Zbirka odločb sodne prakse

SODBA SPLOŠNEGA SODIŠČA (četrti senat)

z dne 22. maja 2012*

„Dostop do dokumentov — Uredba (ES) št. 1049/2001 — Dokumenti v zvezi s pogodbo LIEN 97-2011 — Delno zavrnjeni dostop — Opredelitev predmeta začetne prošnje — Izjema, ki se nanaša na varstvo zasebnosti in integritete posameznika — Izjema, ki se nanaša na varstvo postopka odločanja — Načelo dobrega upravljanja — Konkretni in posamični preizkus — Obveznost obrazložitve“

V zadevi T-300/10,

**Internationaler Hilfsfonds eV** s sedežem v Rosbachu (Nemčija), ki jo zastopa H. Kaltenecker, odvetnik,

tožeča stranka,

proti

**Evropski komisiji**, ki jo zastopata P. Costa de Oliveira in T. Scharf, zastopnika, skupaj z R. van der Houtom, odvetnikom,

tožena stranka,

zaradi predloga za razglasitev ničnosti odločbe Komisije z dne 29. aprila 2010, s katero je bil tožeči stranki zavrnjen popoln vpogled v spis v zvezi s pogodbo LIEN 97-2011,

SPLOŠNO SODIŠČE (četrti senat),

v sestavi I. Pelikánová, predsednica, K. Jürimäe (poročevalka), sodnica, in M. van der Woude, sodnik,

sodna tajnica: T. Weiler, administratorka,

na podlagi pisnega postopka in obravnave z dne 20. septembra 2011

izreka naslednjo

**Sodbo**

## Dejansko stanje

1 Tožeča stranka, Internationaler Hilfsfonds eV, je nevladna organizacija nemškega prava, dejavna na področju človekoljubne pomoči. S Komisijo Evropskih skupnosti je 28. aprila 1998 podpisala pogodbo LIEN 97-2011 o sofinanciranju programa medicinske pomoči, ki ga je organizirala v Kazahstanu.

* Jezik postopka: nemščina.

2 Komisija je 1. oktobra 1999 enostransko odpovedala pogodbo LIEN 97-2011 in tožečo stranko 6. avgusta 2001 obvestila, da je po tej odpovedi sprejela odločbo, s katero zahteva povračilo določenega zneska, ki ji ga je plačala v okviru izpolnitve te pogodbe.

3 Tožeča stranka je 9. marca 2002 pri Komisiji vložila prošnjo, s katero je želela na podlagi določb 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, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 1, zvezek 3, str. 331) pridobiti dostop do dokumentov v zvezi s pogodbo LIEN 97-2011.

4 Komisija je z dopisom z dne 8. julija 2002 tožeči stranki poslala seznam dokumentov (v nadaljevanju: dopis z dne 8. julija 2002). V tem dopisu je ob sklicevanju na člen 4(3) Uredbe št. 1049/2001 prošnjo tožeče stranke delno zavrnila.

5 Ker je bilo njeni prošnji ugodeno le delno, je tožeča stranka z dopisom z dne 11. julija 2002 pri predsedniku Komisije vložila prošnjo za popoln dostop do dokumentov iz spisa v zvezi s pogodbo LIEN 97-2011. Tej prošnji ni bilo v celoti ugodeno, zato je tožeča stranka pri evropskem varuhu človekovih pravic vložila pritožbo, vpisano pod opravilno številko 1874/2003/GG (v nadaljevanju: pritožba 1874/2003/GG), ker ji je Komisija zavrnila popoln dostop do dokumentov iz spisa v zvezi s pogodbo LIEN 97-2011.

6 Varuh človekovih pravic je po predlogu priporočila z dne 15. julija 2004, ki ga je poslal Komisiji, in obrazloženem mnenju, ki mu ga je 12. in 21. oktobra 2004 poslala Komisija, 14. decembra 2004 sprejel dokončno odločbo, v kateri je s kritičnim komentarjem ugotovil, da dejstvo, da Komisija ni navedla tehtnih razlogov, ki bi lahko upravičili zavrnitev dostopa tožeče stranke do več dokumentov iz spisa v zvezi s pogodbo LIEN 97-2011, pomeni nepravilnost.

7 Tožeča stranka je 22. decembra 2004 na podlagi ugotovitev iz dokončne odločbe varuha človekovih pravic z dne 14. decembra 2004 predsedniku Komisije poslala novo prošnjo za popoln dostop do dokumentov iz spisa v zvezi s pogodbo LIEN 97-2011. Komisija je z dopisom z dne 14. februarja 2005 odgovorila na to prošnjo in v zvezi z njo odločila, da ne bo dala na voljo drugih dokumentov kot tiste, do katerih ji je že omogočila dostop.

8 Tožeča stranka je 11. aprila 2005 v sodnem tajništvu Splošnega sodišča vložila tožbo za razglasitev ničnosti odločbe Komisije z dne 14. februarja 2005, ki je bila vpisana pod opravilno številko T-141/05. Splošno sodišče je po ugovoru nedopustnosti, ki ga je Komisija vložila na podlagi člena 114(1) Poslovnika Splošnega sodišča, s sodbo z dne 5. junija 2008 v zadevi Internationaler Hilfsfonds proti Komisiji (T-141/05, neobjavljena v ZOdl.) tožbo tožeče stranke zavrglo kot nedopustno.

9 Potem ko je tožeča stranka vložila pritožbo na podlagi člena 56 Statuta Sodišča, je Sodišče s sodbo z dne 26. januarja 2010 v zadevi Internationaler Hilfsfonds proti Komisiji (C-362/08 P, ZOdl., str. I-669) razveljavilo sodbo z dne 5. junija 2008 v zadevi Internationaler Hilfsfonds proti Komisiji, navedeno v točki 8 zgoraj, zavrnilo ugovor nedopustnosti, ki ga je Komisija vložila pri Splošnem sodišču, in zadevo vrnilo Splošnemu sodišču, zato da odloči o predlogih tožeče stranke za razglasitev ničnosti odločbe Komisije z dne 14. februarja 2005, s katero ji je bil zavrnjen dostop do zadevnih dokumentov. Zadeva, ki je bila vrnjena Splošnemu sodišču, je bila vpisana pod opravilno številko T-141/05 RENV.

10 Komisija je junija 2009 vložila tožbo pri tribunal de première instance de Bruxelles zaradi vračila dela prvega plačila, ki ga je izplačala na podlagi pogodbe LIEN 97-2011. Ta nacionalni postopek z opravilno številko 00004913/IJ/LB/29 še ni končan.

11 Tožeča stranka je z dopisoma z dne 28. in 31. avgusta 2009 na podlagi člena 7(1) Uredbe št. 1049/2001 vložila novo prošnjo za popoln dostop do dokumentov iz spisa v zvezi s pogodbo LIEN 97-2011 (v nadaljevanju: začetna prošnja).

12 Komisija je z dopisom z dne 9. oktobra 2009 odgovorila na začetno prošnjo (v nadaljevanju: začetni odgovor) in pojasnila, da je glede na pretečeni čas od njene odločbe o prošnji tožeče stranke z dne 22. decembra 2004 za popoln dostop do dokumentov iz spisa v zvezi s pogodbo LIEN 97-2011, ki je bila predmet tožbe v zadevi T-141/05, znova preučila vse dokumente zadevnega spisa, ki niso bili posredovani, in po tej preučitvi odločila, da tožeči stranki do zadevnih dokumentov odobri širši, toda ne popoln dostop.

13 Tožeča stranka je z dopisom z dne 15. oktobra 2009, ki ga je Komisija vpisala 19. oktobra 2009, na podlagi člena 7(2) Uredbe št. 1049/2001 vložila potrdilno prošnjo, v kateri je Komisijo pozvala, naj znova preuči začetni odgovor (v nadaljevanju: potrdilna prošnja).

14 Komisija je 10. novembra 2009 podaljšala rok, določen za odgovor na potrdilno prošnjo.

15 Komisija je v dopisu z dne 1. decembra 2009 najprej navedla, da ker je bilo treba pri potrdilni prošnji podrobno preučiti številne ustrezne dokumente in ker se pogovori o tej zadevi z drugimi službami še niso končali, na žalost na to prošnjo ni mogla dokončno odgovoriti.

16 Tožeča stranka je 1. februarja 2010 v tajništvu Splošnega sodišča vložila ničnostno tožbo zoper odločbi Komisije, vsebovani v dopisu z dne 9. oktobra 2009 in dopisu z dne 1. decembra 2009, ki je bila vpisana pod opravilno številko T-36/10.

17 Komisija je z odločbo z dne 29. aprila 2010 po svojem generalnem sekretariatu odgovorila na potrdilno prošnjo (v nadaljevanju: izpodbijana odločba).

18 Na prvem mestu, Komisija je pod naslovom 2 izpodbijane odločbe „Dokumenti, na katere se nanaša potrdilna prošnja“ ugotovila, da je potrdilna prošnja vsebovala, prvič, v bistvu prošnjo za dostop do dokumentov, kot so bili navedeni v začetni prošnji, in sicer „dokumentov v zvezi s [pogodbo LIEN 97-2011]“, do katerih tožeča stranka ni imela dostopa, in drugič, prošnjo za dostop do dodatnih dokumentov v zvezi z „izmenjavo internih dopisov direktorata AIDCO z drugimi generalnimi direktorati, ki nikakor niso bili povezani z LIEN“ (v nadaljevanju: dodatni dokumenti). Komisija meni, da prošnja za dostop do dodatnih dokumentov pomeni novo prošnjo, ker je bila prvič vložena v fazi s potrdilno prošnjo. Zato pojasnjuje, da se izpodbijana odločba „navezuje le na dokumente iz spisov 1, 2, 3 in 4, ki se nanašajo na odpoved [pogodbe LIEN 97-2011] in ki niso bili razkriti z dopisom z dne 9. oktobra 2009, poslanim kot odgovor s strani generalnega direktorata AIDCO“.

19 Na drugem mestu, Komisija je pod istim naslovom izpodbijane odločbe tudi navedla, da so bili na podlagi potrdilne prošnje nerazkriti dokumenti, kakor so opisani v tabeli, priloženi izpodbijani odločbi, skrbno preučeni. Pojasnila je:

— prvič, da je ta tabela razdeljena na tri dele, v katere so razporejeni dokumenti treh kategorij, ki so, najprej, dokumenti iz spisov od 1 do 3, ki sestavljajo spis v zvezi s pogodbo LIEN 97-2011, dalje, dokumenti iz dela I spisa 4, in nazadnje, dokumenti iz dela II spisa 4;

— drugič, da je vsak dokument v tej tabeli dostopen, bodisi neomejeno (AI) bodisi delno (AP), ali ni dostopen (NA);

— tretjič, da so, kadar je odločeno, da dokument ni dostopen v celoti, pojasnjene določbe Uredbe št. 1049/2001, na katerih temelji ta odločitev;

— četrtič, da so dokumenti ali deli dokumentov, ki niso predmet začetne prošnje (v nadaljevanju: predmet začetne prošnje) ali ki ne spadajo na področje uporabe Uredbe št. 1049/2001 (v nadaljevanju: področje uporabe Uredbe), opredeljeni kot zunaj področja (HC).

20 Na tretjem mestu, Komisija je v točki 3 izpodbijane odločbe podala svoje ugotovitve glede potrdilne prošnje.

21 Prvič, pod podnaslovom 3.1 „Dokumenti zunaj področja uporabe“ je pojasnila razloge, iz katerih nekateri dokumenti v celoti ali delno niso predmet začetne prošnje ali ne spadajo na področje uporabe navedene uredbe, ter navedla, kateri so ti dokumenti.

22 Drugič, pod podnaslovom 3.2 „Dokumenti, do katerih se odobri neomejen dostop“ je po eni strani navedla, kateri dokumenti spadajo v zadevno kategorijo. Po drugi strani je pojasnila, da nekateri od teh dokumentov vsebujejo dele, ki so zakriti, ker bodisi niso predmet začetne prošnje bodisi ne spadajo na področje uporabe navedene uredbe. Nazadnje je navedla več dokumentov ali delov dokumentov, ki so po vsebini enaki drugim dokumentom ali delom dokumentov iz spisa v zvezi s pogodbo LIEN 97-2011.

23 Tretjič, pod podnaslovom 3.3 „Dokumenti, do katerih se odobri delni dostop“ je Komisija po eni strani navedla, kateri dokumenti so zajeti s to oznako. Po drugi strani je pojasnila, da so nerazkriti deli teh dokumentov zakriti, bodisi ker se zanje uporablja ena od izjem, naštetih v členu 4 Uredbe št. 1049/2001, bodisi ker so zunaj področja uporabe te uredbe ali niso predmet začetne prošnje. Nazadnje je znova navedla, kateri so tisti dokumenti ali deli dokumentov, ki so po vsebini enaki drugim dokumentom ali delom dokumentov iz spisa v zvezi s pogodbo LIEN 97-2011.

24 Četrtič, pod podnaslovom 3.4 „Dokumenti, do katerih ni mogoče odobriti nikakršnega dostopa“ je Komisija po eni strani navedla, kateri dokumenti spadajo v zadevno kategorijo dokumentov. Po drugi strani je pojasnila, da so v tabeli, ki je priložena izpodbijani odločbi, v delu, v katerem se nanaša na te dokumente, navedene tudi izjeme, naštete v členu 4 Uredbe št. 1049/2001, ki so bile uporabljene zanje. Nazadnje je navedla več dokumentov ali delov dokumentov, ki so po vsebini enaki drugim dokumentom ali delom dokumentov iz spisa v zvezi s pogodbo LIEN 97-2011.

25 Na četrtem mestu, Komisija je v točki 4 izpodbijane odločbe pojasnila razloga za zavrnitev popolnega dostopa do dokumentov iz spisa v zvezi s pogodbo LIEN 97-2011, ki sta določena v Uredbi št. 1049/2001, in sicer, prvič, v točki 4.1 izpodbijane odločbe, varstvo postopka odločanja na podlagi člena 4(3), drugi pododstavek, Uredbe št. 1049/2001, in drugič, v točki 4.2 izpodbijane odločbe, varstvo zasebnosti in integritete posameznika na podlagi člena 4(1)(b) Uredbe št. 1049/2001.

26 Na petem mestu, Komisija je v točki 5 izpodbijane odločbe preučila, ali obstaja prevladujoč javni interes za razkritje dokumentov, do katerih je bil dostop delno ali v celoti zavrnjen na tej stopnji obravnave prošnje za dostop. Po eni strani je ugotovila, da bi razkritje zaprošenih dokumentov koristilo zgolj posamičnemu interesu, na katerega se sklicuje prosilec, ne pa prevladujočemu javnemu interesu. Po drugi strani ne meni, da bi lahko javni interes po preglednosti v obravnavani zadevi upravičil odobritev dostopa do dokumentov, varovanih z izjemama, ki sta navedeni v točki 4 izpodbijane odločbe za zavrnitev njihovega razkritja.

27 Splošno sodišče je s sklepom z dne 24. marca 2011 razglasilo, da je tožba, vložena v zadevi T-36/10, očitno nedopustna v delu, v katerem je bila vložena zoper odločbo Komisije z dne 9. oktobra 2009, in da je postala brezpredmetna v delu, v katerem je bila usmerjena zoper zavrnitev zaradi molka organa, ki jo vsebuje dopis Komisije z dne 1. decembra 2009. Tožeča stranka je 29. aprila 2011 v tajništvu Sodišča na podlagi člena 56 Statuta Sodišča zoper sklep Splošnega sodišča z dne 24. marca 2011 vložila pritožbo, ki je bila vpisana pod opravilno številko C-208/11 P.

