SODBA SODIŠČA PRVE STOPNJE (peti razširjeni senat)

z dne 30. novembra 2004*

V zadevi T-168/02,

IFAW Internationaler Tierschutz-Fonds gGmbH, nekdanja Internationaler Tierschutz-Fonds (IFAW) GmbH, s sedežem v Hamburgu (Nemčija), ki jo je zastopal S. Crosby, solicitor,

tožeča stranka,

ob intervenciji

Kraljevine Nizozemske, ki so jo zastopali H. Sevenster, S. Terstal, N. Bel in C. Wissels, zastopniki, z naslovom za vročanje v Luxembourgu,

Kraljevine Švedske, ki sta jo zastopala A. Kruse in K. Wistrand, zastopnika, z naslovom za vročanje v Luxembourgu,

* Jezik postopka: angleščina.

in

Kraljevine Danske, ki sta jo zastopala sprva J. Bering Liisberg, nato J. Molde, zastopnika, z naslovom za vročanje v Luxembourgu,

intervenientke,

proti

Komisiji Evropskih skupnosti, ki sta jo zastopala C. Docksey in P. Aalto, zastopnika, z naslovom za vročanje v Luxembourgu,

tožena stranka,

ob intervenciji

Združenega kraljestva Velika Britanija in Severna Irska, ki sta ga zastopala R. Caudwell, zastopnik, in M. Hoskins, barrister, z naslovom za vročanje v Luxembourgu,

intervenient,

zaradi predloga za razglasitev ničnosti odločbe Komisije z dne 26. marca 2002, ki tožeči stranki ob uporabi člena 4(5) Uredbe (ES) št. 1049/2001 Evropskega

parlamenta in Sveta z dne 30. maja 2001 o dostopu javnosti do dokumentov Evropskega parlamenta, Sveta in Komisije (UL L 145, str. 43) odreka dostop do določenih dokumentov o spremembi namembnosti zaščitenega območja,

SODIŠČE PRVE STOPNJE EVROPSKIH SKUPNOSTI (peti razširjeni senat),

v sestavi P. Lindh, predsednica, R. García-Valdecasas, J. D. Cooke, P. Mengozzi, sodniki, in M. E. Martins Ribeiro, sodnica,
sodna tajnica: D. Christensen, administratorka,

na podlagi pisnega postopka in javne obravnave z dne 1. aprila 2004

izreka naslednjo

Sodbo

Pravni okvir

1 V členu 255 ES je določeno:

„1. Vsi državljani Unije in vse fizične ali pravne osebe s prebivališčem ali statutarnim sedežem v eni od držav članic imajo pravico dostopa do dokumentov Evropskega

parlamenta, Sveta in Komisije ob upoštevanju načel in pogojev, ki naj se določijo v skladu z odstavkoma 2 in 3.

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

[...]"

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

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

3 V Uredbi (ES) št. 1049/2001 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 30. maja 2001 o dostopu javnosti do dokumentov Evropskega parlamenta, Sveta in Komisije (UL L 145, str. 43, v nadaljevanju: Uredba) so določena načela, pogoji in omejitve pravice do dostopa do dokumentov institucij, določene v členu 255 ES. Ta uredba se uporablja od 3. decembra 2001.

4 V členu 2 Uredbe je določeno:

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

[...]

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

[...]"

5 V členu 3 Uredbe je določeno:

„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), s področja politike, dejavnosti ali odločitev s področja pristojnosti institucije;

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

6 V členu 4 Uredbe, ki določa izjeme od zgoraj navedene pravice do dostopa, je določeno:

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

(a) javnega interesa, kar zadeva:

— javno varnost,

— obrambne in vojaške zadeve,

— mednarodne odnose,

— finančno, denarno ali gospodarsko politiko Skupnosti ali države članice;

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

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

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

— sodnih postopkov in pravnih nasvetov,

— namena inšpekcij, preiskav in revizij,

razen če ne prevlada javni interes za razkritje.

[...]

4. Glede dokumentov tretjih strank se institucija s tretjimi strankami posvetuje z namenom presoditi, ali se lahko uporabi izjema iz odstavkov 1 ali 2, razen če je že jasno, ali naj se dokument razkrije ali ne.

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

[...]

7. Izjeme, določene v odstavkih od 1 do 3, veljajo le za obdobje, ko je varstvo utemeljeno z vsebino dokumenta. Izjeme lahko veljajo za največ 30 let. Pri dokumentih, za katere veljajo izjeme glede zasebnosti ali poslovnih interesov, ter pri dokumentih občutljive narave lahko, če je potrebno, izjeme veljajo tudi po tem obdobju."

7 V členu 9 Uredbe, ki se nanaša na obravnavo dokumentov občutljive narave, je določeno:

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

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

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

[...]"

Dejansko stanje

8 Tožeča stranka je nevladna organizacija, ki deluje na področju varstva pravic živali in varstva narave.

9 Komisija je 19. aprila 2000 objavila mnenje, ki Zvezni republiki Nemčiji dovoljuje spremembo namembnosti območja Mühlenberger Loch (v nadaljevanju: obvestilo) v zaščiteno območje v skladu z Direktivo Sveta 92/43/EGS z dne 21. maja 1992 o ohranjanju naravnih habitatov ter prosto živečih živalskih in rastlinskih vrst (UL L 206, str. 7).

