dostop do dokumenta pravilna trditev Kraljevine Danske in Republike Finske (v točkah 59 in 62 zgoraj), da je lahko vse, kar je mogoče pridobiti iz zbirke podatkov z običajnim ali rutinskim iskanjem, predmet prošnje za dostop, vložene na podlagi Sklepa 2004/258.

154 Četrtič, sprejeti ni mogoče niti trditve ECB in Komisije, ki se nanaša na domnevno nezmožnost, da se zbirka podatkov vpiše v register dokumentov, kakor je določen v členu 11 Uredbe št. 1049/2001.

155 Najprej je treba ugotoviti, da Sklep 2004/258 v primerjavi z Uredbo št. 1049/2001 za ECB ne določa uvedbe takega registra. Poleg tega je treba opozoriti, da se želi z obveznostjo iz člena 11 Uredbe št. 1049/2001, da se uvede register, državljanom omogočiti dejansko uživanje pravic, ki izhajajo iz navedene uredbe (glej v tem smislu zgoraj v točki 29 navedeno sodbo Williams proti Komisiji, točka 72). Zato je vprašanje, ali je lahko težava in celo nezmožnost, da se kateri od elementov zapiše v register, zadosten razlog za ugotovitev, da ni dokument v smislu člena 3(a) navedenega sklepa.

156 Vsekakor se zdi, da vpis zbirke podatkov v tak register, z navedbo informacij iz člena 11(2) Uredbe št. 1049/2001, ne pomeni posebnih težav. V skladu z navedeno določbo navedenega vpisa nikakor ni treba vsakokrat prilagoditi, kadar se podatek doda v zbirko podatkov ali se iz nje umakne. Taka prilagoditev je potrebna le, če bi se vsebina zbirke podatkov zelo spremenila. Vpis zbirke podatkov v register se lahko poleg tega posodablja v razumnih časovnih razmikih, da bi kar najbolje izražal trenutno vsebino.

157 Iz vseh prejšnjih premislekov izhaja, da opredelitev celote podatkov iz zbirke podatkov kot dokumenta v smislu člena 3(a) Sklepa 2004/258 ne bi pomenila nepremostljive praktične težave, zato je treba nasprotne trditve ECB in Komisije zavrniti.

– Trditve v zvezi s pripravljalnim gradivom za Uredbo št. 1049/2001 in drugimi dokumenti, na katere se sklicujejo stranke

158 Preučiti je treba trditve v zvezi s pripravljalnim gradivom za Uredbo št. 1049/2001 in druge dokumente, na katere se sklicujejo stranke.

159 Prvič, iz podatkov o razvoju Uredbe št. 1049/2001, na katere se je sklicevala Komisija in jih je predložila, ni mogoče dobiti nobene koristne informacije. Ne le, da v navedenih dokumentih ni posebne navedbe zbirk podatkov, temveč se ti nanašajo na opredelitev besede „dokument“, ki se razlikuje od nazadnje sprejete opredelitve iz člena (3)(a) Uredbe št. 1049/2001.

160 Drugič, če bi bil sprejet predlog Komisije v njenem dokumentu COM(2008) 229 konč. – COD 2008/0090, da se navedeni opredelitvi doda pojasnilo, da so „podatki, shranjeni v elektronskih sistemih za obdelavo in pridobivanje, […] dokumenti, če jih je mogoče pridobiti v natisnjeni obliki ali v obliki elektronskega izvoda z orodji, ki so na voljo za uporabo sistema“, bi v bistvu privedel do enake ugotovitve kot premisleki iz točk od 146 do 153 zgoraj. Vendar na njegovi podlagi ni mogoče omajati navedenih premislekov, ker bi bilo mogoče razumno trditi, da se želi z njim samo pojasniti to, kar je že implicitno, vendar nujno razvidno iz zdajšnjega besedila opredelitve izraza „dokument“ v Uredbi št. 1049/2001 in Sklepu 2004/258. Enako velja za zeleno knjigo Komisije, na katero se je sklicevala ECB (glej točko 79 zgoraj), v kateri je potrjeno, da je treba status informacij v zbirkah podatkov pojasniti, predlagana pa je tudi podobna rešitev kot v zgoraj navedenem predlogu Komisije.