28 Splošno sodišče je s sklepom z dne 21. septembra 2011 ugotovilo, da zaradi izgube pravnega interesa tožeče stranke ni bilo več treba odločati o zadevi T-141/05 RENV. Tožeča stranka je 2. novembra 2011 v tajništvu Sodišča na podlagi člena 56 Statuta Sodišča zoper sklep Splošnega sodišča z dne 21. septembra 2011 vložila pritožbo, ki je bila vpisana pod opravilno številko C-554/11 P.

## Postopek

29 Tožeča stranka je 9. julija 2010 v tajništvu Splošnega sodišča vložila to tožbo.

30 Z dopisom, ki ga je v tajništvu Splošnega sodišča vložila 29. julija 2010, je tožeča stranka ob sklicevanju na določbe člena 48(2) Poslovnika Splošnemu sodišču predlagala, naj upošteva razloge v sodbi, izdani po vložitvi te tožbe.

31 S sklepom z dne 14. aprila 2011 je bil v skladu s členi 65(b), 66(1) in 67(3), tretji pododstavek, Poslovnika sprejet prvi pripravljalni ukrep, s katerim je bilo Komisiji odrejeno, naj predloži prepis zaupne različice vseh dokumentov, ki so v izpodbijani odločbi razvrščeni v tri kategorije, in sicer, prvič, tistih, katerih vsebina je „zunaj področja uporabe“ (točka 3.1 izpodbijane odločbe), drugič, tistih, do katerih je odobren delni dostop (točka 3.3 izpodbijane odločbe), in nazadnje, tistih, do katerih ni mogoče odobriti nikakršnega dostopa (točka 3.4 izpodbijane odločbe), pri tem pa je bilo pojasnjeno, da ti dokumenti ne bodo posredovani tožeči stranki v okviru te zadeve.

32 Komisija je z dopisom z dne 10. maja 2011 odgovorila na pripravljalni ukrep, ki ga vsebuje sklep z dne 14. aprila 2011. Vendar je Splošno sodišče menilo, da odgovor niti formalno niti vsebinsko ni zadostil namenu tega ukrepa.

33 Zato je bil s sklepom z dne 25. maja 2011 v skladu s členom 67(3), tretji pododstavek, Poslovnika sprejet drugi pripravljalni ukrep, s katerim je bilo Komisiji znova odrejeno, naj v skladu s shemo predstavitve, navedeno v točki 2 izreka tega sklepa, predloži prepis zaupne različice vseh dokumentov, ki so v izpodbijani odločbi razvrščeni v tri kategorije iz točk 3.1, 3.3 in 3.4 izpodbijane odločbe, pri tem pa je bilo pojasnjeno, da ti dokumenti ne bodo posredovani tožeči stranki v okviru te zadeve (v nadaljevanju: drugi pripravljalni ukrep).

34 Splošno sodišče je 8. junija 2011 na podlagi ukrepov procesnega vodstva stranki pozvalo, naj predložita pojasnila, na kar je Komisija odgovorila z dopisom z dne 15. junija 2011, tožeča stranka pa z dopisom z dne 21. junija 2011.

35 Komisija je 9. junija 2011 odgovorila in zadostila drugemu pripravljalnemu ukrepu, ki ga je vseboval sklep z dne 25. maja 2011.

36 Tožeča stranka je z dopisom, vloženim v sodnem tajništvu Splošnega sodišča 11. julija 2011, ob sklicevanju na določbe člena 48(2) Poslovnika zaprosila za dovoljenje, da navede nov tožbeni razlog na podlagi pravnih okoliščin, ki so se pojavile med postopkom.

37 Po ukrepu procesnega vodstva, odrejenem na obravnavi, je Komisija Splošnemu sodišču posredovala prepis začetnega odgovora, kot je bil naveden v dopisu z dne 9. oktobra 2009.

## Predlogi strank

38 Tožeča stranka Splošnemu sodišču predlaga, naj:

— izpodbijano odločbo razglasi za ničnо;

— Komisiji naloži plačilo stroškov.

39 Komisija Splošnemu sodišču predlaga, naj:

— tožbo zavrže kot delno nedopustno in zavrne kot v celoti neutemeljeno;

— tožeči stranki naloži plačilo stroškov.

**Dopustnost vsebine dopisov, ki ju je tožeča stranka vložila v tajništvu Splošnega sodišča 29. julija 2010 in 11. julija 2011**

40 Tožeča stranka je v dopisih z dne 29. julija 2010 in z dne 11. julija 2011 ob sklicevanju na določbe člena 48(2) Poslovnika v bistvu izrecno ali implicitno želela navesti dva nova tožbena razloga. V skladu z določbami člena 48(2), tretji pododstavek, Poslovnika, je treba preizkusiti dopustnost teh dveh tožbenih razlogov.

41 Prvič, glede vsebine dopisa z dne 29. julija 2010 je treba opozoriti, da je v določbah člena 44(1)(c) Poslovnika izrecno navedeno, da morajo biti v fazi tožbe tožbeni razlogi navedeni v obliki kratkega povzetka. Ker v členu 48(2) Poslovnika ni natančne določbe glede formalnih zahtev pri navajanju novega tožbenega razloga med postopkom, je zato treba šteti, da se določbe člena 44(1)(c) Poslovnika uporabljajo tudi za tak tožbeni razlog.

42 Tožeča stranka v dopisu z dne 29. julija 2010 trdi, da je Splošno sodišče v sodbi z dne 7. julija 2010 v zadevi Agrofert Holding proti Komisiji (T-111/07, neobjavljena v ZOdl.) zavrnilo trditve Komisije – identične tistim v izpodbijani odločbi – ki so temeljile na izjemah, naštetih v členu 4 Uredbe št. 1049/2001. Vendar pa nikjer ne pojasni, katere točke zgoraj navedene sodbe Agrofert Holding proti Komisiji šteje za upoštevne. Nasprotno, Splošnemu sodišču zgolj predlaga, naj preveri, ali je mogoče ugotovitve, ki jih je podalo v navedeni sodbi, po analogiji uporabiti v obravnavani zadevi.

43 V teh okoliščinah je – ne da bi se bilo treba izreči o obstoju novih pravnih okoliščin, na podlagi katerih bi bilo v smislu člena 48(2) Poslovnika dovoljeno navesti nov tožbeni razlog – treba ugotoviti, da vsebina dopisa z dne 29. julija 2010 ne izpolnjuje formalnih zahtev za navajanje tožbenih razlogov, kot jih določa člen 44(1)(c) Poslovnika. Zato je treba to vsebino razglasiti za nedopustno.

44 Drugič, glede vsebine dopisa z dne 11. julija 2011 je treba opozoriti, da v skladu z ustaljeno sodno prakso sodba, v kateri je bilo zgolj potrjeno pravno stanje, ki ga je tožeča stranka načeloma poznala ob vložitvi tožbe, ne more pomeniti nove okoliščine, zaradi katere bi bilo mogoče navesti nov tožbeni razlog (sodba Sodišča z dne 1. aprila 1982 v zadevi Dürbeck proti Komisiji, 11/81, Recueil, str. 1251, točka 17; sodbi Splošnega sodišča z dne 12. julija 2001 v zadevi T. Port proti Svetu, T-2/99, Recueil, str. II-2093, točka 57, in v zadevi Banatrading proti Svetu, T-3/99, Recueil, str. II-2123, točka 49).

45 V obravnavani zadevi se tožeča stranka v dopisu z dne 11. julija 2011 sklicuje na sodbo Splošnega sodišča z dne 7. junija 2011 v zadevi Toland proti Parlamentu (T-471/08, ZOdl., str. II-2717), katere obrazložitev povzema. V tem povzetku tožeča stranka na prvem mestu sama opozarja na ustaljeno sodno prakso, ki je navedena v tej sodbi. Na drugem mestu navaja rešitve, ki so bile glede vsebine podane v zgoraj navedeni zadevi Toland proti Parlamentu, o katerih meni, da jih je mogoče prenesti na obravnavano zadevo.

46 Zato je treba ugotoviti, da ob upoštevanju sodne prakse, na katero je opozorjeno v točki 44 zgoraj, zgoraj v točki 45 navedena sodba Toland proti Parlamentu – ker je v njej zgolj potrjeno pravno stanje, ki ga je tožeča stranka načeloma poznala ob vložitvi tožbe – ni nova okoliščina, zaradi katere bi bilo mogoče navesti nov tožbeni razlog, in zato ni dopustna.

**Vsebinska presoja**

47 Tožeča stranka v utemeljitev tožbe navaja štiri tožbene razloge, ki se nanašajo, prvič, v bistvu na očitno napako pri presoji v zvezi z določitvijo predmeta njene začetne prošnje in tako na kršitev obveznosti Komisije, da to prošnjo celovito preuči, drugič, na kršitev obveznosti obrazložitve, tretjič, na kršitev določb člena 4(1)(b) Uredbe št. 1049/2001, in četrtič, na kršitev določb člena 4(3), drugi pododstavek, navedene uredbe.

48 Po uvodnih ugotovitvah v zvezi z obravnavano zadevo bo najprej preučen prvi tožbeni razlog, nato tretji in četrti tožbeni razlog in nazadnje drugi tožbeni razlog.

*Uvodne ugotovitve*

49 Kot je razvidno iz prvega odstavka pod naslovom 1 „Okvir“ izpodbijane odločbe, je Komisija navedla, da je spis v zvezi s pogodbo […] LIEN 97-2011 sestavljen iz štirih delov, ki jih je označila z izrazom spis, in sicer:

— „spis 1: [ki vsebuje] dokumente od obrazca prošnje do poročila o nadzoru enote za tehnično pomoč (Technical Assistance Unit, TAU);

— spis 2: [ki vsebuje] dokumente od drugega vmesnega poročila do aprila 2000 – kabinet Patten;

— spis 3: [ki vsebuje] v glavnem korespondenco od decembra 1998 do junija 2002;

— spis 4: [ki vsebuje] interne dokumente, vključno s korespondenco med Komisijo in notranjima uradoma IBF International Consulting […] in Evropskim centrom prostovoljcev […]“

50 Poleg tega je „spis 4“ iz spisa v zvezi s pogodbo LIEN 97-2011 razdeljen na dva dela, in sicer, kot je razvidno iz drugega odstavka pod naslovom 1 „Okvir“ izpodbijane odločbe, na:

— spis 4, del I: vsebuje dokumente, ki so bili našteti v dopisu z dne 8. julija 2002;

— spis 4, del II: vsebuje elektronska sporočila, ki so bila omenjena v obrazloženem mnenju, ki ga je Komisija 12. in 21. oktobra 2004 poslala varuhu človekovih pravic.

51 Poleg tega je v tej sodbi uporabljen izraz „poddel“, zato da se v zaupni različici dokumentov iz spisa v zvezi s pogodbo LIEN 97-2011, ki je bila v spis obravnavane zadeve vložena v odgovor na drugi pripravljalni ukrep, opredelijo deli, ki jih Komisija zlasti v tabeli, priloženi izpodbijani odločbi, označuje z izrazom „del“, pred katerim so številke. Prav tako je izraz „okvir“ uporabljen za opredelitev delov, ki jih je Komisija jasno omejila, tako da jih je v zaupni različici uokvirila s četverokotnikom, in za katere je Komisija pojasnila razloge za zavrnitev razkritja njihove vsebine (na primer ob upoštevanju izjem iz člena 4(1)(b) in člena 4(3), drugi pododstavek, Uredbe št. 1049/2001).

52 Poleg tega Splošno sodišče meni, da glede nekaterih dokumentov iz spisa v zvezi s pogodbo LIEN 97-2011, za katere je Komisija v izpodbijani odločbi navedla razloge za to, da je bil tožeči stranki zavrnjen popoln dostop do njih, ti razlogi v zaupni različici teh dokumentov, ki je bila priložena odgovoru Komisije na drugi pripravljalni ukrep, niso bili sistematično povzeti. Splošno sodišče ugotavlja, da je navedena pomanjkljivost v teh dokumentih iz spisa v zvezi s pogodbo LIEN 97-2011:

— kar zadeva zavrnitev, utemeljeno s tem, da naj bi bila vsebina zadevnega dokumenta delno zunaj področja prošnje za dostop do dokumentov iz spisa v zvezi s pogodbo LIEN 97-2011, v spisu 1: dokument 2/1999;

— kar zadeva zavrnitev, utemeljeno z izjemo iz člena 4(1)(b) Uredbe št. 1049/2001:

  — v spisu 4, del I: dokument 19/1999 (poddel 1);

  — v spisu 4, del II: dokument 14/1999;

— kar zadeva zavrnitev, utemeljeno z izjemo iz člena 4(3), drugi pododstavek, Uredbe št. 1049/2001:

  — v spisu 1: dokument 7/1999 (poddel 2);

— v spisu 4, del I: dokumenti od 8/1999 do 11/1999, 13/1999 in 19/1999 (poddel 1);

— v spisu 4, del II: dokumenti 7/1999, 8/1999, 12/1999 in 14/1999.

53 Vendar je treba glede dokumentov iz spisa v zvezi s pogodbo LIEN 97-2011, ki so našteti v točki 52 zgoraj, ugotoviti, da zato, ker je Komisija v zvezi z njimi v izpodbijani odločbi izrecno zatrjevala razlog za zavrnitev razkritja njihove vsebine, na podlagi tega, da ta razlog, kakor je naveden v isti točki, ni izražen, ni mogoče šteti, da se Komisija nanj zdaj ne sklicuje več. Ker Komisija v odgovoru na drugi pripravljalni ukrep take odpovedi ne navaja izrecno, ni mogoče izključiti, da je ta neizrazitev posledica preproste pisne pomote. Zato bo treba glede dokumentov, naštetih zgoraj v točki 52, preizkusiti, ali nerazkriti podatki v teh dokumentih vsebujejo elemente, ki sovpadajo z namenom izjeme, ki je bila v izpodbijani odločbi izrecno zatrjevana zaradi zavrnitve njihovega razkritja.

*Prvi tožbeni razlog: v bistvu očitna napaka pri presoji v zvezi z določitvijo predmeta začetne prošnje in tako kršitev obveznosti Komisije, da to prošnjo celovito preuči*

54 Tožeča stranka trdi, da je želela z začetno prošnjo pridobiti dostop, prvič, do dokumentov v spisih od 1 do 4 iz spisa v zvezi s pogodbo LIEN 97-2011, in drugič, do dokumentov, katerih obstoj je bil razkrit v poročilu, ki ga je 9. marca 2004 pripravil sodelavec varuha človekovih pravic (v nadaljevanju: sodelavec varuha človekovih pravic) med preiskavo pritožbe 1874/2003/GG, ki so v začetni prošnji opredeljeni kot „določeno število [dokumentov], ki vsebujejo korespondenco in zapiske od leta 2002 dalje“ (v nadaljevanju: drugi dokumenti, izročeni sodelavcu varuha človekovih pravic). Zato naj bi Komisija kršila obveznost celovite preučitve prošnje za neomejen dostop do dokumentov iz spisa v zvezi s pogodbo LIEN 97-2011.