10 Med 11. majem in 7. septembrom 2001 je med tožečo stranko in Komisijo prišlo do pisne izmenjave mnenj z namenom pridobiti dostop do določenih dokumentov o projektu glede območja Mühlenberger Loch, v skladu s katerim naj bi se povečala tovarna družbe Daimler Chrysler Aerospace Airbus GmbH in s čimer bi pridobila del rečnega ustja za podaljšanje pristajalne steze (v nadaljevanju: projekt). Ta izmenjava mnenj je potekala v okviru pravil dostopa do dokumentov, določenih v Odločbi Komisije 94/90/ECPJ, ES in Euratom z dne 8. februarja 1994 o dostopu javnosti do dokumentov Komisije (UL L 46. str. 58), ki je takrat veljala.

11 V okviru pisne izmenjave mnenj je Komisija tožeči stranki posredovala določene dokumente.

12 Z dopisom z dne 20. decembra 2001 je tožeča stranka na podlagi Uredbe zahtevala dostop do vrste dodatnih dokumentov. Tožeča stranka je v Prilogi III k navedenemu dopisu zahtevane dokumente razporedila v tri kategorije, in sicer v kategorijo „A" glede sporočila, ki ga je pravni službi Komisije generalni direktorat (GD) „Okolje" poslal 12. novembra 1999, kategorijo „B" glede dokumentov nemških organov in kategorijo „C" glede dokumentov, ki izhajajo od tretjih.

13 S telefaksom z dne 24. januarja 2002 je J. F. Verstrynge, začasni generalni direktor GD Komisije „Okolje", tožeči stranki naznanil, da „mora Komisija pridobiti soglasje nemških organov, preden razkrije kakršenkoli dokument, ki ga prejme od njih (glej člen 4(5) (Uredbe))."

14 Tožeča stranka je 29. januarja 2002 odgovorila, da ne sprejema take razlage člena 4(5) Uredbe. Poudarila je, da „[s]o nemški organi od Komisije [lahko] zahtevali, naj brez njihovega predhodnega soglasja ne razkrije dokumenta, ki izhaja iz te države članice," in da „je [do]končna odločitev o razkritju pripadala Komisiji in je [morala] biti utemeljena na podlagi ene od izjem (člen 4), razen če ne prevlada javni interes za razkritje."

15 Zvezna republika Nemčija je 12. februarja 2002 od Komisije zahtevala, naj ne razkrije vsebine pisne izmenjave mnenj, ki je potekala med njo in mestom Hamburg glede območja Mühlenberger Loch in glede projekta, ter vsebine pisne izmenjave mnenj z nemškim kanclerjem. Tožeča stranka je 13. februarja 2002 prejela telefaks

J. F. Verstrynga, v katerem ji je odobril dostop do dokumentov iz kategorij „A" in „C " (glej točko 12 zgoraj). V istem telefaksu je J. F. Verstrynge obvestil tožečo stranko, da ji dokumenti iz kategorije „B", torej tisti, ki izhajajo od nemških organov, ne morejo biti dani na razpolago.

16 Tožeča stranka je 6. marca 2002 v skladu s členom 7(2) Uredbe na generalni sekretariat Komisije naslovila potrdilno prošnjo, da bi slednji znova presodil zavrnitev razkritja dokumentov kategorije „B". Tožeča stranka je ponovno zatrjevala predvsem to, da nasprotuje razlagi Komisije glede člena 4(5) Uredbe.

17 Z dopisom z dne 26. marca 2002 je generalni sekretar Komisije tožeči stranki naznanil, da potrjuje odločbo o zavrnitvi razkritja dokumentov, ki izhajajo od nemških oblasti (v nadaljevanju: sporna odločba).

Postopek in predlogi strank

18 Tožeča stranka je 4. junija 2002 v sodnem tajništvu Sodišča prve stopnje vložila tožbo.

19 Z vlogami, vknjiženimi v sodnem tajništvu Sodišča prve stopnje 9. septembra, 30. septembra in 2. oktobra 2002, so Kraljevina Nizozemska, Kraljevina Švedska in Kraljevina Danska zahtevale intervencijo na strani tožeče stranke.

20 Z vlogo, vknjiženo v sodnem tajništvu Sodišča prve stopnje 10. oktobra 2002, je Združeno kraljestvo Velika Britanija in Severna Irska zahtevalo intervencijo na strani Komisije.

21 S sklepom predsednika petega senata Sodišča prve stopnje z dne 15. novembra 2002 je po zaslišanju strank zahtevam za intervencijo bilo ugodeno.

22 Z vlogo z dne 24. septembra 2003 je tožeča stranka Sodišču prve stopnje na podlagi člena 51(1) Poslovnika Sodišča prve stopnje predlagala odstop zadeve občni seji ali velikemu senatu. Komisija je takšnemu odstopu nasprotovala.

23 Z odločbo z dne 10. decembra 2003 je Sodišče prve stopnje po zaslišanju intervenientov zadevo dodelilo petemu razširjenemu senatu.

24 Na podlagi poročila sodnika poročevalca se je Sodišče prve stopnje (peti razširjeni senat) odločilo, da začne ustni postopek.