161 Tretjič, Poročilo Komisije o izvajanju načel iz navedene uredbe, na katero se je sklicevala ECB, je v zvezi z vprašanjem, ali je zbirka podatkov „dokument“ v smislu Uredbe št. 1049/2001, samo ponovitev trditve, da zbirka podatkov ni „dokument“, ker ne zajema „dokumentov“. Navedena trditev je bila že preučena in zavrnjena (glej točke od 105 do 118 zgoraj).

162 Četrtič, v zvezi s poročilom evropskega varuha človekovih pravic, na katero se je sklicevala ECB (glej točko 79 zgoraj), je treba poudariti, da ECB zmotno trdi, da je ta izrecno sprejel, da opredelitev izraza „dokument“ v Uredbi št. 1049/2001 ne zajema podatkov v zbirkah podatkov. Evropski varuh človekovih pravic v zadevnem poročilu samo ugotavlja, da podatkov v zbirki podatkov „ni mogoče jasno umestiti na področje uporabe“ določb o pravici dostopa javnosti do dokumentov. Poleg tega poudarja, da mu v okviru pritožbe 1693/2005/PB, na katero sta se sklicevali Kraljevina Danska in Kraljevina Švedska (glej točko 62 zgoraj), o tem vprašanju ni treba odločati.

163 Zato je treba ugotoviti, da nobena trditev zoper opredelitev celote podatkov v zbirki podatkov kot dokument v smislu člena 3(a) Sklepa 2004/258 ne more izhajati iz podatkov v točkah od 159 do 162 zgoraj.

– Ugotovitve

164 Iz vseh prejšnjih premislekov izhaja, da je mogoče na podlagi dobesedne razlage opredelitve izraza „dokument“ iz člena 3(a) Sklepa 2004/258 ugotoviti, da je celota podat-

kov v zbirki podatkov dokument v smislu navedene določbe ter da noben praktičen premislek in nobeden od različnih dokumentov, na katere so se sklicevale stranke, ne govori proti navedeni ugotovitvi.

165 Poleg tega je ugotovitev, da je celota podatkov v zbirki podatkov dokument v smislu člena 3(a) Sklepa 2004/258, tudi v skladu s ciljem iz uvodne izjave 3 navedenega sklepa glede širšega dostopa do dokumentov ECB, v skladu s katerim je treba „[d]ovoliti […] širši dostop do dokumentov ECB“.

166 V nasprotju s trditvijo ECB (glej točko 66 zgoraj) niti to, da se člen 255 ES in Uredba št. 1049/2001 ne uporabljata za ECB, niti „cilji posebnega sistema dostopa javnosti do dokumentov ECB“ ne nasprotujejo navedeni razlagi člena 3(a) Sklepa 2004/258. Res je v uvodni izjavi 3 navedenega sklepa iz točke 165 zgoraj navedena tudi potreba po varovanju „neodvisnost[i] ECB in nacionalnih centralnih bank […] in zaupnost nekaterih zadev, specifičnih za izvajanje nalog ECB“. Vendar, čeprav je mogoče z navedeno potrebo upravičiti posebne izjeme od pravice dostopa do dokumentov ECB, med katerimi so zlasti izjeme iz člena 4(1)(a), od prve do četrte alinee, navedenega Sklepa, z njo nikakor ni mogoče dopustiti razlage člena 3(a) istega sklepa, ki bi nasprotovala njegovemu besedilu. V zvezi s trditvijo ECB o neuporabnosti člena 255 ES in Uredbe št. 1049/2001 je treba poudariti, po eni strani, da ugotovitev iz točke 164 zgoraj temelji na besedilu iz člena 3(a) Sklepa 2004/258 brez sklicevanja na člen 255 ES ali Uredbo št. 1049/2001 in, po drugi strani, da se je ECB v uvodni izjavi 2 navedenega sklepa vsekakor sama sklicevala na skupno izjavo v zvezi z Uredbo št. 1049/2001, v kateri so „druge institucije in telesa Unije [pozvani], naj sprejmejo interne predpise o dostopu javnosti do dokumentov, ki upoštevajo načela in omejitve, določene v navedeni

uredbi“, na podlagi česar je ugotovljeno, da je treba „[u]reditev dostopa javnosti do dokumentov ECB […] ustrezno spremeniti“.