55 Komisija zatrjuje, da za dostop do teh dodatnih dokumentov ni bilo zaprošeno v začetni prošnji, ampak prvikrat v potrdilni prošnji. Zato naj obravnavana tožba ne bi bila dopustna v delu, v katerem se nanaša na te dokumente. Vsekakor naj bi bila taka prošnja za dostop presplošna in premalo natančna, da bi ji Komisija lahko ugodila, kar je bilo sicer tožeči stranki sporočeno v dopisu z dne 20. julija 2010.

56 V obravnavani zadevi delna nedopustnost tožbe, ki jo zatrjuje Komisija, in prvi tožbeni razlog v bistvu zahtevata preučitev, ali je Komisija ravnala pravilno, ko ni odgovorila na prošnjo za dostop do drugih dokumentov, ki so bili izročeni sodelavcu varuha človekovih pravic.

57 Zato je preizkus delne nedopustnosti tožbe, ki jo zatrjuje Komisija, tesno povezan s preučitvijo prvega tožbenega razloga, tako da je najprej treba preizkusiti njegovo utemeljenost. Tako bo treba v primeru utemeljenosti prvega tožbenega razloga delno nedopustnost tožbe, kot jo zatrjuje Komisija, zavrniti.

58 Za preizkus utemeljenosti prvega tožbenega razloga je najprej treba določiti predmet začetne prošnje.

Predmet začetne prošnje

59 Najprej je treba ugotoviti, da se je tožeča stranka v začetni prošnji izrecno sklicevala na ugotovitve iz poročila, ki ga je 9. marca 2004 pripravil sodelavec varuha človekovih pravic.

60 Tako je tožeča stranka v tej prošnji trdila:

„Na podlagi pritožbe 1874/2003/GG je evropski varuh človekovih pravic [z dopisom z dne] 18. marca 2004 ugotovil, da pritožnici v odgovor na prošnjo za dostop, ki sem jo vložil v imenu [tožeče stranke] v zadevi [v zvezi s pogodbo LIEN 97-2011], niso bili posredovani vsi dokumenti. Temu dopisu je bilo priloženo poročilo [sodelavca varuha človekovih pravic] z dne 9. marca 2004 […]

Iz poročila [sodelavca varuha človekovih pravic] je razvidno, da Komisija [tožeči stranki] ni razkrila naslednjih [dokumentov], zato vas vljudno prosim, da [tožeči stranki] odobrite dostop do njih. [Sodelavec varuha človekovih pravic] je navedel te manjkajoče dokumente:

— spis 1: […]

— spis 2: […]

— spis 3: […]

— spis 4: […]

— [sodelavec varuha človekovih pravic] poleg tega navaja: ‚Komisija je predložila tudi določeno število [dokumentov], ki vsebujejo korespondenco in zapiske od [leta] 2002 dalje. Ker se je pritožba nanašala zgolj na dostop do zgoraj navedenih spisov od 1 do 4, teh drugih dokumentov službe varuha človekovih pravic niso preučile.‘

Dovolite mi, da glede tega […] opozorim, da logično [tožeča stranka] evropskemu varuhu človekovih pravic zaradi preiskave lahko omeni zgolj [dokumente], s katerimi je seznanjena […]

Obstoj dodatnih [dokumentov], na katere je opozoril [sodelavec varuha človekovih pravic] – ‚Komisija je predložila tudi določeno število [dokumentov], ki vsebujejo korespondenco in zapiske od [leta] 2002 dalje‘ – je Komisija pred [tožečo stranko] vseskozi skrivala […] Zato je nujno, da se ti [dokumenti], ‚določeno število [dokumentov], ki vsebujejo korespondenco in zapiske od [leta] 2002 dalje‘, ki jih je odkril [sodelavec varuha človekovih pravic], prav tako nemudoma posredujejo [tožeči stranki].

[…]

Do takrat se vam vnaprej zahvaljujem za podporo pri moji novi prošnji za pridobitev popolnega dostopa [do dokumentov iz spisa v zvezi s pogodbo LIEN 97-2011], kot je zagotovljen z Uredbo št. 1049/2001.“

61 Tako je v začetni prošnji izrecno navedeno, da je bila njen predmet prošnja za neomejen in takojšen dostop ne samo do vseh dokumentov, ki jih je sodelavec varuha človekovih pravic opredelil v spisih od 1 do 4 iz spisa v zvezi s pogodbo LIEN 97-2011, ampak tudi do drugih dokumentov, ki so mu bili izročeni.

62 Prav tako je treba opozoriti, da je med preiskavo, ki jo je sodelavec varuha človekovih pravic opravil v pisarnah Komisije v okviru preiskave pritožbe 1874/2003/GG, katere predmet je bila zavrnitev Komisije, da tožeči stranki omogoči dostop do vseh dokumentov iz spisa v zvezi s pogodbo LIEN 97-2011, Komisija temu sodelavcu samovoljno izročila ne samo dokumente v spisih od 1 do 4 iz tega spisa, ampak tudi, kot je razvidno iz poročila tega sodelavca, druge dokumente.

63 Zato Komisija zdaj ne more zatrjevati, da tožeča stranka zahteva dostop samo do tistih dokumentov iz spisa v zvezi s pogodbo LIEN 97-2011, ki so navedeni na seznamu dokumentov, ki ga je Komisija posredovala v dopisu z dne 8. julija 2002 in so v spisih od 1 do 4 iz spisa v zvezi s pogodbo LIEN 97-2011. Takemu zatrjevanju namreč nasprotuje besedilo poročila z dne 9. marca 2004 sodelavca varuha človekovih pravic, ki ga Komisija ne izpodbija.

Zakonitost tega, da Komisija ni odločila o prošnji za neomejen dostop do drugih dokumentov, ki so bili izročeni sodelavcu varuha človekovih pravic

64 Opozoriti je treba, da je cilj Uredbe št. 1049/2001, kot je navedeno v njeni uvodni izjavi 4 in njenem členu 1, podeliti javnosti pravico do čim širšega dostopa do dokumentov institucij.

65 Uvodna izjava 1 Uredbe št. 1049/2001 napotuje na določbe člena 1, drugi odstavek, PEU, na podlagi katerega ta pogodba označuje novo stopnjo v procesu oblikovanja vse tesnejše zveze med narodi Evrope, v kateri se odločitve sprejemajo čim bolj javno in v kar najtesnejši povezavi z državljani. Kot je opozorjeno v uvodni izjavi 2 navedene uredbe, je pravica do dostopa javnosti do dokumentov institucij povezana z demokratičnostjo teh institucij.

66 Ko se pri Komisiji zahteva razkritje dokumenta, mora ta v vsakem posameznem primeru presoditi, ali za ta dokument veljajo izjeme od pravice javnosti do dostopa do dokumentov institucij, ki so naštete v členu 4 Uredbe št. 1049/2001 (glej v tem smislu sodbo Sodišča z dne 1. julija 2008 v združenih zadevah Švedska in Turco proti Svetu, C-39/05 P in C-52/05 P, ZOdl., str. I-4723, točka 35).

67 Poleg tega, kot izhaja iz besedila uvodne izjave 13 Uredbe št. 1049/2001, je bila določena uporaba dvofaznega upravnega postopka z dodatno možnostjo sodnega postopka ali pritožb varuhu človekovih pravic, da bi se zagotovilo celovito spoštovanje pravice do dostopa javnosti do dokumentov institucij Unije.

68 Prav tako je v skladu s sodno prakso namen členov 7 in 8 Uredbe št. 1049/2001 – glede na to, da določata dvofazni postopek – prvič, omogočiti hitro in preprosto obravnavo prošenj za dostop do dokumentov zadevnih institucij, in drugič, predvsem zgladiti nesoglasja, ki lahko pri tem nastanejo (zgoraj v točki 9 navedena sodba Internationaler Hilfsfonds proti Komisiji z dne 26. januarja 2010, točka 53).

69 Iz opozoril v točkah od 64 do 68 zgoraj izhaja, da mora zadevna institucija celovito preizkusiti vse dokumente, na katere se nanaša prošnja za razkritje. Taka obveznost načeloma ne velja samo pri obravnavanju potrdilne prošnje v smislu člena 8 Uredbe št. 1049/2001, ampak tudi pri obravnavanju začetne prošnje v smislu člena 7 navedene uredbe.

70 V obravnavani zadevi je treba na prvem mestu navesti, da Komisija v začetnem odgovoru pojasnjuje: „Ta dopis se očitno nanaša zgolj na dokumente, do katerih vam dostop ni bil odobren ob vašem obisku leta 2002. Kot vam je bilo že pojasnjeno v dopisu z dne 8. julija 2002, je spis v zvezi s pogodbo LIEN 97-2011 sestavljen iz štirih delov [spisi od 1 do 4].“

71 Zato je treba ugotoviti – ne da bi Komisija to izpodbijala – da v začetnem odgovoru nikakor ni odgovorjeno na del začetne prošnje, v katerem se je ta nanašala na pridobitev neomejenega dostopa do drugih dokumentov, ki so bili izročeni sodelavcu varuha človekovih pravic.

72 Na drugem mestu je treba ugotoviti, da je Komisija v začetnem odgovoru navedla zgolj, da so bili dokumenti iz spisa v zvezi s pogodbo LIEN 97-2011 razvrščeni v spise od 1 do 4 tega spisa. Iz poročila sodelavca varuha človekovih pravic, na katero izrecno napotuje začetna prošnja, je razvidno, da so mu bili pri preiskavi pritožbe 1874/2003/GG izročeni drugi dokumenti od tistih, ki so razvrščeni v spise od 1 do 4 spisa v zvezi s pogodbo LIEN 97-2011. Ob upoštevanju ugotovitev, ki jih je povzel sodelavec varuha človekovih pravic v svojem poročilu, pripravljenem po tem, ko je bil posredovan seznam v dopisu z dne 8. julija 2002, bi morala Komisija kljub nepreučitvi začetne prošnje za neomejen dostop do drugih dokumentov, ki so bili izročeni sodelavcu varuha človekovih pravic, vsaj pojasniti, zakaj po njenem mnenju ti dokumenti niso bili del spisa v zvezi s pogodbo LIEN 97-2011.

73 Iz preudarkov, navedenih v točkah 70 in 72 zgoraj, izhaja, da Komisija, ker začetni odgovor ne vsebuje odgovora na prošnjo za neomejen dostop do drugih dokumentov, ki so bili izročeni sodelavcu varuha človekovih pravic, ni izpolnila obveznosti celovite preučitve te prošnje. Taka opustitev z njene strani očitno škoduje cilju, ki se uresničuje z ureditvijo hitre in preproste obravnave prošenj za dostop, kot je navedena v točki 68 zgoraj.

74 Na tretjem mestu je treba ugotoviti – kot v bistvu trdi Komisija – da besedilo potrdilne prošnje, iz katerega je mogoče razbrati njen predmet, res ni popolnoma enako besedilu, ki je z enakim namenom uporabljeno v začetni prošnji.

75 Kot je bilo namreč ugotovljeno v točki 61 zgoraj, je tožeča stranka v začetni prošnji izrecno zaprosila za neomejen in takojšen dostop ne samo do vseh dokumentov, ki jih je sodelavec varuha človekovih pravic opredelil v spisih od 1 do 4 spisa v zvezi s pogodbo LIEN 972011, ampak tudi do drugih dokumentov, ki so mu bili izročeni.

76 Tožeča stranka pa je v potrdilni prošnji Komisijo izrecno zaprosila, naj ji „brez izjeme takoj posreduje vse dokumente, ki jih ni hotela razkriti, iz spisov od 1 do 4 spisa v zvezi s pogodbo LIEN 97-2011, pa tudi [dodatne dokumente]“.

77 Zato sta predmet začetne in potrdilne prošnje formalno usklajena le glede prošnje za neomejen dostop do dokumentov, razvrščenih v spise od 1 do 4 spisa v zvezi s pogodbo LIEN 97-2011. Nasprotno je treba ugotoviti, da je tožeča stranka poleg teh dokumentov tak dostop zaprosila po eni strani v začetni prošnji tudi za druge dokumente, ki so bili izročeni sodelavcu varuha človekovih pravic, in po drugi strani v potrdilni prošnji za dodatne dokumente.

78 Vendar taka terminološka neusklajenost predmetov začetne in potrditvene prošnje ne more niti upravičiti tega, da Komisija ni celovito preučila začetno prošnjo, kot je navedena zgoraj v točki 73, niti povzročiti, da bi, kakor trdi Komisija, prošnja za neomejen dostop do dodatnih dokumentov, kot je navedena v potrdilni prošnji, pomenila novo prošnjo, tako da bi bil predmet prošnje za dostop tožeče stranke omejen zgolj na dokumente, razvrščene v spise od 1 do 4 spisa v zvezi s pogodbo LIEN 97-2011.

79 Prvič, opozoriti je namreč treba, da začetna prošnja za neomejen dostop do dokumentov iz spisa v zvezi s pogodbo LIEN 97-2011 pomeni novo prošnjo za dostop, ki je bila vložena po dveh prejšnjih prošnjah za neomejen dostop do istega spisa z dne 9. marca 2002 (glej točko 3 zgoraj) in z dne 22. decembra 2004 (glej točko 7 zgoraj).

80 Ob upoštevanju ciljev hitrosti in preprostosti postopka, določenega z Uredbo št. 1049/2001, je v okoliščinah obravnavane zadeve, kot so navedene v točki 79 zgoraj, Sodišče v bistvu razsodilo, da je mogoče odstopiti od dvofaznega postopka, ki je določen na podlagi členov 7 in 8 Uredbe št. 1049/2001 (zgoraj v točki 9 navedena sodba Internationaler Hilfsfonds proti Komisiji z dne 26. januarja 2010, točki 60 in 61).

81 Torej je morala Komisija, ker so se okoliščine obravnavane zadeve spremenile zgolj v tem, da je tožeča stranka z dopisoma z dne 28. in 31. avgusta 2009 vložila novo prošnjo za neomejen dostop do dokumentov iz spisa v zvezi s pogodbo LIEN 97-2011, brez čakanja na morebitno potrdilno prošnjo celovito preučiti začetno prošnjo, zlasti glede drugih dokumentov, ki so bili izročeni sodelavcu varuha človekovih pravic.

82 Drugič, Komisija tega, da ni preučila prošenj tožeče stranke za neomejen dostop – v začetni in tudi v potrdilni prošnji – do drugih dokumentov od tistih, ki jih vsebujejo spisi od 1 do 4 spisa v zvezi s pogodbo LIEN 97-2011, ne more upravičiti s sklicevanjem na domnevno preveliko splošnost in nenatančnost teh prošenj.

83 Najprej, tudi če bi bila prošnja za dostop do drugih dokumentov, ki so bili izročeni sodelavcu varuha človekovih pravic, ali do dodatnih dokumentov izražena preveč splošno in nenatančno, je namreč treba opozoriti, da člen 6(2) Uredbe št. 1049/2001 določa, da „[č]e prošnja ni dovolj natančna, institucija prosi prosilca, naj prošnjo razjasni, in mu pri tem pomaga, na primer tako, da mu zagotovi informacije o uporabi javnih registrov dokumentov“.

84 Tako je iz besedila te odločbe, natančneje, iz uporabe glagolov prositi in pomagati, razvidno, da mora naslovljena institucija že zaradi same ugotovitve o nezadostni natančnosti prošnje 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 jamstvi, ki jih pravni red Skupnosti zagotavlja v upravnih postopkih (sodba Splošnega sodišča z dne 13. aprila 2005 v zadevi Verein für Konsumenteninformation proti Komisiji, T-2/03, ZOdl., str. II-1121, točka 107). Obveznost zagotavljanja pomoči je torej temeljna za zagotovitev polnega učinka pravice do dostopa, opredeljene v Uredbi št. 1049/2001.