25 Stranki sta podali svoje ustne navedbe in odgovore na vprašanja Sodišča prve stopnje na obravnavi 1. aprila 2004.

26 Tožeča stranka ob intervenciji Kraljevine Nizozemske, Kraljevine Švedske in Kraljevine Danske predlaga, naj Sodišče prve stopnje:

— razglasi ničnost sporne odločbe;

— Komisiji naloži plačilo stroškov.

27 Komisija ob intervenciji Združenega kraljestva Velika Britanija in Severna Irska predlaga, naj Sodišče prve stopnje:

— tožbo zavrne kot neutemeljeno;

— tožeči stranki naloži plačilo stroškov.

Pravo

28 Tožeča stranka navaja dva tožbena razloga. Prvi razlog se nanaša na kršitev člena 4 Uredbe. Drugi se nanaša na kršitev člena 253 ES.

29 Splošno tožeča stranka navaja, da v zadevnem primeru obstaja očiten javni interes po razkritju dokumentov, ki izhajajo od nemških organov. Območje Mühlenberger

Loch je naravni rezervat mednarodnega pomena kot tudi rezervat za določene rastlinske in živalske vrste, zaščitene s pravom Skupnosti v okviru parka Natura 2000 ter z mednarodno konvencijo. Tožeča stranka poudarja, da je Komisija soglašala z dejansko spremembo namembnosti tega območja zgolj z namenom odobriti uničenje območja Mühlenberger Loch, da bi s tem omogočila razširitev neke tovarne in pridobitev dela rečnega ustja za podaljšanje pristajalne steze. Nadalje navaja, da morajo bistveni podatki – četudi se je mnenje o odobritvi uničenja območja Mühlenberger Loch obravnavalo kot utemeljeno z nujnimi razlogi v splošnem interesu –, na podlagi katerih je bilo izdano mnenje, po mnenju Komisije in Zvezne republike Nemčije ostati zaupni.

30 Komisija zatrjuje, da je obširno razkrila upoštevno dokumentacijo, ki izhaja iz njenih služb ali ki jo je prejela sama. Poudarja, da spis, ki je bil posredovan tožeči stranki, natančno pojasnjuje okoliščine sprejetja odločitve na ravni Skupnosti, ki je predmet tega spora. Poudarja, da ta spis vsebuje pisno izmenjavo mnenj, ki jih je naslovila na nemške organe, skupaj s tistimi, ki jih je predsednik Komisije naslovil na nemškega kanclerja, in da se nanaša samo na dokumente, ki izhajajo iz zadevne države članice, ki je zavrnila soglasje za njihovo razkritje.

Prvi tožbeni razlog: kršitev člena 4 Uredbe

Trditve strank

31 Prvič, tožeča stranka ob intervenciji nizozemske, švedske in danske vlade trdi, da odobritev generalnega sekretarja Komisije, vsebovana v sporni odločbi, v skladu s katero je člen 4(5) Uredbe „zavezujoč", temelji na napačni razlagi te določbe. Nadalje

priznava, da lahko nemški organi ob uporabi člena 4(5) Uredbe od Komisije zahtevajo, naj ne razkrije pisne izmenjave mnenj teh organov, vendar meni, da ima beseda „zahtevati" bistveno drugačen pomen od tistega, ki mu ga skuša pripisati Komisija.

32 Tožeča stranka poudarja, da je „zahteva ravnanje ali dejstvo uveljavljanja nečesa". To bi pomenilo, da stranka, ki je vložila zahtevo, pričakuje odgovor nanjo, pa tudi določeno mero izvajanja diskrecije stranke, ki nanjo odgovarja. Dodaja, da je člen 4(5) Uredbe derogativen in da je zaradi razlage tega člena, ki mora biti nujno restriktivna, izključeno, da bi pojem „zahtevati" pomenil „odrediti".

33 Nizozemska in danska vlada trdita, da člena 4(5) Uredbe ni mogoče razlagati tako, da naj bi državi članici podeljeval „pravico veta". Švedska vlada navaja, da Uredba načelno določa, da je imetnik dokumenta tisti, ki odloči, ali se le-tega lahko posreduje ali ne. Prav tako trdi, da bi razlaga člena 4(5) Uredbe, ki jo je podala Komisija in ki krši to načelo, morala izrecno in nedvoumno izhajati iz samega besedila te določbe.

34 Tožeča stranka nadalje trdi, da ni bila obveščena o tem, da so zahtevani dokumenti zaupni. Nadalje navaja, da za dokumente iz člena 4(4) in (5) Uredbe – tudi če je v členu 9(3) Uredbe določeno, da je za razkritje občutljivih dokumentov potrebna privolitev tistega, ki jih je ustvaril, – to ne velja. Nizozemska vlada meni, da bi normodajalec Skupnosti, če je s členom 4(5) Uredbe nameraval zagotoviti pravico veta za razkritje neobčutljivih elementov, oblikoval besedilo, ki bi se približalo tistemu iz člena 4(5) Uredbe.

35 Povsem napačno bi bilo meniti, da je za zahtevane dokumente treba šteti, da zanje velja poseben postopek ali *lex specialis*, ker so glede na besedilo Uredbe del nacionalne zakonodaje in upravne prakse. Tožeča stranka glede tega ugovarja trditvi, da imajo države članice na podlagi člena 4(5) Uredbe „privilegiran položaj". Nizozemska vlada meni, da morajo javnosti biti dostopni načeloma vsi dokumenti v posesti institucij. Razlaga člena 4(5), s katerim naj bi bila državam članicam zagotovljena pravica veta, bi preveč posegala v pravico do dostopa do dokumentov in ne bi bila v skladu s cilji Uredbe.