167 Že na podlagi ugotovitve, da je celota podatkov v zbirki podatkov dokument v smislu člena 3(a) Sklepa 2004/258, je mogoče potrditi, da je bilo v izpodbijani odločbi pravo napačno uporabljeno in da je treba razglasiti njeno ničnost.

168 Vsi razlogi iz izpodbijane odločbe namreč temeljijo na predpostavki, da celota podatkov v zbirki podatkov ni dokument v smislu člena 3(a) Sklepa 2004/258.

169 Samo če bi bilo mogoče sprejeti navedeno predpostavko, bi bilo mogoče prošnjo tožeče stranke za dostop zavrniti, ker naj „natisnjene različice“ zbirk podatkov ECB, ki jih zadeva njena prošnja, ne bi obstajale kot „samostojni dokumenti“. Kot upravičeno trdita ECB in Komisija (glej točko 73 zgoraj), se navedeni premislek iz izpodbijane odločbe ne sme razlagati tako, da za ECB samo dokumenti na papirju spadajo v opredelitev izraza „dokument“ iz člena 3(a) Sklepa 2004/258, kar bi očitno nasprotovalo besedilu navedene določbe. Prej ga je treba razumeti tako, da navedeni podatki niso „dokumenti“, dokler so v zbirki podatkov, in da to značilnost dobijo šele takrat, ko se jih pridobi iz zbirke podatkov, da bi se zapisali v drug dokument, ki je natisnjen ali ga je mogoče natisniti.

170 Enaka predpostavka je tudi podlaga za trditev ECB v izpodbijani odločbi, da prošnji tožeče stranke za dostop ni mogoče ugoditi s tem, da se podatki „preprosto izvzamejo“, temveč bi bili potrebni „sistematizacija“ in „dodatna analiza“, ki naj ne bi spadali

v sistem za dostop do dokumentov ECB, uveden s Sklepom 2004/258. Dejstvo, da se ta del razlogov iz izpodbijane odločbe začne z besedo „zato“, potrjuje navedeno ugotovitev.

171 Drugačne razlage navedenega dela izpodbijane odločbe ni mogoče sprejeti. Seveda iz premislekov iz točk od 145 do 153 zgoraj izhaja, da ECB upravičeno zavrača prošnjo za dostop do podatkov v kateri od svojih zbirk podatkov, ker zaradi nezadostnosti ali neustreznosti iskalnih orodij, ki so na voljo za to zbirko podatkov, ne more vzeti in prosilcu predložiti podatkov, ki jih zadeva njegova prošnja za dostop.

172 Vendar iz istih premislekov izhaja, da se mora ECB pred zavrnitvijo prošnje iz takega razloga v skladu s členom 6(2) in (3) Sklepa 2004/258 posvetovati s prosilcem. V teh okoliščinah mu mora na kratko pojasniti različne možnosti za iskanje po zadevni zbirki podatkov in mu po potrebi omogočiti, da pojasni ali spremeni svojo prošnjo in se tako ciljno usmeri na podatke, ki bi ga morebiti zanimali in jih je mogoče pridobiti iz zadevne zbirke podatkov z iskalnimi orodji, ki so na voljo za navedeno zbirko podatkov.

173 ECB mora poleg tega – tudi če po takem posvetovanju z razpoložljivimi iskalnimi orodji še vedno ni mogoče poiskati podatkov, ki jih zadeva prošnja za dostop – v odločbi o zavrnitvi prošnje pojasniti razloge v zvezi s tehnično konfiguracijo zadevne zbirke podatkov, ki ji ne omogoča, da bi ugodila navedeni prošnji. Ugotoviti je treba, da takega pojasnila v izpodbijani odločbi sploh ni.

174 Zato trditve iz izpodbijane odločbe, da prošnji tožeče stranke za dostop ni mogoče ugoditi s tem, da se podatki „preprosto izluščijo“, ni mogoče razumeti tako, da podatkov iz navedene odločbe ni mogoče potegniti iz zadevnih zbirk podatkov po običajnem iskanju z orodji, ki so za to na voljo.

175 Nazadnje, v zvezi s trditvijo ECB v izpodbijani odločbi, da bi „[n]avedeni postopek, in sicer sistematizacija in dodatna analiza, pomenil veliko delovno breme“, je treba poudariti, da to ni samostojni razlog za zavrnitev prošnje tožeče stranke za dostop, temveč samo obrobna pripomba brez neposredne povezave z navedeno zavrnitvijo.