85 V tem primeru iz spisa obravnavane zadeve ni razvidno, da je Komisija v skladu z določbami člena 6(2) Uredbe št. 1049/2001 in načelom dobrega upravljanja tožečo stranko prosila, naj natančneje opredeli zahtevane dokumente tako v začetni kot v potrdilni prošnji, in to pred sprejetjem izpodbijane odločbe.

86 Dalje, Komisija nikakor ne more trditi, da je tožečo stranko o tem, da je njena prošnja za neomejen dostop preveč splošna in nenatančna, obvestila v dopisu z dne 20. julija 2010. Treba je namreč ugotoviti, da ta dopis ne glede na njegovo vsebino tožeči stranki ni bil poslan po začetni ali potrdilni prošnji pred sprejetjem izpodbijane odločbe, ampak po tem. Zato ta dopis očitno ni upošteven za ugotavljanje zakonitosti izpodbijane odločbe.

87 Iz vseh gornjih ugotovitev izhaja, da je treba sprejeti prvi tožbeni razlog, ki se nanaša na očitno napako pri presoji v zvezi z določitvijo predmeta začetne prošnje in tako na kršitev obveznosti Komisije, da to prošnjo celovito preuči, ter zato zavrniti predlog Komisije glede delne nedopustnosti prošnje za dostop do zadevnih dokumentov.

88 Tako je treba izpodbijano odločbo razglasiti za nično v delu, v katerem je tožeči stranki zaradi molka organa zavrnjen dostop do dokumentov, ki jih je Komisija izročila sodelavcu varuha človekovih pravic, ki niso dokumenti, ki jih je ta opredelil v spisih od 1 do 4 spisa v zvezi s pogodbo LIEN 97-2011.

*Tretji in četrti tožbeni razlog: kršitev določb členov 4(1)(b) in 4(3), drugi pododstavek, Uredbe št. 1049/2001*

Uvodne opombe

89 Uredba št. 1049/2001 kot splošno pravilo uvaja dostop javnosti do dokumentov institucij, vendar določa izjeme zaradi nekaterih javnih in zasebnih interesov.

90 V skladu z ustaljeno sodno prakso je treba izjeme glede dostopa do dokumentov razlagati in uporabljati ozko, da se ne bi onemogočila uporaba splošnega načela, ki javnosti daje kar najširši dostop do dokumentov, ki jih imajo institucije (glej sodbo Sodišča z dne 1. februarja 2007 v zadevi Sison proti Svetu, C-266/05 P, ZOdl., str. I-1233, točka 63 in navedena sodna praksa; glej v tem smislu tudi zgoraj v točki 66 navedeno sodbo Turco proti Svetu, točki 35 in 36). Poleg tega načelo sorazmernosti zahteva, da izjeme ne smejo preseči tistega, kar je primerno in potrebno za uresničitev želenega cilja (sodba Sodišča z dne 6. decembra 2001 v zadevi Svet proti Hautala, C-353/99 P, Recueil, str. I-9565, točka 28).

91 Poleg tega mora biti načeloma preizkus, ki se zahteva za obravnavo prošnje za dostop do dokumentov, konkreten. Po eni strani namreč sama okoliščina, da se dokument nanaša na interes, ki je varovan z izjemo, ne more upravičiti uporabe te izjeme (glej v tem smislu sodbo Splošnega sodišča z dne 13. septembra 2000 v zadevi Denkavit Nederland proti Komisiji, T-20/99, Recueil, str. II-3011, točka 45). Taka uporaba je načeloma lahko upravičena le, če je institucija predhodno presodila, prvič, ali bi dostop do dokumenta utegnil konkretno in dejansko ogroziti varovani interes, in drugič, v primerih iz člena 4(2) in (3) Uredbe št. 1049/2001, ali ni prevladal javni interes za razkritje zadevnega dokumenta. Po drugi strani mora biti nevarnost ogrozitve varovanega interesa razumno predvidljiva, in ne le hipotetična (sodba Splošnega sodišča z dne 7. februarja 2002 v zadevi Kuijer proti Svetu, T-211/00, Recueil, str. II-485, točka 56). Zato mora biti preizkus institucije, da bi lahko uporabila izjemo, opravljen konkretno in mora biti razviden iz obrazložitve odločbe (glej v tem smislu sodbi

Splošnega sodišča z dne 19. julija 1999 v zadevi Hautala proti Svetu, T-14/98, Recueil, str. II-2489, točka 67, in z dne 6. aprila 2000 v zadevi Kuijer proti Svetu, T-188/98, Recueil, str. II-1959, točka 38, ter zgoraj v točki 84 navedeno sodbo Verein für Konsumenteninformation proti Komisiji, točka 69).

92 Konkreten in posamičen preizkus vsakega dokumenta je načeloma potreben tudi zato, ker lahko, čeprav je jasno, da se prošnja za dostop očitno nanaša na dokumente, ki so zajeti z izjemo, samo tak preizkus zadevni instituciji omogoča presojo možnosti, da prosilcu odobri delni dostop v skladu s členom 4(6) Uredbe št. 1049/2001. Splošno sodišče je poleg tega v zvezi z uporabo kodeksa ravnanja glede dostopa javnosti do dokumentov Sveta in Komisije (UL 1993, L 340, str. 41) že zavrnilo presojo dokumentov, ki je bila opravljena po vrstah, ne pa po konkretnih informacijah v dokumentih, kot nezadostno, ker mora zahtevani preizkus instituciji omogočiti konkretno presojo, ali se navedena izjema dejansko nanaša na vse informacije v navedenih dokumentih (zgoraj v točki 84 navedena sodba Verein für Konsumenteninformation proti Komisiji, točka 73, in sodba Splošnega sodišča z dne 6. julija 2006 v združenih zadevah Franchet in Byk proti Komisiji, T-391/03 in T-70/04, ZOdl., str. II-2023, točka 117; glej v tem smislu tudi sodbo Splošnega sodišča z dne 12. oktobra 2000 v zadevi JT's Corporation proti Komisiji, T-123/99, Recueil, str. II-3269, točka 46).

93 Tako mora načeloma institucija preučiti, prvič, ali dokument, ki je predmet prošnje za dostop, spada na področje uporabe ene od izjem, naštetih v členu 4 Uredbe št. 1049/2001, drugič, ali bi razkritje tega dokumenta konkretno in dejansko ogrozilo varovani interes, in tretjič, če je to tako, ali potreba po varstvu velja za celoten dokument.

94 Tretji in četrti tožbeni razlog, ki ju navaja tožeča stranka, je treba preučiti ob upoštevanju teh načel.

Tretji tožbeni razlog: kršitev določb člena 4(1)(b) Uredbe št. 1049/2001

95 Tožeča stranka v bistvu trdi, da je bila kazenska preiskava, ki so jo vodili kazahstanski organi, uvedena zgolj zoper eno osebo, ki bi lahko bila upravičena do varstva zasebnosti in integritete posameznika, preden je bila pogodba odpovedana, da je bilo ime te osebe poznano organom in javnosti te države, pa tudi Komisiji in da je bila ta oseba zaradi resnih nepravilnosti obsojena na denarno kazen, tako da je bil ugled te osebe že oškodovan. Dodaja, da bi lahko Komisija navedla funkcije oseb, katerih zasebnost in integriteto je bilo treba po njenem varovati, ne da bi te poimensko naštela. Nazadnje, dokumenti, glede katerih Komisija zatrjuje nevarnost kršitve zasebnosti in integritete posameznika, naj bi bili zelo pomembni za spor v obravnavani zadevi.

96 Komisija izpodbija utemeljenost tretjega tožbenega razloga in trdi, da je pri preučitvi zaprošenih dokumentov ugotovila, da bi lahko bili ogroženi zasebnost in integriteta več oseb. Tožeča stranka naj ne bi bila pristojna razsojati, kateri posamezniki so vredni, da se varujeta njihova zasebnost in integriteta. Poleg tega naj tožeča stranka nikoli ne bi imenovala osebe, ki jo navaja v repliki.

97 V obravnavani zadevi Splošno sodišče navaja, da je v uvodni izjavi 11 Uredbe št. 1049/2001 opozorjeno, da bi „[p]ri ocenjevanju izjem […] morale institucije upoštevati načela v zakonodaji Skupnosti s področja varstva osebnih podatkov, na vseh področjih delovanja Skupnosti".

98 Člen 4(1)(b) Uredbe št. 1049/2001 določa izjemo od dostopa do dokumenta, kadar bi razkritje oslabilo varstvo zasebnosti ali integritete posameznika, zlasti v skladu z zakonodajo Skupnosti s področja varstva osebnih podatkov.

99 Iz sodne prakse izhaja, da besedilo člena 4(1)(b) Uredbe št. 1049/2001, ki je nedeljiva določba, zahteva, da je treba morebitno poseganje v zasebnost in integriteto posameznika vedno preučiti in presojati v skladu z zakonodajo Unije o varstvu osebnih podatkov, zlasti z Uredbo (ES) št. 45/2001 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 18. decembra 2000 o varstvu posameznikov pri obdelavi osebnih podatkov

v institucijah in organih Skupnosti in o prostem pretoku takih podatkov (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 13, zvezek 26, str. 102) (sodba Sodišča z dne 29. junija 2010 v zadevi Komisija proti Bavarian Lager, C-28/08 P, ZOdl., str. I-6055, točka 59).

100 Člen 4(1)(b) Uredbe št. 1049/2001 uvaja posebno ureditev in krepi varstvo osebe, katere osebni podatki bi se v nekaterih primerih lahko posredovali javnosti (zgoraj v točki 99 navedena sodba Komisija proti Bavarian Lager, točka 60).

101 Uredbi št. 45/2001 in št. 1049/2001 sta bili sprejeti na datuma, ki sta si zelo blizu. V njiju ni določb, ki bi izrecno določale, da ena uredba prevlada nad drugo. Načeloma je treba zagotoviti njuno polno uporabo (zgoraj v točki 99 navedena sodba Komisija proti Bavarian Lager, točka 56).

102 V skladu s členom 1(1) Uredbe št. 45/2001 je cilj te uredbe zagotoviti, da se „varujejo temeljne pravice in svoboščine fizičnih oseb in predvsem njihov[a] pravic[a] do zasebnosti pri obdelavi osebnih podatkov“.

103 Iz prvega stavka uvodne izjave 15 Uredbe št. 45/2001 je razvidno, da je zakonodajalec Unije opozoril na potrebo, da se uporabi člen 6 PEU in tako člen 8 Evropske konvencije o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin (EKČP), „[č]e take obdelave izvajajo institucije ali organi Skupnosti pri opravljanju dejavnosti, ki ne sodijo v področje uporabe te uredbe, predvsem tistih, ki so določene v naslovih V in VI Pogodbe [EU v različici, ki je veljala pred Lizbonsko pogodbo]“. Nasprotno pa se taka napotitev ne izkaže za potrebno pri obdelavi, ki se opravi pri opravljanju dejavnosti, ki spadajo na področje uporabe te uredbe, saj se v takih primerih očitno uporabi Uredba št. 45/2001 (zgoraj v točki 99 navedena sodba Komisija proti Bavarian Lager, točka 62).

104 Iz tega je mogoče sklepati, da če je namen prošnje, ki temelji na Uredbi št. 1049/2001, pridobiti dostop do dokumentov, ki vsebujejo osebne podatke, postanejo določbe Uredbe št. 45/2001 v celoti uporabljive (zgoraj v točki 99 navedena sodba Komisija proti Bavarian Lager, točka 63). Opozoriti pa je treba, da člen 8 Uredbe št. 45/2001 prejemnika osebnih podatkov med drugim obvezuje, da dokaže potrebo po razkritju teh podatkov (zgoraj v točki 99 navedena sodba Komisija proti Bavarian Lager, točka 45). Prav tako člen 18 te uredbe posamezniku, na katerega se nanašajo osebni podatki, med drugim podeljuje pravico, da na nujni zakoniti podlagi v zvezi s svojim posebnim položajem kadar koli ugovarja obdelavi podatkov, ki se nanašajo nanj.

105 V obravnavani zadevi je, prvič, dokumente iz spisa v zvezi s pogodbo LIEN 97-2011, glede katerih je Komisija menila, da njihove vsebine ni mogoče razkriti, ker spada na področje uporabe izjeme iz člena 4(1)(b) Uredbe št. 1049/2001, ob upoštevanju točke 4.2 izpodbijane odločbe in tabele, priložene tej odločbi, mogoče opredeliti tako:

— spis 1: dokumenta 2/1999 in 7/1999, poddel 2 (okvirja 1 in 2);

— spis 4, del I: dokumenti 19/1999, 2/2000, 5/2000, 10/2001, 14/2001 (okvirji od 1 do 3);

— spis 4, del II: dokumenti 14/1999, 19/1999, 9/2001 (okvirji od 1 do 3).

106 Drugič, po preučitvi odgovora Komisije na drugi pripravljalni ukrep je treba najprej ugotoviti, da se vsebina naslednjih dokumentov – o kateri Komisija meni, da spada na področje uporabe izjeme iz člena 4(1)(b) Uredbe št. 1049/2001 – nanaša na osebne podatke v zvezi s samo tožečo stranko:

— spis 1: dokumenta 2/1999 in 7/1999, poddel 2 (okvirja 1 in 2);

— spis 4, del I: dokumenta 19/1999 in 2/2000;

— spis 4, del II: dokument 14/1999.

107 Ob upoštevanju opozoril iz točk 90 in 102 zgoraj glede ozke razlage izjem, ki so naštete v členu 4 Uredbe št. 1049/2001, in cilja Uredbe št. 45/2001 je treba šteti, da razkritja osebnih podatkov, ki se nanašajo izključno na prosilca za zadevni dostop, ni mogoče zavrniti z razlogom, da bi oslabilo varstvo zasebnosti in integritete posameznika.

108 Zato je Komisija ravnala napačno, ko dokumentov, naštetih v točki 106 zgoraj, ni hotela razkriti na podlagi izjeme iz člena 4(1)(b) Uredbe št. 1049/2001.

109 Poleg tega je treba natančneje določiti obseg takega razkritja dokumentov, ki vsebujejo osebne podatke prosilca za dostop. V takih okoliščinah mora biti namreč varstvo interesa iz člena 4(1)(b) Uredbe št. 1049/2001, čeprav ni potrebno v razmerju do prosilca za dostop, v skladu z določbami Uredbe št. 45/2001 zagotovljeno v razmerju do tretjih oseb. Zato je treba v nasprotju z načelom, da je cilj Uredbe št. 1049/2001 podelitev pravice do dostopa javnosti do dokumentov institucij na splošno (zgoraj v točki 90 navedena sodba Sison proti Svetu, točka 43), ugotoviti, da kadar tako kot v obravnavani zadevi zadevni dokumenti vsebujejo osebne podatke, ki se nanašajo na prosilca za dostop, njegova pravica, da se mu ti razkrijejo na podlagi pravice do dostopa do dokumentov institucij, ne sme povzročiti podelitve pravice do dostopa javnosti do dokumentov institucij na splošno.