36 Drugič, tožeča stranka zatrjuje, da člena 4(5) Uredbe ni mogoče razlagati, ne da bi se upoštevale druge določbe navedene uredbe.

37 Pojasnjuje, da je zahteva nemških organov, naj se ne razkrijejo dokumenti, katerih avtor so, sledila posvetovanju teh organov s Komisijo 5. februarja 2002. Tožeča stranka meni, da je to posvetovanje lahko potekalo le na podlagi člena 4(4) Uredbe, ki Komisiji nalaga, da se posvetuje s tretjimi, „da bi presodila, ali se lahko uporabi izjema iz odstavkov 1 ali 2, razen če je že jasno, ali naj se dokument razkrije ali ne".

38 Tožeča stranka trdi, da je lahko vsebina tega posvetovanja le pridobiti podatke nemških organov, s čimer bi Komisiji bilo omogočeno, da ugotovi, ali se izjema iz člena 4(1) ali (2) Uredbe nanaša na dokumente, ki so jih pripravili nemški organi. Poudarja, da iz besedila člena 4(4) Uredbe izhaja, da je samo zadevna institucija tista, ki to presoja. Stranka, od katere se zahteva mnenje, ga izrazi v zvezi s tem, ali naj se uporabi izjema iz člena 4(1) ali (2) Uredbe, vendar tega ne more presojati namesto Komisije.

39 Tožeča stranka navaja, da je s členom 4(5) Uredbe uveden postopek, ki nemškim organom omogoča, da Komisiji predstavijo svoja nasprotovanja glede razkritja zadevnih dokumentov v obliki zahteve po nerazkritju. Poudarja, da mnenje nemških organov nikakor ni edino, kar mora upoštevati Komisija pri presoji in nato pri odločitvi, ali naj se dokumenti, ki so jih pripravili nemški organi, razkrijejo ali ne. Neko nadrejeno pravilo, norma ali omejitev lahko obvezujejo Komisijo, kot na primer nujni javni interes po razkritju.

40 Poudarja, da je lahko izvajanje pravice do dostopa do dokumentov institucij omejeno samo z zavrnitvijo, utemeljeno na podlagi izjem, ki so izrecno naštete v členu 4(1) in (2) Uredbe. Ugotavlja, da je treba izjeme, kadar se uporabijo, razlagati omejujoče in preudarno, kot izjeme od temeljnega splošnega načela (sodba Sodišča z dne 11. januarja 2000 v zadevi Nizozemska in Van der Wal proti Komisiji, C-174/98 P in C-189/98 P, Recueil, str. I-1, točka 27, in sodbe Sodišča prve stopnje z dne 14. oktobra 1999 v zadevi Bavarian Lager proti Komisiji, T-309/97, Recueil, str. II-3217, točka 39; z dne 10. oktobra 2001 v zadevi British American Tobacco International (Investments) proti Komisiji, T-111/00, Recueil, str. II-2997, točka 40, in z dne 11. decembra 2001 v zadevi Petrie in drugi proti Komisiji, T-191/99, Recueil, str. II-3677, točka 66). Dodaja, da je izjeme treba razlagati ob upoštevanju člena 4(6) Uredbe, ki določa, da „če velja katera od izjem le za dele zahtevanega dokumenta, se drugi deli dokumenta objavijo". Vsaka drugačna razlaga bi bila v nasprotju z besedilom in strukturo člena 4 Uredbe in Uredbe v celoti. Člen 4(5) Uredbe naj ne bi bil del seznama izjem glede „temeljne pravice do dostopa". Takšno razlago naj bi potrjevalo dejstvo, da v členu 4(7) Uredbe ni predvidena nobena druga izjema kot tiste iz odstavkov od 1 do 3 člena 4, ter primer občutljivih dokumentov.

41 Tožeča stranka trdi, da je v nasprotju s pravom Skupnosti, da se državi članici podeli možnost presoje, ali za dostop do dokumentov poda soglasje ali ne, ko ni niti naslovnik zahteve za dostop niti naslovnik Uredbe. Poudarja, da je tožba lahko vložena le zoper naslovnika zahteve za dostop, ki je zavrnil razkritje zahtevanega dokumenta.

42 Po mnenju tožeče stranke skuša Komisija v sporni odločbi skozi zadnja vrata ponovno uvesti „pravilo avtorja". Vložniki zahteve naj bi vedeli, da Komisija ne bi mogla zavrniti „veta države članice", kar bi jih prisililo, da bi zahtevo za dostop naslovili neposredno na države članice. V takšnih pogojih ne bi bilo enotnega pristopa, kajti dostop do dokumentov neke države članice, pomembnih za postopek odločanja Skupnosti, bi bil različen od ene države članice do druge. Tožeča stranka glede tega meni, da je stališče Komisije, da se nacionalna zakonodaja o preglednosti uporablja v zvezi z zahtevo glede zadevnih dokumentov, v tem primeru nesprejemljivo, saj bi privedlo do kaotičnega in absurdnega rezultata, ki bi bil v nasprotju sam s sabo.