176 To velja toliko bolj, ker – v skladu s premisleki iz točk od 121 do 124 zgoraj in v njih navedeno sodno prakso – samo sklicevanje na „veliko delovno breme“, ki je potrebno za ugoditev prošnji za dostop do dokumentov na podlagi Sklepa 2004/258, očitno ne zadostuje, da bi se utemeljila njena zavrnitev.

177 Zadevna institucija mora v skladu z istimi premisleki v primeru take zavrnitve, ki se uporablja izjemoma, obvezno predložiti dokaz o obsegu potrebnega dela, kar v izpodbijani odločbi nikjer ni bilo storjeno, in pred tem poskušati v skladu s členom 6(3) Sklepa 2004/258 poiskati „primerno rešitev“ s prosilcem, kar v obravnavanem primeru ni bilo izvedeno.

178 Iz navedenega sledi, da zavrnitev prošnje tožeče stranke za dostop prej temelji na trditvi, da sistematizacija in dodatna analiza podatkov v zbirki podatkov ne spadata na področje uporabe Sklepa 2004/258, pri čemer sama trditev temelji na predpostavki,

da navedeni podatki niso dokument v smislu navedenega sklepa, ker so v zbirki podatkov. Toda navedena predpostavka nasprotuje ugotovitvi iz točke 164 zgoraj in je zato napačna, tako da je bilo v izpodbijani odločbi pravo napačno uporabljeno.

179 V zvezi z vprašanjem, ali je zbirka podatkov „kot taka“ dokument v smislu člena 3(a) Sklepa 2004/258, je treba po eni strani opozoriti, da je bila v prošnji tožeče stranke za dostop dvoumnost, ker ni bilo jasne ločitve med vsebino zbirke podatkov, to so podatki, in samimi podatki (glej točke od 96 do 99 zgoraj). Torej sploh ni gotovo, da je tožeča stranka želela pridobiti dostop do zbirk podatkov „kot takih“, kot trdi Komisija (glej točko 74 zgoraj). Iz trditve tožeče stranke v repliki, da je njena prošnja za dostop zadevala „neobdelane podatke“, in njenih ustnih pojasnil na obravnavi (glej točki 98 in 99 zgoraj) vsekakor izhaja, da tudi če se prizna, da dostop do podatkov v zbirki podatkov ECB ni bil edini cilj prošnje za dostop, je bil ta zagotovo eden od njenih ciljev in celo glavni cilj.

180 Po drugi strani je treba opozoriti, da je tožeča stranka v prošnji za dostop očitno izhajala iz predpostavke, da naj bi obstajale posebne zbirke podatkov ECB, namenjene uporabi kot podlaga za pripravo poročil. ECB je šele pred Splošnim sodiščem s pojasnili, ki jih tožeča stranka ni nikakor izpodbijala, dokazala, da je bila navedena predpostavka napačna (glej točke od 32 do 34 zgoraj).

181 Čeprav na podlagi dodatnih pojasnil ECB nikakor ni mogoče šteti, da tožeča stranka ni imela interesa za razglasitev ničnosti izpodbijane odločbe (glej točko 35 zgoraj), jih je treba vseeno upoštevati za določitev, kakšna odločitev bi lahko bila sprejeta v zvezi s prošnjo tožeče stranke za dostop.

182 Ne glede na natančno besedilo, ki ga je tožeča stranka uporabila v prošnji za dostop, je namreč v zvezi z dodatnimi pojasnili ECB jasno, da ne obstaja samostojna zbirka podatkov, ki bi jo lahko „kot tako“ zadevala navedena prošnja. Iz navedenih pojasnil prej izhaja, da so podatki, ki zanimajo tožečo stranko, v več zbirkah podatkov ECB, v katerih so tudi drugi podatki, ki tožeče stranke sploh ne zanimajo. V zvezi s tem je treba poudariti, da je tožeča stranka v repliki pojasnila, da jo zanimajo samo informacije o osebah, ki so dejansko nastopile službo v ECB, brez informacij o nezaposlenih prosilcih.