110 Po preučitvi odgovora Komisije na drugi pripravljalni ukrep je treba ugotoviti tudi, da se vsebina naslednjih dokumentov – o kateri Komisija meni, da delno spada na področje uporabe izjeme iz člena 4(1)(b) Uredbe št. 1049/2001 – nanaša na osebne podatke fizičnih oseb, ki niso povezane s tožečo stranko:

— spis 4, del I: dokumenti 5/2000, 10/2001 in 14/2001 (okvirji od 1 do 3);

— spis 4, del II: dokumenta 19/1999 in 9/2001 (okvirji od 1 do 3).

111 Nesporno je treba takoj zavrniti trditev Komisije, da tožeča stranka v repliki ni nikdar imenovala osebe, o kateri meni, da ne bi mogla biti upravičena do varstva zasebnosti in integritete posameznika. Treba je namreč ugotoviti, da taka navedba očitno temelji na napačnih dejstvih, saj je iz tožbe neposredno razvidno, da je tožeča stranka v njej to osebo opredelila z imenom.

112 Nasprotno pa Komisija pravilno trdi, da tožeča stranka ni pristojna presojati, ali je oseba upravičena do varstva zasebnosti in integritete. Iz sodne prakse, na katero je bilo opozorjeno v točkah od 99 do 101, 103 in 104 zgoraj, izhaja, da mora biti varstvo, ki mora veljati za osebne podatke pri uporabi določb člena 4(1)(b) Uredbe št. 1049/2001, zagotovljeno ob strogem spoštovanju določb Uredbe št. 45/2001. Vendar zadnjenavedena uredba ne določa izjeme od varstva temeljne pravice, ki jo zagotavlja, če se zadevni podatki nanašajo na osebo, ki takega varstva ni vredna.

113 Zato je treba preučiti samo, ali je Komisija utemeljeno štela, da so nekateri od dokumentov, glede katerih je tožeča stranka zaprosila za popoln dostop, vsebovali osebne podatke, zaradi katerih je bilo upravičeno odločiti, da se ji na podlagi člena 4(1)(b) Uredbe št. 1049/2001 zavrne popoln dostop do teh dokumentov.

114 V zvezi s tem je, prvič, iz določb člena 2(a) Uredbe št. 45/2001 razvidno, da „‚osebni podatek' pomeni katero koli informacijo, ki se nanaša na določeno ali določljivo fizično osebo [in da je] določljiva oseba […] tista, ki se lahko neposredno ali posredno identificira, zlasti s pomočjo identifikacijske številke ali enega ali več dejavnikov, značilnih za njeno fizično, fiziološko, duševno, ekonomsko, kulturno ali socialno istovetnost".

115 Drugič, iz sodne prakse izhaja, da je priimke in imena mogoče šteti za osebne podatke v smislu člena 2(a) Uredbe št. 45/2001 (zgoraj v točki 99 navedena sodba Komisija proti Bavarian Lager, točka 68).

116 Poleg tega je Sodišče presodilo, da je navedba oseb in njihova opredelitev z imenom ali na druge načine, na primer z njihovo telefonsko številko ali podatki v zvezi z njihovimi pogoji dela in njihovim prostim časom, s komunikacijskimi sredstvi pomenilo „obdelavo osebnih podatkov“ v smislu Direktive Evropskega parlamenta in Sveta 95/46/ES z dne 24. oktobra 1995 o varstvu posameznikov pri obdelavi osebnih podatkov in o prostem pretoku takih podatkov (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 13, zvezek 15, str. 355) (sodba Sodišča z dne 6. novembra 2003 v zadevi Lindqvist, C-101/01, Recueil, str. I-12971, točka 27).

117 Zato je treba ugotoviti, da je poleg poimenskih podatkov tudi elemente informacij, ki se nanašajo na poslovno dejavnost osebe, treba šteti za osebne podatke, prvič, ker gre za informacije v zvezi s pogoji dela te osebe, in drugič, ker je mogoče na podlagi teh informacij neposredno – ker jih je mogoče povezati z natančnim datumom ali koledarskim obdobjem – identificirati fizično osebo v smislu člena 2(a) Uredbe št. 45/2001.

118 V obravnavani zadevi je iz izpodbijane odločbe razvidno, da je Komisija v zvezi z izjemo iz člena 4(1)(b) Uredbe št. 1049/2001 pojasnila, da so nerazkriti deli nekaterih dokumentov vsebovali imena oseb in informacije, ki bi prizadele njihov ugled, ter da so bile v teh dokumentih omenjene informacije v zvezi s kazenskimi preiskavami, nezakonitimi ravnanji in očitki korupcije nevladnih organizacij, ki so sodelovale pri pogodbi LIEN 97-2011, pri čemer te informacije ne odražajo nujno stališča Komisije, bi pa lahko, če bi bile razkrite, škodovale ugledu teh oseb in zato oslabile varstvo njihove zasebnosti in integritete.

119 Glede tega je najprej treba navesti, da tožeča stranka ne izpodbija, da dokumenti iz spisa v zvezi s pogodbo LIEN 97-2011, ki so navedeni v točki 110 zgoraj, vsebujejo osebne podatke v smislu Uredbe št. 45/2001.

120 Dalje, ugotoviti je treba, česar tožeča stranka prav tako ne izpodbija, da je Komisija konkretno in posamično preizkusila dokumente iz spisa v zvezi s pogodbo LIEN 97-2011, ki so navedeni v točki 110 zgoraj.

121 Čeprav je obrazložitev, ki jo je podala Komisija – kot je povzeta v točki 118 zgoraj – da bi upravičila uporabo izjeme iz člena 4(1)(b) Uredbe št. 1049/2001, jedrnata, je namreč iz nje razvidno, da je Komisija v dokumentih iz spisa v zvezi s pogodbo LIEN 97-2011, ki so navedeni v točki 110 zgoraj, opredelila podatke, ki so lahko varovani na podlagi določb te izjeme.

122 Nazadnje, tožeča stranka trdi, da dokumenti iz spisa v zvezi s pogodbo LIEN 97-2011, ki so navedeni v točki 110 zgoraj, vsebujejo podatke zgolj o eni osebi, ki naj ne bi bila upravičena do varstva zasebnosti in integritete posameznika in da so ti dokumenti izredno pomembni za spor, v katerem je v obravnavani zadevi s Komisijo, in tudi za spor, ki poteka pred tribunal de première instance de Bruxelles. Vendar z nobeno od teh trditev ne more uspeti.

123 Namreč, prvič, kot je bilo navedeno v točki 112 zgoraj, pri uporabi določb člena 4(1)(b) Uredbe št. 1049/2001 ni treba preverjati, ali se zadevni podatki nanašajo na osebo, ki naj na podlagi teh določb ne bi bila upravičena do varstva zasebnosti in integritete.

124 Drugič, iz sodne prakse, na katero je bilo opozorjeno v točkah od 99 do 101, 103 in 104 zgoraj izhaja, da je varstvo, ki mora biti zagotovljeno za osebne podatke pri uporabi določb člena 4(1)(b) Uredbe št. 1049/2001, posebno in okrepljeno. Tako mora biti taka uporaba zagotovljena ob strogem spoštovanju določb Uredbe št. 45/2001. V nasprotju z izjemo iz člena 4(3), drugi pododstavek, Uredbe št. 1049/2001 izjeme, ki je urejena z določbami člena 4(1)(b) Uredbe št. 1049/2001 in določbami Uredbe št. 45/2001, ni mogoče zavrniti na podlagi obstoja prevladujočega javnega interesa. Torej, ker je mogoče domnevati, da se je tožeča stranka s trditvijo, da so zadevni dokumenti izredno pomembni tako za spor, v katerem je v obravnavani zadevi s Komisijo, kakor za spor, ki poteka pred tribunal de première instance de Bruxelles, nameravala sklicevati na prevladujoč javni interes, je treba ugotoviti, da je ta trditev očitno brezpredmetna.

125 Zato je v zvezi z dokumenti, navedenimi v točki 110 zgoraj, Komisija ravnala pravilno, ko je zavrnila njihovo popolno razkritje na podlagi izjeme iz člena 4(1)(b) Uredbe št. 1049/2001.

126 Iz točk 108 in 125 zgoraj izhaja, da je treba tretji tožbeni razlog sprejeti kot delno utemeljen, saj je treba izpodbijano odločbo razglasiti za nično v delu, v katerem so kršene določbe člena 4(1)(b) Uredbe št. 1049/2001, ker je bil na podlagi teh določb tožeči stranki izrecno zavrnjen dostop do dokumentov, naštetih v točki 106 zgoraj.

Četrti tožbeni razlog: kršitev določb člena 4(3), drugi pododstavek, Uredbe št. 1049/2001

127 Tožeča stranka v bistvu trdi, da Komisija ni navedla nobenega konkretnega argumenta, s katerim bi upravičila zavrnitev razkritja dokumentov iz spisa v zvezi s pogodbo LIEN 97-2011 na podlagi člena 4(3), drugi pododstavek, Uredbe št. 1049/2001, in ni dokazala, da bi deset let po odpovedi pogodbe razkritje dokumentov, ki se nanašajo bodisi na uvedbo revizije bodisi na postopek odločanja v zvezi z aktualno rešitvijo glede pogodbe resno oslabilo njeno možnost pravilnega upravljanja finančnih sredstev Unije in njen postopek odločanja na podlagi bodočih pogodb. Dodaja, da se Komisija napačno sklicuje na tekoči spor pred tribunal de première instance de Bruxelles, da bi ji zavrnila popoln dostop do dokumentov iz spisa v zvezi s pogodbo LIEN 97-2011, ker bi lahko informacije v njih dokazovale neutemeljenost tožbe, ki jo je Komisija vložila pri navedem sodišču.

128 Nazadnje, obstajalo naj bi več prevladujočih javnih interesov, ki upravičujejo razkritje zaprošenih dokumentov, in sicer, prvič, interes tožeče stranke, njenih darovalcev in javnosti za seznanitev z razlogi, zaradi katerih je Komisija enostransko razveljavila pogodbo, ki jo je sofinancirala tožeča stranka in je predstavljala prevladujoč interes na področju javnega zdravja, drugič, interes, da morajo biti v zvezi s tožbo, ki jo je Komisija vložila pri tribunal de première instance de Bruxelles, v interesu javnosti opredeljeni razlogi za ravnanje Komisije, in tretjič, interes držav članic, da preverijo, ali Komisija spoštuje pravila prava Unije.

129 Komisija v bistvu izpodbija utemeljenost četrtega tožbenega razloga in napotuje na trditve v točki 4.1 izpodbijane odločbe, ki se nanašajo na nujnost splošnega varstva postopka odločanja institucije. Trdi, da ji na podlagi izjem iz člena 4(3), drugi pododstavek, Uredbe št. 1049/2001 ni treba upoštevati posamičnega interesa tožeče stranke za razkritje nekaterih dokumentov, zlasti da bi ji zagotovila boljšo obrambo v postopku, ki poteka pred tribunal de première instance de Bruxelles. Meni, da tožeča stranka v repliki podaja nove trditve, s katerimi želi dokazati obstoj prevladujočega javnega interesa, ki torej niso dopustne in na podlagi katerih nikakor ni mogoče odstopiti od izjeme iz člena 4(3), drugi pododstavek, Uredbe št. 1049/2001.

130 Splošno sodišče v obravnavani zadevi opozarja, da se v skladu s členom 4(3), drugi pododstavek, Uredbe št. 1049/2001 dostop do dokumenta, ki vsebuje mnenja za notranjo rabo kot del razprav in predhodnih posvetovanj v zadevni instituciji, zavrne tudi po sprejetju odločitve, če bi razkritje resno oslabilo postopek odločanja institucije, razen če ne prevlada javni interes za razkritje tega dokumenta.

131 V zvezi z načelom ozke razlage izjem od pravice do dostopa do dokumentov institucij, na katero je opozorjeno v točki 90 zgoraj, je Sodišče razsodilo, da člen 4(3), drugi pododstavek, Uredbe št. 1049/2001 le za del dokumentov za notranjo rabo, in sicer tistih, ki vsebujejo mnenja za notranjo rabo kot del razprav in predhodnih posvetovanj v zadevni instituciji, omogoča zavrnitev celo po sprejetju odločitve, kadar bi njihovo razkritje resno oslabilo postopek odločanja te institucije (sodba Sodišča z dne 21. julija 2011 v zadevi Švedska proti MyTravel in Komisiji, C-506/08 P, ZOdl., str. I-6237, točka 79).

132 Zato je namen te določbe Uredbe št. 1049/2001 varovati nekatere vrste dokumentov, pripravljenih med postopkom, katerih razkritje bi tudi po koncu tega postopka resno oslabilo postopek odločanja zadevne institucije. Ti dokumenti morajo vsebovati „mnenja za notranjo rabo kot del razprav in predhodnih posvetovanj v zadevni instituciji“.

133 Nazadnje, v skladu s sodno prakso, na katero je opozorjeno v točkah 91 in 92 zgoraj, prvič, mora biti preizkus, ki se zahteva pri obravnavanju prošnje za dostop do dokumentov, konkreten in posamičen, in drugič, nevarnost škode za varovani interes mora biti razumno predvidljiva, in ne samo hipotetična, da bi se ta lahko uveljavljal.

– Glavne ugotovitve

134 V obravnavani zadevi je mogoče dokumente iz spisa v zvezi s pogodbo LIEN 97-2011, o katerih je Komisija menila, da njihove vsebine ni mogoče razkriti, ker naj bi spadala na področje uporabe izjeme iz člena 4(3), drugi pododstavek, Uredbe št. 1049/2001, ob upoštevanju točke 4.1 izpodbijane odločbe in tabele, priložene izpodbijani odločbi, opredeliti tako:

— spis 1: dokumenti 4/1999, 6/1999 (okvir 2), 7/1999 (poddel 2) in 8/1999;

— spis 2: dokumenta 4/1999 in 1/2000;

— spis 4, del I: neoštevilčen dokument, ki ga je Komisija v točki 4.1 izpodbijane odločbe (str. 8) in v tabeli, priloženi tej odločbi (str. 3) označila za nedatiranega, in dokumenti 2/1999, 3/1999 (okvir 2), 4/1999 (okvirji 1, 2 in 3), 5/1999, od 7/1999 do 14/1999, 16/1999, 17/1999, 19/1999 (poddel 1), 23/1999, 25/1999, 26/1999 (poddel 1), 1/2000, 2/2000, 4/2000, 2/2001 (okvirja 1 in 2), 3/2001 (okvirja 1 in 2), 6/2001, 13/2001 (okvirja 1 in 2) in 19/2001 (okvir 3);

— spis 4, del II: dokumenti 2/1999 (okvir 2), od 7/1999 do 9/1999, 12/1999, 14/1999, 18/1999 (okvirja 1 in 2), 20/1999 (okvirji 2, 3, 5, 7 in 9), 2/2000 (okvir 2), 3/2000 (okvir 2), 4/2000 (okvir 1), 1/2001, 2/2001 (okvirja 1 in 2), 3/2001 (okvirja 1 in 2) in 7/2001 (okvirja 1 in 2).

135 V tej fazi preučitve četrtega tožbenega razloga je najprej treba preveriti, ali je v skladu s sodno prakso, na katero je opozorjeno v točki 92 zgoraj, Komisija v izpodbijani odločbi konkretno in posamično preizkusila vsakega od dokumentov, naštetih v točki 134 zgoraj.