43 Komisija ob intervenciji vlade Združenega kraljestva ocenjuje, da člen 4(5) Uredbe znotraj pravil Skupnosti o dostopu do dokumentov institucij določa poseben postopek, ki ureja ravnanje z zahtevo po dokumentih, ki izhajajo iz države članice. Poudarja, da dostop do teh dokumentov urejata nacionalna zakonodaja in praksa in da je zakonodajalec Skupnosti to želel upoštevati pri oblikovanju člena 4(5) Uredbe, zlasti glede na izjavo št. 35.

44 Komisija nadaljuje, da je v členu 4(4) Uredbe upoštevan „normalen primer" dokumentov, ki izhajajo od tretjih, medtem ko člen 4(5) iste uredbe določa *„lex specialis"*, ki ureja specifičen položaj „nacionalnih" dokumentov s poreklom iz držav članic, dostop do katerih urejajo nacionalna pravila in praksa na področju preglednosti. Glede trditev tožeče stranke, da skuša Komisija ponovno uvesti pravilo avtorja (glej točko 42 zgoraj), ta trdi, da so položaji pred in po uporabi Uredbe medsebojno zelo različni. Zatrjuje, da je v členu 4(5) Uredbe uvedena obveznost iz člena 4(4) Uredbe za kategorijo natančno določenih privilegiranih tretjih, torej držav članic, za razliko od vseh tretjih, in da jo pooblašča, da dokumente držav članic obravnava na način, kot ga določa, v nasprotju s splošno prepovedjo o obravnavi dokumentov tretjih, ki se je uporabljala predhodno.

45 Komisija navaja, da so v členu 4(4) Uredbe obravnavane zahteve, ki se nanašajo na dokumente, ki izhajajo od tretjih, in v bistvu določa, da se mora institucija posvetovati s prizadetimi tretjimi samo, če ni že jasno, da se dokument mora ali ne sme razkriti.

46 Komisija poudarja, da za razliko od člena 4(2) v členu 4(5) Uredbe ni predvideno ugotavljanje, ali prevlada javni interes. Zatrjuje, da v nasprotju s členom 4(4) Uredbe ni obveznosti razkriti dokumenta, ko ni dvoma o uporabi določb iz člena 4(1) in (2) Uredbe. Člen 4(5) Uredbe ne določa samo, da se mora Komisija posvetovati z državo članico, temveč izrecno določa, da ima država članica od nje pravico zahtevati, naj njenega dokumenta brez njenega soglasja ne razkrije. Zatrjuje, da se dokumenta ne sme razkriti, kadar je bila podana takšna zahteva.

47 Glede trditve tožeče stranke, navedene v točki 34 zgoraj, ki se nanaša na člen 9(3) Uredbe, Komisije poudarja, da so različna mnenja narekovala oblikovanje te zadnje določbe in določbe iz člena 4(5) Uredbe. V členu 9(3) Uredbe je določeno, da „[se] [d]okumenti občutljive narave vpišejo v register ali objavijo samo s privolitvijo tistega, ki jih je ustvaril". Zatrjuje, da zakonodajalec naj ne bi mogel oblikovati določbe, da bi pridobil privolitev tistega, ki je dokumente ustvaril, samo za vpis v register, ne pa tudi za vročitev dokumenta. Glede tega Komisija ugotavlja, da pojem „tisti, ki jih je ustvaril" ne zajema samo držav članic in tako zajema institucije, agencije, ki so jih slednje ustanovile, države članice, tretje države in mednarodne organizacije. Poudarja, da ta seznam ne izpušča držav članic.

48 Komisija zatrjuje, da pravica države članice zavrniti soglasje za razkritje dokumenta, katerega avtor je, ni namenjena absolutnemu omejevanju dostopa do tovrstnih dokumentov, temveč je namenjena omejevanju dostopa zgolj na podlagi predpisov Skupnosti. Poudarja, da je namen te omejitve upoštevati status dokumenta v skladu

z nacionalno zakonodajo in prakso ter se tako izogniti razlikam med sistemom Skupnosti in različnimi nacionalnimi sistemi dostopa do dokumentov. Oporeka trditvi tožeče stranke, da zoper zavrnitev razkritja „nacionalnega" dokumenta ni mogoče vložiti tožbe (glej točko 41 zgoraj). Poudarja, da zavrnitev dovoljenja, da bi razkrila ta dokument, ne more biti predmet tožbe na podlagi prava Skupnosti. Navaja, da bi lahko bil v nasprotnem primeru „nacionalni" dokument predmet razkritja, kar bi se lahko izkazalo za neskladno z nacionalno zakonodajo in prakso na področju preglednosti. Komisija odločno zavrača trditve tožeče stranke, predstavljene v točki 42 zgoraj, in meni, da pravne razlike izhajajo tako iz nacionalnega prava kot iz prava Skupnosti, ne pa iz zemljepisnega položaja ali „muhavosti" države članice.

49 Vlada Združenega kraljestva meni, da bi, če bi bilo treba upoštevati razlago Uredbe tožeče stranke, to členu 4(5) Uredbe odvzelo ves učinek, saj bi to določbo popolnoma vseboval postopek, ki je predviden členom 4(4) Uredbe. Glede tega navaja, da bi imel normodajalec Skupnosti – če bi pravo Skupnosti neki instituciji Skupnosti nalagalo, naj ne upošteva, da država članica ni podala soglasja – možnost odvzeti učinek vsem pravilom nacionalne zakonodaje, ki preprečujejo razkritje. Navaja, da bi to glede na neobstoj pravil o uskladitvi zakonodaje držav članic na področju dostopa do dokumentov povzročilo kršitev načela subsidiarnosti.