183 Iz vseh prejšnjih premislekov izhaja, da v obravnavani zadevi nikakor ni treba določiti, ali je mogoče na podlagi Sklepa 2004/258 prositi za dostop do zbirke podatkov ECB „kot take“. Ker ni ene same zbirke podatkov ECB, ki bi jo lahko tožeča stranka pridobila „kot tako“ s prošnjo, premislek, da so vsi podatki v zbirki podatkov dokumenti v smislu člena 3(a) navedenega sklepa, zadostuje, da tožeča stranka lahko v odgovor na prošnjo za dostop – če se ne uporablja katera od izjem od pravice dostopa iz člena 4 istega sklepa – pridobi natančne podatke, ki jo zanimajo, in pod pogoji iz točk od 146 do 153 zgoraj možnost uporabe orodij, ki so na voljo za različne zbirke podatkov ECB, v katerih so navedeni podatki. Tožeča stranka lahko zlasti v zvezi z navedenimi orodji pridobi možnost uporabe tako, da lahko ECB prosi, naj na podlagi meril, ki jih bo določila sama, izvede preizkuse v svojih zbirkah podatkov in ji predloži njihove zadetke (glej točko 150 zgoraj).

184 Zato je treba – brez potrebe po preučitvi drugih tožbenih razlogov, na katere se je sklicevala tožeča stranka v podporo svojemu predlogu za razglasitev ničnosti – drugemu tožbenemu razlogu ugoditi in izpodbijano odločbo razglasiti za nično.

3. *Odškodninski zahtevek*

Trditve strank

185 Tožeča stranka trdi, da bo zato, ker ji je ECB zavrnila dostop do zbirk podatkov, ki jih zadeva njena prošnja za dostop, pripravo doktorske disertacije, ki bi jo morala zagovarjati 1. februarja 2011, dokončala pozneje. Poleg tega izpodbija trditve ECB, da odškodninski zahtevek ni dopusten.

186 ECB trdi, da odškodninski zahtevek ni v skladu z zahtevami iz člena 21 Statuta Sodišča Evropske unije in člena 44(1)(c) Poslovnika in da ga je treba razglasiti za nedopustnega. V tožbi naj ne bi bila navedena vzročna zveza med domnevno nepravilnim ravnanjem ECB in škodo, ki jo je utrpela tožeča stranka. Poleg tega naj ta ne bi bila podprta z nobenim dokazilom, tožeča stranka pa naj bi zgolj trdila, da zaradi izpodbijane odločbe ni mogla nadaljevati priprave doktorske disertacije.

187 ECB dodaja, da je ugodila več drugim prošnjam za dostop do dokumentov, ki jih je predložila tožeča stranka. Tožeča stranka naj bi torej imela dovolj gradiva za pripravo disertacije, zato naj ne bi šlo za sistematično zavrnitev njenih prošenj. Tožeča stranka naj poleg tega ne bi razložila, kako naj bi jo nezmožnost dostopa do zadevnih zbirk podatkov ovirala pri nadaljnji pripravi doktorske disertacije.

Presoja Splošnega sodišča

188 Najprej je treba opozoriti, da mora Evropska skupnost v skladu s členom 288, drugi odstavek, ES, ki se uporablja za dejanska stanja pred začetkom veljavnosti Lizbonske pogodbe 1. decembra 2009, v skladu s splošnimi načeli, ki so skupna pravnim ureditvam držav članic, nadomestiti kakršno koli škodo, ki so jo povzročile njene institucije ali njeni uslužbenci pri opravljanju nalog. V tretjem odstavku navedenega člena je pojasnjeno, da se drugi odstavek uporablja pod enakimi pogoji za škodo, ki jo povzročijo ECB ali njeni uslužbenci pri opravljanju nalog. Čeprav je v skladu s členom 107(2) ES ECB pravna oseba, člen 288, drugi in tretji odstavek, tako določa, da mora škodo, ki so jo povzročile njene institucije ali njeni uslužbenci pri opravljanju nalog, nadomestiti Skupnost (in od začetka veljavnosti Lizbonske pogodbe Evropska unija, ki je v skladu s členom 1, tretji odstavek, tretji stavek, PEU nadomestila in nasledila Evropsko skupnost) (sklep Splošnega sodišča z dne 5. septembra 2007 v zadevi Document Security Systems/ECB, T-295/05, ZOdl., str. II-2835, točka 76).