136 Glede tega je treba ugotoviti, da so elementi obrazložitve v zvezi z uporabo izjeme, urejene z določbami člena 4(3), drugi pododstavek, Uredbe št. 1049/2001, v točki 4.1 izpodbijane odločbe in tabeli, ki je priložena tej odločbi.

137 Točka 4.1 izpodbijane odločbe ima tri pododdelke, ki se nanašajo na tri ločene postopke odločanja glede uvedbe revizije in preiskave v zvezi s pogodbo LIEN 97-2011 (točka 4.1.1), odpovedi pogodbe LIEN 97-2011 (točka 4.1.2) ter smiselnosti sprejetja naloga za izterjavo in njegove uveljavitve (točka 4.1.3). Poleg tega so pred temi tremi točkami štirje odstavki, ki pomenijo uvod točke 4.1 izpodbijane odločbe (v nadaljevanju: uvod točke 4.1). Nazadnje, iz obrazložitve izpodbijane odločbe, kot je podana od drugega odstavka točke 4.1.3 (glej str. 10 izpodbijane odločbe) do zadnjega odstavka točke 4.1, je razvidno, da se ta obrazložitev nanaša na vsa področja, zajeta v zgoraj navedenih točkah 4.1.1, 4.1.2 in 4.1.3. Zato je treba šteti, da ta obrazložitev pomeni sklep točke 4.1 izpodbijane odločbe (v nadaljevanju: obrazložitev, podana v sklepu točke 4.1)

138 Na prvem mestu je treba glede obrazložitve, podane v uvodu točke 4.1 izpodbijane odločbe, navesti, da je Komisija zgolj opozorila na določbe člena 4(3), drugi pododstavek, Uredbe št. 1049/2001, naštela vse dokumente, glede katerih se je sklicevala na izjemo, urejeno s temi določbami, in nazadnje navedla, da vsebina teh dokumentov „ne odraža končnih stališč Komisije, ampak zajema razmišljanja, pogajalske strategije in mogoče scenarije, ki so jih pripravili uradniki Komisije“ in da „so bili ti dokumenti pripravljeni zaradi naložitve navodil za notranjo rabo in so pomenili pripravljalne dokumente za mnenja med postopkom odločanja“.

139 Zato obrazložitev, podana v uvodu točke 4.1 izpodbijane odločbe ne vsebuje konkretnega in posamičnega preizkusa dokumentov iz spisa v zvezi s pogodbo LIEN 97-2011, glede katerih se je Komisija sklicevala na izjemo iz člena 4(3), drugi pododstavek, Uredbe št. 1049/2001.

140 Na drugem mestu je treba glede obrazložitve, podane v točkah od 4.1.1 do 4.1.3 izpodbijane odločbe ugotoviti, da je Komisija zgolj abstraktno in splošno navedla razloge, iz katerih naj bi bilo treba izjemo iz člena 4(3), drugi pododstavek, Uredbe št. 1049/2001 uporabiti za dokumente iz spisa v zvezi s pogodbo LIEN 97-2011, ki so našteti v teh treh točkah.

141 V točki 4.1.1, ki se nanaša na postopek odločanja glede „priprav inšpekcijskega obiska in na mnenja o vprašanju, ali, kdaj in kako je treba izvesti revizijo“, je Komisija zgolj naštela dokumente iz spisa v zvezi s pogodbo LIEN 97-2011, ki se nanašajo na ta postopek, in na splošno navedla, da so povezani s srečanji in telefonskimi pogovori uradnikov, ki so bili odgovorni za pogodbo LIEN 97-2011 in so iskali vsa upoštevna dejstva, ki so tožečo stranko spodbudila k zamenjavi partnerja v okviru te pogodbe. Nazadnje, dodala je, da so bila njeno končno stališče o inšpekcijskem obisku, opravljenem v obravnavani zadevi, in dejstva v zvezi z zamenjavo partnerja sporočena tožeči stranki in da jih vsebuje več razkritih dokumentov.

142 Prav tako je v točki 4.1.2, ki se nanaša na postopek odločanja glede „odpovedi pogodbe [LIEN 97-2011]“, Komisija zgolj naštela dokumente iz spisa v zvezi s pogodbo LIEN 97-2011, ki se nanašajo na ta postopek, in na splošno navedla, da je šlo za interna posvetovanja in predloge, ki jih pri sprejetju dokončne odločitve o odpovedi pogodbe LIEN 97-2011 pretežno ni upoštevala.

143 Nazadnje je v točki 4.1.3, ki se nanaša na postopek odločanja glede smiselnosti sprejetja naloga za izterjavo in njegove uveljavitve, Komisija zgolj naštela dokumente iz spisa v zvezi s pogodbo LIEN 97-2011, ki se nanašajo na ta postopek, in na splošno navedla, da mnogi od njih vsebujejo izračune, ki jih njene službe niso uporabile. Na koncu je dodala, da je bilo njeno končno stališče o višini zneska, ki ga je treba povrniti, in o končnih izračunih, na katerih je temeljil nalog za izterjavo, sporočeno.

144 Zato obrazložitev, podana v točkah od 4.1.1 do 4.1.3 izpodbijane odločbe, ne vsebuje konkretnega in posamičnega preizkusa dokumentov iz spisa v zvezi s pogodbo LIEN 97-2011, glede katerih se je Komisija sklicevala na izjemo iz člena 4(3), drugi pododstavek, Uredbe št. 1049/2001.

145 Na tretjem mestu, kar zadeva obrazložitev, podano v sklepu točke 4.1 izpodbijane odločbe, Komisija v njem navaja več trditev, ki so v bistvu povzete v točkah od 159 do 161 spodaj, na podlagi katerih meni, da bi se z razkritjem zadevnih dokumentov iz spisa v zvezi s pogodbo LIEN 97-2011 „javnost seznanila z njenimi metodami dela pri sprejemanju odločitev in da bi to izredno negativno vplivalo na njen postopek odločanja v tovrstnih zadevah“. Treba je ugotoviti, da je taka obrazložitev splošna in abstraktna in ne vsebuje konkretnega in posamičnega preizkusa dokumentov iz spisa v zvezi s pogodbo LIEN 97-2011, glede katerih se je Komisija sklicevala na izjemo iz člena 4(3), drugi pododstavek, Uredbe št. 1049/2001.

146 Na četrtem mestu glede tabele, priložene izpodbijani odločbi, zadošča ugotovitev, da Komisija v zadnjem odstavku na strani 3 te odločbe navaja, da so, „kadar dostop do dokumenta ni neomejen, v tej tabeli napotitve na Uredbo št. 1049/2001 in na ustrezne izjeme“.

147 Poleg tega je Komisija, kot je navedeno v naslovu šestih stolpcev tabele, priložene izpodbijani odločbi, v teh stolpcih za vsakega od zadevnih dokumentov navedla zgolj:

— njegovo številko (stolpec 1);

— njegov datum (stolpec 2);

— njegov opis (stolpec 3);

— njegovo vsebino in področje uporabe (stolpec 4);

— njegovo razkritost (stolpec 5);

— izjeme, ki se uporabljajo zanj (stolpec 6).

148 Tako Komisija v tej tabeli jedrnato opisuje predmet vsakega od teh dokumentov, razkritost in v primeru zavrnitve neomejenega dostopa do dokumenta pravno podlago za zavrnitev. Nasprotno pa ta tabela ne vsebuje nikakršne utemeljitve, na podlagi katere bi bilo mogoče razumeti, zakaj bi celovito razkritje vsebine nekega dokumenta ogrozilo interes, varovan z izjemo, na katero se sklicuje Komisija.

149 Zato tabela, priložena izpodbijani odločbi, ne vsebuje konkretnega in posamičnega preizkusa dokumentov iz spisa v zvezi s pogodbo LIEN 97-2011, glede katerih se je Komisija sklicevala na izjemo iz člena 4(3), drugi pododstavek, Uredbe št. 1049/2001.

150 Iz vseh zgornjih ugotovitev izhaja, da je Komisija – ker v izpodbijani odločbi ni konkretnega in posamičnega preizkusa ogrozitve interesa, varovanega s členom 4(3), drugi pododstavek, Uredbe št. 1049/2001, ki bi jo povzročilo razkritje katerega od dokumentov iz spisa v zvezi s pogodbo LIEN 97-2011, naštetih v točki 134 zgoraj – z izrecno zavrnitvijo razkritja teh dokumentov na podlagi teh določb kršila te določbe.

– Ugotovitve zaradi celovitosti

151 Zaradi celovitosti je treba v interesu učinkovitega izvajanja sodne oblasti in ob upoštevanju cilja hitre in preproste obravnave prošenj za dostop do dokumentov zadevnih institucij, ki mu sledi Uredba št. 1049/2001 in na katerega je opozorjeno v točki 68 zgoraj, zlasti zato, da bo Komisija iz te sodbe izpeljala vse koristne posledice, preučiti, ali se je ne glede na ugotovitev iz točke 150 zgoraj pri vseh dokumentih, naštetih v točki 134 zgoraj, ob zavrnitvi razkritja lahko sklicevala, prvič, na izjemo, ki je urejena z določbami člena 4(3), drugi pododstavek, Uredbe št. 1049/2001, in drugič, na podlagi te izjeme, na splošno in abstraktno obrazložitev, ki jo je podala.

152 Na prvem mestu bi bilo treba ob upoštevanju sodne prakse, na katero je bilo opozorjeno v točki 131 zgoraj, preučiti, ali dokumenti, našteti v točki 134 zgoraj, vsebujejo mnenja v smislu člena 4(3), drugi pododstavek, Uredbe št. 1049/2001.

153 Vendar se ob upoštevanju elementov v spisu obravnavane zadeve in zato, ker Komisija ni konkretno in posamično preizkusila dokumentov iz spisa v zvezi s pogodbo LIEN 97-2011, glede katerih se je sklicevala na določbe 4(3), drugi pododstavek, Uredbe št. 1049/2001, Splošno sodišče ne more izreči o tem, ali je mogoče vse dokumente, naštete zgoraj v točki 134, opredeliti kot mnenje. Zato se bo Splošno sodišče v interesu učinkovitega izvajanja sodne oblasti izreklo o tej opredelitvi, samo kadar ti dokumenti očitno ne vsebujejo mnenj v smislu člena 4(3), drugi pododstavek, Uredbe št. 1049/2001.

154 Tako na koncu preizkusa odgovora Komisije na drugi pripravljalni ukrep Splošno sodišče ob upoštevanju sodne prakse, na katero je bilo opozorjeno v točki 131 zgoraj, in ugotovitev, podanih v točki 53 zgoraj, ugotavlja, da med dokumenti, naštetimi v točki 134 zgoraj, spodaj našteti dokumenti očitno ne vsebujejo mnenj, ampak:

— bodisi zapiske o telefonskih pogovorih ali srečanjih s tožečo stranko ali o izmenjavi informacij ali pripomb med uslužbenci o tožeči stranki, in sicer:

— spis 1: dokumenta 4/1999 in 7/1999 (poddel 2);

— spis 2: dokument 4/1999;

— spis 4, del I: dokumenti 2/1999, 12/1999, 13/1999, 16/1999, 19/1999 (poddel 1) in 2/2000;

— spis 4, del II: dokumenti 9/1999, 14/1999 in 4/2000 (okvir 1);

— bodisi splošne pripombe o zadevi v zvezi s pogodbo LIEN 97-2011, in sicer:

— spis 4, del I: dokument 4/1999 (okvirja 1 in 2);

— spis 4, del II: dokumenti 2/1999 (okvir 2), 2/2000 (okvir 2) in 3/2000 (okvir 2);

— bodisi zahteve za posredovanje ali izmenjavo splošnih informacij o zadevi v zvezi s pogodbo LIEN 97-2011, in sicer:

— spis 4, del I: dokumenti od 8/1999 do 11/1999 in 23/1999;

— spis 4, del II: dokumenti 7/1999, 8/1999, 20/1999 (okvirji 2, 3 in 9) in 3/2000 (okvir 2);

— bodisi navodila ali splošne pripombe glede uvedbe revizije v zadevi v zvezi s pogodbo LIEN 97-2011, in sicer:

— spis 1: dokument 6/1999 (okvir 2);

— spis 4, del I: dokumenta 3/1999 (okvir 2) in 17/1999;

— spis 4, del II: dokument 12/1999.

155 Zato se je Komisija zaradi zavrnitve dostopa do dokumentov iz spisa v zvezi s pogodbo LIEN 97-2011, ki so našteti v točki 154 zgoraj, očitno napačno sklicevala na določbe člena 4(3), drugi pododstavek, Uredbe št. 1049/2001, ker ti dokumenti očitno ne vsebujejo mnenj v smislu tega člena.

156 Na drugem mestu je treba ugotoviti, ali bi bilo mogoče glede dokumentov iz točke 134 zgoraj – razen tistih, ki so našteti v točki 154 zgoraj, ker očitno ne vsebujejo mnenj – z abstraktnimi in splošnimi razlogi, ki jih je zanje podala Komisija v izpodbijani odločbi, poleg konkretnih in posamičnih razlogov upravičiti zavrnitev razkritja teh dokumentov.

157 V bistvu je mogoče te razloge, kot so navedeni v točkah 138, od 141 do 143 in 145 zgoraj, razvrstiti v štiri kategorije, opredeljene v nadaljevanju.

158 Najprej je iz razlogov, navedenih v uvodu točke 4.1 izpodbijane odločbe in v točkah od 4.1.1 do 4.1.3 te odločbe, razvidno, da zadevni dokumenti vsebujejo mnenja uslužbencev Unije, oblikovana med posvetovanji in uvodnimi razpravami v zvezi s pogodbo LIEN 97-2011. Natančneje, ta mnenja se nanašajo na odločitve, sprejete, prvič, glede uvedbe revizije in preiskav, drugič, glede odpovedi te pogodbe in smiselnosti sprejetja naloga za izterjavo. Vendar ta mnenja ne odražajo končnih stališč, ki jih je Komisija sprejela o teh treh vprašanjih.

159 Dalje, iz razlogov, navedenih v sklepu točke 4.1 izpodbijane odločbe, je razvidno, da je treba zaradi varovanja temeljnih načel, na katerih temelji postopek odločanja Komisije, in zlasti načela kolegijskega odločanja zagotoviti, da lahko njeni uslužbenci svobodno izražajo svoja mnenja in predloge.

160 Poleg tega je iz razlogov, navedenih v sklepu točke 4.1 izpodbijane odločbe, razvidno tudi, da bi se z razkritjem dokumentov, naštetih v točki 134 zgoraj, javnost seznanila z metodami dela Komisije pri sprejemanju odločitev. Zato bi to zelo negativno vplivalo na njen postopek odločanja v podobnih zadevah.

161 Nazadnje je iz razlogov, navedenih v sklepu točke 4.1 izpodbijane odločbe, razvidno, da bi razkritje dokumentov v zvezi z načinom izračuna, uporabljenega na podlagi zahtevka za vračilo, pomenilo predvidljivo tveganje za nacionalni sodni postopek, ki poteka v Belgiji.

162 Ob upoštevanju teh štirih kategorij splošnih in abstraktnih razlogov, prvič, Splošno sodišče ugotavlja, da je trditev Komisije, da zadevnih dokumentov ni mogoče razkriti, ker vsebujejo osebna mnenja njenih uslužbencev za notranjo rabo, ki so bila podana, preden je Komisija sprejela končno odločitev, in ki poleg tega ne odražajo njenega končnega stališča, v nasprotju s samim besedilom člena 4(3), drugi pododstavek, Uredbe št. 1049/2001.