Presoja Sodišča prve stopnje

50 Tožeča stranka v bistvu zatrjuje, da država članica, iz katere izhaja dokument – četudi bi od institucije, ki ima ta dokument, na podlagi člena 4(5) Uredbe lahko zahtevala, naj ga ne razkrije – v tem pogledu nikakor nima pravice veta, pri čemer končna odločitev pripada instituciji.

51 Ta trditev temelji na napačni razlagi določbe Uredbe in je ni mogoče sprejeti.

52 Najprej je treba poudariti, da se pravica dostopa do dokumentov institucij iz člena 2 Uredbe nanaša na vse dokumente, ki jih imajo Evropski parlament, Svet in Komisija (v nadaljevanju: institucije) (glej člen 1(a) Uredbe), torej na dokumente, ki jih te pripravijo ali prejmejo in so v njihovi lasti v skladu z odstavkom 3 istega člena. Tako so lahko institucije v določenem primeru dolžne posredovati dokumente, ki izhajajo od tretjih, med katere v skladu z opredelitvijo pojma tretjih iz člena 3(b) Uredbe spadajo tudi države članice.

53 Nadalje je treba spomniti, da je pred začetkom veljavnosti Uredbe dostop javnosti do dokumentov Komisije urejala Odločba 94/90. V členu 1 te odločbe so bila formalno sprejeta pravila ravnanja o dostopu javnosti do dokumentov Sveta in Komisije (UL L 340, str. 41, v nadaljevanju: pravila ravnanja), ki sta jih Svet in Komisija potrdila 6. decembra 1993 in ki so bila priložena k tej odločbi. Pravila ravnanja so v rubriki, naslovljeni „Obravnava začetnih prošenj", določala, da „[k]adar je [bil] avtor dokumenta, ki ga ima institucija, fizična ali pravna oseba, [mora] država članica, druga institucija ali organ Skupnosti ali vsak drug nacionalni ali mednarodni subjekt zahtevo nasloviti neposredno na avtorja dokumenta" (v nadaljevanju: pravilo avtorja). Zato na podlagi uporabe pravila avtorja institucija ni pooblaščena razkriti dokumentov, ki izhajajo od velike skupine tretjih, med drugim držav članic, in subjekt, ki zahteva dostop, mora v takem primeru zahtevo nasloviti neposredno na tega tretjega.

54 Pravilo avtorja ni bilo povzeto v Uredbo, ki potrjuje, da morajo biti vsi dokumenti institucij dostopni javnosti (uvodna izjava 11 Uredbe).

55 Poleg tega glede dokumentov, ki izhajajo od tretjih, člen 4(4) Uredbe obvezuje institucije, da se posvetujejo s prizadetimi tretjimi, da ugotovijo, ali je treba uporabiti izjemo iz člena 4(1) in (2) Uredbe, razen če je že jasno, da se dokument mora ali se ga ne sme razkriti. Iz tega sledi, da se institucije niso dolžne posvetovati s prizadetimi tretjimi, če jasno izhaja, da je dokument treba razkriti oziroma da se ga ne sme. V vseh drugih primerih se morajo institucije posvetovati z zadevnimi tretjimi. Zato posvetovanje s prizadetimi tretjimi na splošno pomeni predhodni pogoj za ugotovitev, ali se uporabijo izjeme glede dostopa iz člena 4(1) in (2) Uredbe, ko gre za dokumente, ki izhajajo od tretjih.

56 Poleg tega, kot upravičeno poudarja tožeča stranka, obveznost Komisije na podlagi člena 4(4) Uredbe posvetovati se s tretjimi ne vpliva na njeno možnost odločanja, ali se uporabi katera od izjem iz člena 4(1) in (2) Uredbe.

57 Nasprotno iz člena 4(5) Uredbe izhaja, da se države članice obravnavajo drugače. Ta določba namreč državi članici zagotavlja možnost od institucije zahtevati, naj brez njenega predhodnega soglasja ne razkrije dokumentov, ki izhajajo od nje. Treba je poudariti, da je v členu 4(5) Uredbe povzeta izjava št. 35, v skladu s katero se Konferenca dogovori, da bodo načela in pogoji iz člena 255 ES dopuščali državi članici od Komisije ali Sveta zahtevati, da se dokumenta, ki izvira iz te države članice, ne posreduje tretjim strankam brez njenega predhodnega soglasja. To možnost, ki je državam članicam priznana s členom 4(5) Uredbe, pojasnjuje dejstvo, da ni niti cilj niti učinek te Uredbe spreminjati nacionalne zakonodaje na področju dostopa do dokumentov (glej uvodno izjavo 15 Uredbe in sodbo Sodišča prve stopnje z dne 17. septembra 2003 v zadevi Messina proti Komisiji, T-76/02, Recueil, str. II-3203, točki 40 in 41).