189 V skladu z ustaljeno sodno prakso morajo biti za uveljavljanje nepogodbene odgovornosti Skupnosti v smislu člena 288, drugi odstavek, ES zaradi nezakonitega ravnanja njenih organov izpolnjeni vsi pogoji, in sicer nezakonitost ravnanja, ki se očita institucijam, dejanskost škode ter obstoj vzročne zveze med zatrjevanim ravnanjem in uveljavljano škodo (glej sodbo Splošnega sodišča z dne 27. novembra 2007 v združenih zadevah Pitsiorlas proti Svetu in ECB, T-3/00 in T-337/04, ZOdl., str. II-4779, točka 290 in navedena sodna praksa).

190 Pri prvem pogoju je treba v skladu s sodno prakso dokazati dovolj resno kršitev pravnega pravila, katerega namen je podelitev pravic posameznikom (sodba Sodišča z dne 4. julija 2000 v zadevi Bergaderm in Goupil proti Komisiji, C-352/98 P, Recueil, str. I-5291, točka 42). Odločilno merilo za ugotovitev, da je kršitev dovolj resna,

je očitno in resno neupoštevanje zadevne institucije Skupnosti glede omejitev njene diskrecijske pravice. Če ima institucija samo zelo omejeno diskrecijsko pravico ali je sploh nima, lahko že zgolj kršitev prava Skupnosti zadošča za ugotovitev obstoja dovolj resne kršitve (glej zgoraj v točki 189 navedeno sodbo Pitsiorlas proti Svetu in ECB, točka 291 in navedena sodna praksa).

191 Unija je lahko v zvezi s pogojem vzročne zveze odgovorna le za škodo, ki dovolj neposredno izhaja iz nepravilnega ravnanja zadevne institucije (glej zgoraj v točki 189 navedeno sodbo Pitsiorlas proti Svetu in ECB, točka 292 in navedena sodna praksa).

192 V zvezi s škodo je treba poudariti, da mora biti ta dejanska, gotova in ocenljiva. Le hipotetična in neopredeljena škoda pa ne daje pravice do nadomestila. Dokaze za ugotovitev obstoja in obsega škode mora predložiti tožeča stranka (glej zgoraj v točki 189 navedeno sodbo Pitsiorlas proti Svetu in ECB, točki 293 in 294 ter navedena sodna praksa).

193 Poleg tega je treba opozoriti, da je treba – če eden od navedenih pogojev ni izpolnjen – tožbo v celoti zavrniti, ne da bi bilo treba preučiti druge pogoje (glej zgoraj v točki 189 navedeno sodbo Pitsiorlas proti Svetu in ECB, točka 295 in navedena sodna praksa).

194 Nazadnje, tožba mora v skladu s členom 44(1)(c) Poslovnika vsebovati predmet postopka in kratek povzetek tožbenih razlogov. Tožba za povračilo škode, ki jo je pov-

zročila institucija Skupnosti, mora za izpolnitev navedenih zahtev vsebovati elemente, ki omogočajo opredelitev zlasti škode, za katero tožeča stranka trdi, da jo je utrpela, ter vrsto in obseg škode (sodba Sodišča z dne 5. oktobra 1999 v zadevi Apostolidis in drugi proti Komisiji, C-327/97 P, Recueil, str. I-6709, točka 37).

195 Tožeča stranka v obravnavanem primeru v podporo svojemu odškodninskemu zahtevku trdi, da bo zaradi zavrnitve ECB glede dostopa do zbirk podatkov, ki jih zadeva njena prošnja za dostop, doktorsko disertacijo dokončala pozneje in da bo to slabo vplivalo na njeno znanstveno kakovost, ko bo končana.

196 Ugotoviti je torej treba, da želi tožeča stranka z odškodninskim zahtevkom prejeti povrnitev nepremoženjske škode, ki naj bi nastala zaradi sprejetja izpodbijane odločbe, in da je v tožbi pravno zadostno opredelila vrsto in obseg škode. Iz navedenega sledi, da je navedeni zahtevek v nasprotju s trditvami ECB dopusten.

197 Vendar je vsebinsko prezgoden in ga je zato treba zavrniti (glej v tem smislu sodbi Splošnega sodišča z dne 18. maja 1995 v zadevi Wafer Zoo proti Komisiji, T-478/93, Recueil, str. II-1479, točki 49 in 50, in z dne 15. decembra 1999 v zadevi Latino proti Komisiji, T-300/97, RecFP, str. I-A-259 in II-1263, točki 95 in 101). Tožeča stranka je namreč na obravnavi v odgovoru na vprašanje Splošnega sodišča izjavila, da je zagovarjanje njene doktorske disertacije odloženo in predvideno za september 2012. Dodala je še, da vzrok navedene odložitve ni le pomanjkanje informacij, ki bi jih lahko imela, temveč tudi drugi dejavniki. Navedene izjave so zapisane v zapisniku z obravnave.