163 Treba je namreč opozoriti, da člen 4(3), drugi pododstavek, Uredbe št. 1049/2001 izrecno priznava, da se po sprejeti odločitvi dostop do dokumenta, ki vsebuje mnenja za notranjo rabo kot del razprav in predhodnih posvetovanj v zadevni instituciji, odobri, razen če bi razkritje resno oslabilo postopek odločanja institucije.

164 V obravnavani zadevi je Komisija navedla zgolj, „da je kljub dejstvu, da so bili zadevni dokumenti, ki se nanašajo na uvedbo revizije ali na odpoved pogodbe, pripravljeni in razdeljeni pred več leti, mogoče upravičeno pričakovati, da bi bil lahko [njen] postopek odločanja […] iz zgoraj navedenih razlogov resno ogrožen“. Ker je taka utemeljitev povsem hipotetična, ob upoštevanju zahteve, na katero je opozorjeno v točki 91 zgoraj, da mora obstajati objektivna konkretna, in ne hipotetična nevarnost ogrozitve varovanega interesa, ni zadostna.

165 Drugič, Komisija ne more trditi, da bi to, da bi dokumenti v obravnavani zadevi v zvezi z uvedbo revizije in nalogom za izterjavo postali javni, prejemnikom sredstev Unije omogočilo, da obidejo pravila na področju revizij ali nalogov za izterjavo in tako v prihodnje izjemno resno ogrozijo njen postopek odločanja.

166 Pogoji za uvedbo revizije namreč temeljijo na pravnih in znanstvenih pravilih, ki jih strokovnjaki poznajo, ker se poučujejo med izobraževanjem revizorjev. Enako velja za pravila o sprejetju naloga za izterjavo. Zato ni mogoče trditi, da bi poznavanje teh pravil resno ogrozilo postopek odločanja, ki je v obravnavani zadevi končan, ali postopek odločanja Komisije v podobnih zadevah.

167 Tretjič, Komisija zavrnitve dostopa do spornih dokumentov ne more upravičiti niti s tem, da je nujno v prihodnje v podobnih položajih zaščititi njene uslužbence pred vsemi zunanjimi pritiski in tako tudi postopek odločanja v podobnih zadevah.

168 Tudi ob predpostavki, da bi sporni dokumenti dejansko vsebovali podatke o uslužbencih Komisije, ki jih ne bi bilo mogoče razkriti, da ti ne bi bili izpostavljeni zunanjim pritiskom, je namreč najprej treba navesti, da kot izhaja iz opozoril v točkah od 130 do 132 zgoraj, namen člena 4(3), drugi pododstavek, Uredbe št. 1049/2001 ni varovanje osebnih podatkov, zaradi katerih bi bili med drugim uslužbenci lahko izpostavljeni zunanjim pritiskom, ampak le nekaterih vrst dokumentov. Nato je treba opozoriti, da je zakonodajalec Unije v členu 4(1)(b) Uredbe št. 1049/2001 določil posebno določbo, katere izrecni namen je, kadar je to potrebno, omejiti razkritje osebnih podatkov zaradi varstva zasebnosti in integritete posameznikov.

169 Zato Komisija zavrnitve razkritja takih osebnih podatkov ne more utemeljiti z določbami člena 4(3), drugi pododstavek, Uredbe št. 1049/2001.

170 Četrtič, ugotoviti je treba, da v nasprotju s tem, kar trdi Komisija, dejstvo, da se nekateri dokumenti nanašajo na izračun zneska, ki bi ga bilo treba vrniti, o katerem poteka spor pred nacionalnim sodiščem v Belgiji, ne more biti razlog za zavrnitev razkritja teh dokumentov iz spisa v zvezi s pogodbo LIEN 97-2011.

171 Ni sporno, da je v uvodni izjavi 16 Uredbe št. 1049/2001 navedeno, da ureditev dostopa javnosti do dokumentov institucij, ki je uvedena s to uredbo, ne posega v obstoječe pravice sodnih organov do dostopa do dokumentov.

172 Vendar iz določb Uredbe št. 1049/2001 ne izhaja, da je mogoče zaradi pravice do dostopa do dokumentov, ki jo imajo sodni organi, odstopiti od splošnega pravila o dostopu javnosti do dokumentov institucij, določenega v Uredbi št. 1049/2001, in to zlasti ob upoštevanju sodne prakse, na katero je bilo opozorjeno v točki 90 zgoraj, v skladu s katero so izjeme od te pravice predmet ozke razlage in so izčrpno naštete v členu 4 Uredbe št. 1049/2001.

173 Zato je Komisija napačno zavrnila razkriti vsebino dokumentov, ki se nanašajo na izračun zahtevka za vračilo, z razlogom, da o tem izračunu poteka spor pred nacionalnim sodiščem v Belgiji.

174 Iz zgornjih ugotovitev zaradi celovitosti izhaja, da nobeden od štirih abstraktnih in splošnih razlogov, ki jih je navedla Komisija glede dokumentov, naštetih zgoraj v točki 134, ne more poleg konkretnih in posamičnih razlogov upravičiti zavrnitve razkritja teh dokumentov.

175 Ob upoštevanju nezakonitosti, ki je bila primarno ugotovljena v točki 150 zgoraj, je treba – ne da bi bilo treba preučiti trditve tožeče stranke o obstoju prevladujočega javnega interesa – sprejeti četrti tožbeni razlog v celoti in zato izpodbijano odločbo razglasiti za nično v delu, v katerem je z njo tožeči stranki do dokumentov iz spisa v zvezi s pogodbo LIEN 97-2001, naštetih v točki 134 zgoraj, izrecno zavrnjen dostop na podlagi izjeme, ki je urejena z določbami člena 4(3), drugi pododstavek, Uredbe št. 1049/2001.

*Drugi tožbeni razlog: kršitev obveznosti obrazložitve*

176 Tožeča stranka Komisiji po eni strani očita, da ni utemeljila razlogov, zakaj se je število dokumentov, katerih vsebina je bila razglašena bodisi za delno bodisi v celoti zunaj področja prošnje za neomejeni dostop do dokumentov v zvezi s pogodbo LIEN 97-2011, med začetnim odgovorom in izpodbijano odločbo povečalo. Po drugi strani naj Komisija ne bi pojasnila, prvič, na kateri pravni podlagi izjavlja, da so nekateri dokumenti ali deli dokumentov v celoti ali delno zunaj področja te prošnje za dostop, in drugič, zakaj spis v zvezi s pogodbo LIEN 97-2011 vsebuje dokumente ali dele dokumentov, ki ne spadajo k temu predmetu. Tožeča stranka dodaja, da je ta nepovezanost ali celo protislovje, ki izhaja iz izpodbijane odločbe, jasno izraženo v dveh dopisih, ki jih je naslovila na predsednika Komisije 11. junija 2010 in 11. avgusta 2010, ki sta priložena repliki.

177 Komisija izpodbija utemeljenost drugega tožbenega razloga in na podlagi tega meni, da je pravno zadostno spoštovala obveznost obrazložitve, kar zadeva uporabo izjem, na katerih temelji njena odločba o zavrnitvi popolnega dostopa do dokumentov iz spisa v zadevi s pogodbo LIEN 97-2011.

178 V obravnavani zadevi je treba v uvodu ugotoviti, da sta bila dopisa tožeče stranke predsedniku Komisije z dne 11. junija 2010 in 11. avgusta 2010 nanj naslovljena po sprejetju izpodbijane odločbe in po vložitvi tožbe v obravnavani zadevi. Ker je ta dopisa pripravila tožeča stranka, ju ni mogoče obravnavati kot dokaza, katerih obstoj je tožeča stranka odkrila med postopkom, ki poteka. Tako obravnavanje bi namreč strankam omogočilo, da same proizvedejo dokaz in obidejo pravilo, da mora tožeča stranka dokaze predložiti v tožbi, kot določa člen 44 Poslovnika. Poleg tega iz istega razloga ni mogoče šteti, da ta dopisa – ker je bil njun obstoj razkrit med tem postopkom – pomenita novi okoliščini, na podlagi katerih bi bilo mogoče navesti nov razlog v smislu člena 48(2) Poslovnika.

179 Zato je treba zavrniti prošnjo tožeče stranke, da se v spis obravnavane zadeve vključita dopisa, ki ju je 11. junija 2010 in 11. avgusta 2010 naslovila na predsednika Komisije.

180 Primarno je treba opozoriti, da iz sodne prakse izhaja, da obveznost obrazložitve pomeni bistveno formalnost, ki jo je treba razlikovati od vprašanja utemeljenosti obrazložitve, pri kateri gre za vsebinsko zakonitost spornega akta (sodba Splošnega sodišča z dne 12. decembra 2007 v zadevi Akzo Nobel in drugi proti Komisiji, T-112/05, ZOdl., str. II-5049, točka 94).

181 Poleg tega mora biti v skladu z ustaljeno sodno prakso obrazložitev, predpisana s členom 296 PDEU, prilagojena naravi zadevnega akta in ugotovitve institucije, ki je akt izdala, izražene tako jasno in nedvoumno, da se lahko zadevne osebe seznanijo z razlogi za sprejeti ukrep in da lahko sodišče Unije opravi nadzor. Zahtevo po obrazložitvi je treba presojati glede na okoliščine posameznega primera, zlasti glede na vsebino akta, vrsto navedenih razlogov in interes, ki bi ga o ugotovitvah lahko imel naslovnik ali druge osebe, na katere se akt neposredno in posamično nanaša. Ni potrebno, da so v obrazložitvi navedeni vsi dejanski ali pravno pomembni vidiki, saj se vprašanje, ali obrazložitev akta izpolnjuje zahteve člena 296 PDEU, ne presoja zgolj na podlagi njenega besedila, temveč tudi na podlagi njenega konteksta in celote pravnih pravil z zadevnega področja (sodba Sodišča z dne 2. aprila 1998 v zadevi Komisija proti Sytraval in Brink's France, C-367/95 P, Recueil, str. I-1719, točka 63, in zgoraj v točki 90 navedena sodba Sison proti Svetu, točka 80).

182 Kar zadeva prošnjo za dostop do dokumentov, mora zadevna institucija, ko tak dostop zavrne, za vsak tak primer na podlagi informacij, s katerimi razpolaga, dokazati, da za dokumente, do katerih je bil zaprošen dostop, dejansko veljajo izjeme, naštete v členu 4 Uredbe št. 1049/2001 (sodbi Splošnega sodišča z dne 26. aprila 2005 v združenih zadevah Sison proti Svetu, T-110/03, T-150/03 in T-405/03, ZOdl., str. II-1429, točka 60, in z dne 17. maja 2006 v zadevi Kallianos proti Komisiji, T-93/04, ZOdl. JU str. I-A-2-115 in II-A-2-537, točka 90). Glede na to sodno prakso je torej institucija, ki je zavrnila dostop do dokumenta, dolžna podati obrazložitev, na podlagi katere je mogoče razumeti in preveriti, ali zaprošeni dokument dejansko spada na področje uporabe navedene izjeme in ali je varstvo v zvezi s to izjemo zares potrebno (zgoraj navedena sodba Sison proti Svetu z dne 26. aprila 2005, točka 61).

183 V obravnavani zadevi je treba pri presoji utemeljenosti drugega tožbenega razloga razlikovati med temi tremi kategorijami dokumentov:

— dokumenti, glede katerih Komisija ni sprejela odločitve iz razloga, da so zunaj področja zadevne prošnje za dostop, ker niso predmet potrdilne prošnje v smislu člena 8 Uredbe št. 1049/2001;

— dokumenti, glede katerih Komisija ni sprejela odločitve iz razloga, da so zunaj področja zadevne prošnje za dostop, ker se ne nanašajo na pogodbo LIEN 97-2011;

— dokumenti ali deli dokumentov, do katerih je Komisija tožeči stranki zavrnila dostop iz razloga, da zanje velja ena od izjem, naštetih v členu 4 Uredbe št. 1049/2001.

Dokumenti, glede katerih Komisija ni sprejela odločitve iz razloga, da so zunaj področja prošnje za dostop, ker niso predmet potrdilne prošnje

184 Ni sporno, da so ti dokumenti drugi dokumenti, ki so bili izročeni sodelavcu varuha človekovih pravic, kot so opredeljeni v začetni prošnji.

185 V zvezi z njimi je treba ugotoviti, da je treba to, da Komisija glede njih ni sprejela odločitve – čeprav je, kot je bilo ugotovljeno v točki 61 zgoraj, iz začetne prošnje jasno razvidno, da je tožeča stranka zaprosila za neomejen dostop do drugih dokumentov, ki so bili izročeni sodelavcu varuha za človekove pravice – šteti za zavrnitev dostopa zaradi molka organa v smislu člena 8 Uredbe št. 1049/2001, zoper katero je mogoče vložiti tožbo pri Splošnem sodišču.

186 Taka zavrnitev zaradi molka organa že po definiciji pomeni popolno neobrazložitev. Zato ugotovitve in navedbe, ki jih je glede tega Komisija predstavila pred sodiščem Unije, tudi če so pravilne, ne morejo popraviti takega neobstoja obrazložitve (glej v tem smislu sodbo Sodišča z dne 24. oktobra 1996 v združenih zadevah Nemčija in drugi proti Komisiji, C-329/93, C-62/95 in C-63/95, Recueil, str. I-5151, točka 48, in sodbo Splošnega sodišča z dne 19. oktobra 2005 v zadevi Freistaat Thüringen proti Komisiji, T-318/00, ZOdl., str. II-4179, točka 127). To velja zlasti glede domnevne nenatančnosti besedila začetne prošnje. Kot je bilo namreč ugotovljeno v točkah 83 in 85 zgoraj, bi morala Komisija v takem primeru v skladu s členom 6(2) Uredbe št. 1049/2001 in z načelom dobrega upravljanja tožečo stranko prositi, naj natančneje opredeli zaprošene dokumente, česar v obravnavani zadevi ni storila.

187 Iz zgornjih ugotovitev izhaja, da glede drugih dokumentov, ki so bili izročeni sodelavcu varuha človekovih pravic, izpodbijana odločba vsebuje zavrnitev dostopa do teh dokumentov, ki jih je zahtevala tožeča stranka, zaradi molka organa in da pri tej zavrnitvi ni bila izpolnjena obveznost obrazložitve, ki jo člen 296 PDEU nalaga institucijam Unije.

Dokumenti, glede katerih Komisija ni sprejela odločitve iz razloga, da so zunaj področja prošnje za dostop, ker se ne nanašajo na pogodbo LIEN 97-2011

188 V zvezi s temi dokumenti je najprej treba navesti, da je tožeča stranka v odgovor na vprašanje Splošnega sodišča na obravnavi izrecno potrdila, da se je njena prošnja za dostop nanašala zgolj na dokumente v zvezi s pogodbo LIEN 97-2011. Ob upoštevanju predmeta te prošnje, kot ga je potrdila tožeča stranka na obravnavi, je treba torej na podlagi odgovora Komisije na drugi pripravljalni ukrep preučiti, ali je pravilno menila, da vsebina nekaterih dokumentov iz spisa v zvezi s pogodbo LIEN 97-2011 v celoti ali delno ni spadala k temu predmetu. V zvezi s tem je treba opozoriti, da so ti dokumenti navedeni v točki 3.1 izpodbijane odločbe.