58 S členom 4(5) Uredbe so države članice postavljene v drugačen položaj kot preostali tretji subjekti, ker zanje velja *lex specialis*. V skladu s to določbo ima država članica

možnost zahtevati od institucije, naj ne razkrije dokumenta, ki izhaja iz nje, institucija pa ga ne sme razkriti brez njenega „predhodnega soglasja". Ta obveznost pridobiti predhodno soglasje države članice, naložena institucijam in jasno izražena v členu 4(5) Uredbe, bi lahko ostala mrtva črka na papirju, če bi lahko Komisija nasprotno razkrila ta dokument kljub izrecni nasprotni zahtevi prizadete države članice. Zato v nasprotju s tem, kar trdi tožeča stranka, zahteva države članice na podlagi te določbe obvezuje institucijo, da ne razkrije zadevnega dokumenta.

59 Glede tega je treba poudariti, da država članica ni dolžna obrazložiti svoje zahteve, ki jo poda na podlagi člena 4(5) Uredbe, in da institucija, ko je taka zahteva enkrat vložena, ni dolžna preizkusiti, ali je nerazkritje zadevnega dokumenta upravičeno z vidika javnega interesa.

60 Zato, da se določbam člena 4(5) Uredbe zagotoviti razlago, ki bi bila v skladu z izjavo št. 35, in da se poenostavi dostop do zadevnih dokumentov, s tem da se državi članici za posamezen primer omogoči, da soglaša z njegovim razkritjem, je institucija tista, ki se mora posvetovati s to državo članico, kadar se zahteva za dostop nanaša na dokument, ki izhaja iz nje. Če po tem, ko se je institucija posvetovala z državo članico, slednja ne poda zahteve na podlagi člena 4(5) Uredbe, je vedno institucija tista, ki mora na podlagi člena 4(4) Uredbe presoditi, ali je dokument treba razkriti ali ne.

61 Treba je ugotoviti, da dostop do dokumenta, za katerega je država članica podala zahtevo na podlagi člena 4(5), ki pa ga Uredba ne ureja, urejajo upoštevne nacionalne določbe zadevne države članice, ki s sprejetjem Uredbe ostajajo nespremenjene, kot upravičeno navaja Komisija. Zato so nacionalni upravni organi

in sodišča tista, ki morajo ob uporabi nacionalnega prava presoditi, ali je treba odobriti dostop do dokumentov, ki izhajajo iz države članice, in ali se z uporabo nacionalnih pravil zagotavlja pravica do pravnega sredstva zainteresiranih subjektov.

62 Glede trditve tožeče stranke, navedene v točki 34 zgoraj, ki dobesedno navaja člen 9(3) Uredbe, je treba ugotoviti, da so v členu 9 predvidena posebna pravila za obravnavo „občutljivih" dokumentov, ki med drugim izhajajo od institucij, držav članic, tretjih držav ali mednarodnih organizacij s področij, določenih v členu 4(1)(a) Uredbe, zlasti na področju javne varnosti, obrambe in vojaških vprašanj. Ta člen med drugim opredeljuje osebe, ki so pooblaščene za obravnavanje teh dokumentov, in določa, da se občutljive dokumente vpisuje v register ali posreduje le s privolitvijo tistega, ki jih je ustvaril. Ob upoštevanju specifičnosti položaja, ki ga ureja ta člen, je očitno, da ni povezan s členom 4(5) Uredbe, in da se besedila člena 9(3) Uredbe ne more uporabiti za razlago člena 4(5).

63 Stranke se strinjajo, da v obravnavanem primeru dokumenti, ki so predmet tega spora, pomenijo dokumente, ki izhajajo iz držav članic v smislu člena 4(5) Uredbe. Prav tako ni sporno, da je Zvezna republika Nemčija 12. februarja 2002 od Komisije zahtevala, naj ne razkrije niti vsebine pisne izmenjave mnenj, ki je potekala med to državo članico in mestom Hamburg glede območja Mühlenberger Loch in glede projekta, niti vsebine pisne izmenjave mnenj med njo in nemškim kanclerjem.

64 Tako je treba zaključiti, da Komisija, s tem da je na podlagi člena 4(5) Uredbe sprejela sporno odločbo na podlagi zahteve te države članice, ni kršila člena 4 Uredbe.

65 Iz tega sledi, da prvi tožbeni razlog ni utemeljen.

Drugi tožbeni razlog: kršitev člena 253 ES

Trditve strank

66 Tožeča stranka trdi, da sporna odločba v bistvu povzema stališče začasnega generalnega direktorja GD „Okolje", torej, da so nemški organi od Komisije zahtevali, naj ne razkrije dokumentov, ki izhajajo od njih, ne da bi navedla razloge za zavrnitev. Poudarja, da ne ve, ali je sporna odločba pravno utemeljena ali pa je arbitrarna, ter da ji je bila odvzeta možnost preizkusiti pravno podlago sporne odločbe (zgoraj navedena sodba Petrie in drugi proti Komisiji, točka 77, in sodba Sodišče prve stopnje z dne 12. oktobra 2000 v zadevi JT's Corporation proti Komisiji, T-123/99, Recueil, str. II-3269, točka 63). Tožeča stranka zatrjuje, da ve le to, da so nemški organi vložili zahtevo, naj se ne razkrijejo zadevni dokumenti, in da je Komisija temu slepo sledila.