198 Ker je treba razglasiti ničnost izpodbijane odločbe (glej točko 184 zgoraj), bo morala ECB znova preučiti prošnjo tožeče stranke za dostop. Ni mogoče vnaprej izključiti, da ji bo po ponovni preučitvi dala dostop do podatkov iz zbirke podatkov, ki naj bi jih potrebovala za pripravo disertacije, in to v primernem roku, da bo lahko zagovarjala disertacijo septembra 2012. Ni mogoče niti izključiti, da bo dostop iz upravičenega razloga delno ali v celoti zavrnila. Iz navedenega sledi, da Splošno sodišče za zdaj ne more preučiti, ali bo tožeča stranka utrpela škodo, ker ji je bila na podlagi izpodbijane odločbe zavrnjena prošnja za dostop do dokumentov, niti ali bo tako hipotetično škodo mogoče pripisati nezakonitemu ravnanju ECB.

199 Iz tega sledi, da je treba odškodninski zahtevek zavrniti.

Stroški

200 V skladu s členom 87(2) Poslovnika se neuspeli stranki naloži plačilo stroškov, če so bili ti priglašeni. Ker ECB s svojimi predlogi ni uspela, se ji v skladu s predlogi tožeče stranke naloži plačilo stroškov.

201 Kraljevina Danska, Republika Finska, Kraljevina Švedska in Komisija nosijo vsaka svoje stroške v skladu s členom 87(4) Poslovnika.

Iz teh razlogov je

SPLOŠNO SODIŠČE (tretji senat)

razsodilo:

1. **Odločba izvršilnega odbora Evropske centralne banke (ECB), o kateri je bil Julien Dufour obveščen z dopisom predsednika ECB z dne 2. septembra 2009, se razglasi za ničnо.**

2. **V preostalem se tožba zavrne.**

3. **ECB poleg lastnih stroškov nosi stroške, ki jih je priglasil J. Dufour.**

4. **Kraljevina Danska, Republika Finska, Kraljevina Švedska in Evropska komisija nosijo vsaka svoje stroške.**

Czúcz Labucka Gratsias

Razglašeno na javni obravnavi v Luxembourgu, 26. oktobra 2011.

Podpisi

Kazalo

Pravni okvir ..... II - 7739

Dejansko stanje ..... II - 7748

Postopek in predlogi strank ..... II - 7750

Predlog za razglasitev ničnosti ..... II - 7752

1. Dopustnost ..... II - 7752

Trditve strank ..... II - 7752

Presoja Splošnega sodišča ..... II - 7755

2. Utemeljenost ..... II - 7758

Obrazložitev izpodbijane odločbe ..... II - 7759

Trditve strank ..... II - 7759

Presoja Splošnega sodišča ..... II - 7759

Drugi tožbeni razlog: napačna uporaba prava, ker je ECB v izpodbijani odločbi zmotno menila, da zbirke podatkov niso dokumenti v smislu člena 3(a) Sklepa 2004/258 ..... II - 7762

Trditve strank ..... II - 7762

Presoja Splošnega sodišča ..... II - 7770

– Pojem zbirke podatkov ..... II - 7770

– Analiza opredelitve izraza „dokument“ iz člena 3(a) Sklepa 2004/258 ..... II - 7772

– Predmet prošnje tožeče stranke za dostop ..... II - 7774

– Opredelitev celote podatkov v zbirki podatkov kot dokumenta v smislu člena 3(a) Sklepa 2004/258 ..... II - 7776

– Domnevne praktične težave pri pravici dostopa do zbirk podatkov institucije ..... II - 7781

– Trditve v zvezi s pripravljalnim gradivom za Uredbo št. 1049/2001 in drugimi dokumenti, na katere se sklicujejo stranke ..... II - 7792

– Ugotovitve ..... II - 7793

3. Odškodninski zahtevek ..... II - 7800

Trditve strank ..... II - 7800

Presoja Splošnega sodišča ..... II - 7801

Stroški ..... II - 7804