– Dokumenti, katerih vsebina je domnevno v celoti zunaj področja prošnje za dostop

189 Dokumente, za katere je Komisija menila, da je njihova vsebina v celoti zunaj področja prošnje za dostop, je mogoče ob upoštevanju točke 3.1 izpodbijane odločbe in tabele, priložene tej odločbi, opredeliti tako:

— spis 1: dokument 7/1999, poddel 1 (ki ustreza elektronskemu sporočilu, poslanemu Evropskemu centru prostovoljcev 30. marca 1999 ob 9.50);

— spis 4, del I: dokument 6/1999 (omenjen zgolj v tabeli, priloženi izpodbijani odločbi (str. 5));

— spis 4, del II: dokumenti 15/1999, 21/1999, 23/1999, 24/1999, 26/1999, 1/2000, 5/2000, 6/2000, 10/2000, 11/2000, 14/2000, 4/2001 in 6/2001.

190 Na koncu preučitve odgovora Komisije na drugi pripravljalni ukrep Splošno sodišče najprej ugotavlja, da je vsebina spodaj naštetih dokumentov, ki so po mnenju Komisije v celoti zunaj predmeta prošnje za dostop tožeče stranke, nasprotno, prvič, neposredno ali posredno, in drugič, v celoti ali delno – ne da bi bilo treba Splošnemu sodišču v tej sodbi določiti zadevne dele v teh dokumentih – povezana s predmetom prošnje za dostop do spisa v zvezi s pogodbo LIEN 97-2011:

— spis 1: dokument 7/1999, poddel 1;

— spis 4, del I: dokument 6/1999;

— spis 4, del II: dokumenti 15/1999, 21/1999, 24/1999, 26/1999, 1/2000, 10/2000 in 6/2001.

191 Dalje, v zvezi z dokumentom 23/1999 iz spisa 4, del II, spisa v zvezi s pogodbo LIEN 97-2011 Splošno sodišče ugotavlja, da se v nasprotju s tem, kar navaja Komisija na strani 12 tabele, priložene izpodbijani odločbi, njegova vsebina ne nanaša izključno na srečanje, ki ni povezano s pogodbo LIEN 97-2011. Čeprav to velja za drugi poddel tega dokumenta, ki se začne z „Now, an other very important issue“, se namreč prvi poddel istega dokumenta, ki se začne po uvodu „Dear Isabella“, nanaša na pogodbo LIEN 97-2011.

192 Prav tako Splošno sodišče v zvezi z dokumentom 6/2000 iz spisa 4, del II, spisa v zvezi s pogodbo LIEN 97-2011 ugotavlja, da ta dokument vsebuje po eni strani prvi poddel, v katerem je povzeto elektronsko sporočilo, katerega predmet se nanaša na pogodbo LIEN 97-2011, in po drugi strani drugi poddel, ki vsebuje ročne zapiske. Ti zapiski so dovolj berljivi, da se lahko iz njih razbere zaporedje dogodkov, povezanih s pogodbo LIEN 97-2011. Poleg tega so nekateri od teh dogodkov opisani v dokumentu 23/1999 iz spisa 4, del I, spisa v zvezi s pogodbo LIEN 97-2011, ki je bil razen vrstice 49 v tabeli, ki jo vsebuje, objavljen. Zato se zgolj vsebina prvega poddela dokumenta 6/2000 iz spisa 4, del II, spisa v zvezi s pogodbo LIEN 97-2011 nanaša na temo, ki ni predmet prošnje za dostop tožeče stranke.

193 Nazadnje, Splošno sodišče glede naslednjih dokumentov ugotavlja, da je Komisija pravilno menila, da je njihova vsebina v celoti zunaj predmeta prošnje za dostop tožeče stranke: spis 4, del II: dokumenti 5/2000, 11/2000, 14/2000 in 4/2001.

194 Iz zgornjih ugotovitev izhaja, da je treba glede dokumentov, naštetih v točki 190 zgoraj, dokumenta 23/1999 (poddel 1) iz spisa 4, del II, in dokumenta 6/2000 (poddel 2) iz spisa 4, del II, šteti – kot je bilo ugotovljeno v točki 187 zgoraj – da izpodbijana odločba vsebuje zavrnitev dostopa do teh dokumentov, ki jih je zahtevala tožeča stranka, zaradi molka organa in da pri tej zavrnitvi ni bila izpolnjena obveznost obrazložitve, ki jo člen 296 PDEU nalaga institucijam Unije.

– Dokumenti, katerih vsebina je domnevno delno zunaj področja prošnje za dostop

195 Te dokumente je mogoče ob upoštevanju točke 3.1 izpodbijane odločbe in tabele, ki je priložena tej odločbi, opredeliti tako:

— spis 1: dokumenti 1/1999, 2/1999 in 6/1999;

— spis 2: dokumenta 1/1999 in 5/1999;

— spis 4, del I: dokumenti 1/1999, 3/1999 (okvir 1), 14/2001 (okvir 4) in 19/2001 (okvirja 1 in 2);

— spis 4, del II: dokumenti 1/1999, 2/1999, 5/1999, 12/1999, 18/1999, 20/1999, 22/1999, od 2/2000 do 4/2000, 8/2000, 9/2000 in 9/2001.

196 Na koncu preučitve odgovora Komisije na drugi pripravljalni ukrep Splošno sodišče ugotavlja, da je vsebina spodaj naštetih dokumentov, ki so po mnenju Komisije zunaj predmeta prošnje za dostop tožeče stranke, nasprotno, neposredno ali posredno povezana s pogodbo LIEN 97-2011:

— spis 1: dokumenta 2/1999 in 6/1999 (okvir 1);

— spis 2: dokument 1/1999;

— spis 4, del I: dokumenti 3/1999 (okvir 1), 14/2001 (okvir 4) in 19/2001 (okvirja 1 in 2);

— spis 4, del II: dokumenti 1/1999 (okvir 1), 12/1999, 3/2000 (okvir 3), 8/2000 in 9/2001 (okvir 4).

197 Nasprotno Splošno sodišče glede naslednjih dokumentov ugotavlja, da je Komisija pravilno menila, da je njihova vsebina zunaj predmeta prošnje za dostop:

— spis 1: dokument 1/1999;

— spis 2: dokument 5/1999;

— spis 4, del I: dokument /1999;

— spis 4, del II: dokumenti 1/1999 (okvirji od 2 do 4), 2/1999 (okvirja 1 in 3), 5/1999, 18/1999 (okvir 3), 20/1999 (okvir 11), 22/1999, 2/2000 (okvirja 1 in 3), 3/2000 (okvir 1), 4/2000 (okvir 2) in 9/2000.

198 Iz zgornjih ugotovitev izhaja, da je treba glede dokumentov, naštetih v točki 196 zgoraj, šteti – kot je bilo ugotovljeno v točki 187 zgoraj – da izpodbijana odločba vsebuje zavrnitev dostopa do teh dokumentov, ki jih je zahtevala tožeča stranka, zaradi molka organa in da pri tej zavrnitvi ni bila izpolnjena obveznost obrazložitve, ki jo institucijam Unije nalaga člen 296 PDEU.

Dokumenti, do katerih je Komisija tožeči stranki zavrnila dostop iz razloga, da zanje velja ena od izjem, naštetih v členu 4 Uredbe št. 1049/2001

199 V zvezi z vsebino teh dokumentov je najprej treba opozoriti, da je Komisija zavrnitev dostopa tožeči stranki do njih utemeljila s sklicevanjem na določbe člena 4(1)(b) in (3), drugi pododstavek, Uredbe št. 1049/2001.

200 Ni sporno, da je iz izpodbijane odločbe razvidno, da pod naslovom 4 „Razlogi za zavrnitev“ ta odločba vsebuje povzetek vseh razlogov, iz katerih je Komisija menila, da bi razkritje vsebine zadevnih dokumentov škodilo ciljem, ki so varovani s členom 4(1)(b) in (3), drugi pododstavek, Uredbe št. 1049/2001, in je moralo biti zato zavrnjeno na podlagi teh členov.

201 Vendar kot je opozorjeno v točki 181 zgoraj, mora zahtevana obrazložitev med drugim sodišču Unije omogočiti, da opravi nadzor. Poleg tega je treba ob upoštevanju sodne prakse, navedene v točki 182 zgoraj, preveriti, ali dokumenti, glede katerih se je Komisija sklicevala na določbe člena 4(1)(b) in (3), drugi pododstavek, Uredbe št. 1049/2001, dejansko spadajo na področje uporabe navedene izjeme in ali je varstvo v zvezi s to izjemo zares potrebno.

202 Prvič, v zvezi z dokumenti, glede katerih se je Komisija sklicevala na izjemo iz člena 4(1)(b) Uredbe št. 1049/2001, iz ugotovitev v točkah 106 in 110 zgoraj izhaja, da ti dokumenti dejansko spadajo na področje uporabe navedene izjeme. Poleg tega je iz točk od 97 do 126 zgoraj razvidno, da je Splošno sodišče lahko opravilo sodni nadzor nad delom izpodbijane odločbe, ki se nanaša na navedene dokumente. Zato je glede zadnjih Komisija izpolnila obveznost obrazložitve, ki jo institucijam Unije nalaga člen 296 PDEU.

203 Drugič, v zvezi z dokumenti, glede katerih se je Komisija sklicevala na izjemo iz člena 4(3), drugi pododstavek, Uredbe št. 1049/2001, je treba ugotoviti, da Komisija – ne glede na dejstvo, da je Splošno sodišče v točki 155 zgoraj ugotovilo, da dokumenti, našteti v točki 154 zgoraj, očitno niso mnenja v smislu te določbe – v nasprotju z zahtevami, ki jih narekuje sodna praksa iz točke 182 zgoraj, ni navedla, zakaj ti dokumenti po njenem mnenju vsebujejo taka mnenja. Zato pri zavrnitvi razkritja dokumentov, naštetih v točki 154 zgoraj, ni bila izpolnjena obveznost obrazložitve, ki jo institucijam Unije nalaga člen 296 PDEU.

204 Nasprotno pa je v zvezi z dokumenti, ki niso našteti v točki 154 zgoraj, glede katerih se je Komisija sklicevala na izjemo iz člena 4(3), drugi pododstavek, Uredbe št. 1049/2001, iz razlogov, navedenih v točkah od 134 do 174 v zvezi s četrtim tožbenim razlogom, razvidno, da ne glede na nezakonitost, ki je bila ugotovljena v okviru glavnih ugotovitev, ti dokumenti dejansko spadajo na področje uporabe te

izjeme in da je Splošno sodišče lahko opravilo sodni nadzor nad delom izpodbijane odločbe, ki se nanaša na te dokumente. Zato je glede zadnjih Komisija izpolnila obveznost obrazložitve, ki jo člen 296 PDEU nalaga institucijam Unije.

205 Iz vseh ugotovitev v točkah 187, 194, 198, 203 in 204 zgoraj izhaja, da je treba drugi tožbeni razlog delno sprejeti.

206 Iz ugotovitev v točkah 87, 126, 175 in 205 zgoraj izhaja, da je tožba delno utemeljena in da je treba na podlagi tega izpodbijano odločbo razglasiti za ničnо v delu, v katerem, prvič, je bil zaradi molka organa zavrnjen dostop do drugih dokumentov, ki so bili izročeni sodelavcu varuha človekovih pravic, in drugič, je bil izrecno zavrnjen dostop do dokumentov spisa v zvezi s pogodbo LIEN 97-2011, navedenih v točkah 106, 134, 190 in 196 zgoraj.

**Stroški**

207 V skladu s členom 87(3), prvi pododstavek, Poslovnika lahko Splošno sodišče, če vsaka stranka uspe samo deloma, odloči, da se stroški delijo ali da vsaka stranka nosi svoje stroške.

208 V okoliščinah obravnavane zadeve bo ob upoštevanju dejstva, da Komisija z večino svojih predlogov ni uspela, zadeva pravično presojena, če se Komisiji naloži, da nosi svoje stroške in osem desetin stroškov, ki jih je priglasila tožeča stranka.

Iz teh razlogov je

SPLOŠNO SODIŠČE (četrti senat)

razsodilo:

1. **Odločba Evropske komisije z dne 29. aprila 2010 se razglasi za ničnо v delu, v katerem je zaradi molka organa zavrnjen dostop do dokumentov, ki jih je izročila sodelavcu varuha človekovih pravic in niso dokumenti, ki jih je ta opredelil v spisih od 1 do 4 spisa v zvezi s pogodbo LIEN 97-2011.**

2. **Odločba Komisije z dne 29. aprila 2010 se razglasi za ničnо tudi v delu, v katerem je bodisi izrecno bodisi zaradi molka organa zavrnjen dostop do dokumentov iz spisa v zvezi s pogodbo LIEN 97-2011, navedenih v točkah 106, 134, 194 in 196 te sodbe.**

3. **V preostalem se tožba zavrne.**

4. **Komisija nosi svoje stroške in osem desetin stroškov, ki jih je priglasila Internationaler Hilfsfonds eV.**

Pelikánová Jürimäe Van der Woude

Razglašeno na javni obravnavi v Luxembourgu, 22. maja 2012.

Podpisi

Kazalo

Dejansko stanje ..... 1

Postopek ..... 5

Predlogi strank ..... 5

Dopustnost vsebine dopisov, ki ju je tožeča stranka vložila v tajništvu Splošnega sodišča 29. julija 2010 in 11. julija 2011 ..... 6

Vsebinska presoja ..... 6

Uvodne ugotovitve ..... 7

Prvi tožbeni razlog: v bistvu očitna napaka pri presoji v zvezi z določitvijo predmeta začetne prošnje in tako kršitev obveznosti Komisije, da to prošnjo celovito preuči ..... 8

Predmet začetne prošnje ..... 8

Zakonitost tega, da Komisija ni odločila o prošnji za neomejen dostop do drugih dokumentov, ki so bili izročeni sodelavcu varuha človekovih pravic ..... 9

Tretji in četrti tožbeni razlog: kršitev določb členov 4(1)(b) in 4(3), drugi pododstavek, Uredbe št. 1049/2001 ..... 12

Uvodne opombe ..... 12

Tretji tožbeni razlog: kršitev določb člena 4(1)(b) Uredbe št. 1049/2001 ..... 13

Četrti tožbeni razlog: kršitev določb člena 4(3), drugi pododstavek, Uredbe št. 1049/2001 ..... 17

– Glavne ugotovitve ..... 18

– Ugotovitve zaradi celovitosti ..... 20

Drugi tožbeni razlog: kršitev obveznosti obrazložitve ..... 23

Dokumenti, glede katerih Komisija ni sprejela odločitve iz razloga, da so zunaj področja prošnje za dostop, ker niso predmet potrdilne prošnje ..... 24

Dokumenti, glede katerih Komisija ni sprejela odločitve iz razloga, da so zunaj področja prošnje za dostop, ker se ne nanašajo na pogodbo LIEN 97-2011 ..... 25

– Dokumenti, katerih vsebina je domnevno v celoti zunaj področja prošnje za dostop ..... 25

– Dokumenti, katerih vsebina je domnevno delno zunaj področja prošnje za dostop ..... 26

Dokumenti, do katerih je Komisija tožeči stranki zavrnila dostop iz razloga, da zanje velja ena od izjem, naštetih v členu 4 Uredbe št. 1049/2001 . . . . . 27

Stroški . . . . . 28