67 Tožeča stranka poudarja, da sporna odločba ni bila sprejeta na podlagi tehtanja njenega interesa po dostopu do dokumentov z interesom Komisije po obravnavi teh dokumentov kot zaupnih (zgoraj navedena sodba British American Tobacco International (Investments) proti Komisiji, točka 53). Glede tega poudarja, da je Komisija poznala pomen, ki so ga zanjo pomenili zahtevani dokumenti, vendar je zavrnila dostop do dokumentov, ki so jih pripravili nemški organi, ne da bi razločevala med dokumenti, navedenimi med sedmimi posebnimi naslovi začetne zahteve. Glede tega navaja, da v sporni odločbi ni pojasnjeno, zakaj ji je bil v skladu s členom 4(6) Uredbe zavrnjen delni dostop do teh dokumentov.

68 Komisija poudarja, da je v sporni odločbi jasno določeno, da se je posvetovala z nemškimi organi, ki so od nje zahtevali, naj ne razkrije pisne izmenjave mnenj. Nadaljuje, da zato na podlagi člena 4(5) Uredbe ni mogla razkriti teh mnenj.

69 Navaja, da je bila obrazložitev ob upoštevanju analize, predstavljene v okviru prvega tožbenega razloga, popolna in da je izpostavila razlog zavrnitve dostopa. Zatrjuje, da ta obrazložitev ustreza stališču začasnega generalnega direktorja GD „Okolje" iz telefaksa z dne 13. februarja 2002 (glej točko 15 zgoraj).

Presoja Sodišča prve stopnje

70 V skladu z ustaljeno sodno prakso je namen obveznosti obrazložitve posamezne odločbe zainteresiranemu subjektu posredovati dovolj podatkov za ugotovitev, ali je odločba utemeljena ali pa je napačna, tako da omogoči preizkus njene pravilnosti in sodišču Skupnosti omogoči, da izvaja nadzor nad zakonitostjo odločbe. Pomen te obveznosti je odvisen od narave zadevnega akta in od okoliščin, v katerih je bil sprejet (sodbe Sodišča prve stopnje z dne 24. aprila 1996 v zadevi Industrias Pesqueras Campos in drugi proti Komisiji, T-551/93 in od T-231/94 do T-234/94, Recueil, str. II-247, točka 140; z dne 3. februarja 2000 v zadevi CCRE proti Komisiji, T-46/98 in T-151/98, Recueil, str. II-167, točka 46, in z dne 14. maja 2002 v zadevi Associação Comercial de Aveiro proti Komisiji, Recueil, str. II-2465, točka 35).

71 V sporni odločbi je Komisija obrazložila zavrnitev posredovanja dokumentov, ki jih je opredelila tožeča stranka z dopisom z dne 6. marca 2002, s tem da se je sklicevala na zahtevo Zvezne republike Nemčije, naj jih ne razkrije, s tem da je pojasnila, da na podlagi člena 4(5) Uredbe brez predhodnega soglasja države članice ni pooblaščena razkriti dokumenta, ki izhaja od le-te. Pripomnila je, da ta določba od nje zahteva, naj dokumenta ne razkrije, in da razkritja ni bila dolžna presojati glede na javni interes. Takšna obrazložitev je zadostno jasna, da tožeči stranki omogoča razumeti razloge, zaradi katerih ji Komisija ni posredovala zadevnih dokumentov, in da Sodišču prve stopnje omogoča izvajanje nadzora nad zakonitostjo sporne odločbe.

72 Poleg tega, ker omejitve, določene glede dostopa do dokumentov, ki izhajajo iz Zvezne republike Nemčije, niso vplivale na dolžnost Komisije, da zadostno obrazloži sporno odločbo, ne bi bila Komisija tista, ki bi tožeči stranki morala pojasni, zakaj je Zvezna republika Nemčija vložila zahtevo na podlagi člena 4(5) Uredbe, kajti nobena obveznost državam članicam ne nalaga, da ob uporabi te določbe obrazložijo tako zahtevo (glej točko 59 zgoraj).

73 Zato je treba drugi tožbeni razlog zavrniti.

74 Glede na zgoraj navedeno je treba tožbo v celoti zavrniti.

Stroški

75 V skladu s členom 87(2) Poslovnika se neuspeli stranki naloži plačilo stroškov, če so bili ti priglašeni. Tožeča stranka ni uspela, zato se ji v skladu s predlogi Komisije naloži, naj poleg svojih stroškov plača tudi stroške Komisije.

76 V skladu s členom 87(4), prvi pododstavek, Poslovnika države članice, ki se kot intervenientke udeležijo postopka, nosijo lastne stroške. Zato Kraljevina Nizozemska, Kraljevina Švedska, Kraljevina Danska in Združeno kraljestvo Velika Britanija in Severna Irska nosijo lastne stroške.

Iz teh razlogov je

SODIŠČE PRVE STOPNJE (peti razširjeni senat)

razsodilo:

1. **Tožba se zavrne.**

2. **Tožeča stranka nosi lastne stroške ter stroške Komisije.**

3. **Kraljevina Nizozemska, Kraljevina Švedska, Kraljevina Danska in Združeno kraljestvo Velika Britanija in Severna Irska nosijo lastne stroške.**

Lindh García-Valdecasas Cooke

Mengozzi Martins Ribeiro

Razglašeno na javni obravnavi v Luxembourgu, 30. novembra 2004.

Sodni tajnik: Predsednica:

H. Jung P. Lindh