EVROPSKA
KOMISIJA

Bruselj, 29.7.2019
COM(2019) 356 final

POROČILO KOMISIJE

o uporabi Uredbe (ES) št. 1049/2001 o dostopu javnosti do dokumentov Evropskega parlamenta, Sveta in Komisije v letu 2018

Kazalo

UVOD 2

I. Širši program preglednosti 2

II. Dostop do dokumentov 7

1. Registri in spletna mesta 8

2. Sodelovanje z drugimi institucijami, za katere velja Uredba (ES) št. 1049/2001 9

3. Analiza prošenj za dostop 9

3.1. Število prošenj (glej preglednici 3 in 4 Priloge) 9

3.2. Delež prošenj na generalni direktorat/službo Evropske komisije (glej preglednico 5 v Prilogi) 10

3.3. Socialno-poklicni profil prosilcev (preglednica 6 v Prilogi) 12

3.4. Geografski izvor prosilcev (preglednica 7 v Prilogi) 14

4. Uveljavljanje izjem od pravice do dostopa 15

4.1. Vrste zagotovljenega dostopa (preglednici 8 in 9 v Prilogi) 15

4.2. Uveljavljene izjeme od pravice do dostopa (preglednica 10 v Prilogi) 16

4.2.1. Začetna faza 16

4.2.2. Potrdilna faza 18

5. Pritožbe evropski varuhinji človekovih pravic 19

6. Pregled sodne prakse 19

6.1. Sodišče 19

6.2. Splošno sodišče 20

6.2.1. Pojasnila nekaterih postopkovnih pravil 20

6.2.2. Pojasnila nekaterih materialnopravnih pravil 24

6.2.3. Pojasnila o povezavi Uredbe z drugimi instrumenti 30

6.3. Nove sodne zadeve, ki še potekajo 32

ZAKLJUČEK 33

UVOD

Evropska komisija je leta 2018 sprejela pomembne ukrepe za proaktivno uresničevanje svoje trdne zavezanosti večji preglednosti in odgovornosti, da bi povečala zaupanje evropskih državljanov v postopke institucij EU.

V okviru teh prizadevanj je temeljno spodbujanje učinkovitega uveljavljanja pravic državljanov do dostopa do dokumentov, ki jih hranijo institucije EU, s strani Evropske komisije[1].

Ta pravica je določena v členu 42 Listine EU o temeljnih pravicah, v členu 15(3) Pogodbe o delovanju Evropske unije in v Uredbi (ES) št. 1049/2001 o dostopu javnosti do dokumentov Evropskega parlamenta, Sveta in Komisije[2].

V členu 17(1) navedene uredbe je določeno, da vsaka institucija objavi letno poročilo o izvajanju Uredbe za prejšnje leto.

V tem letnem poročilu za leto 2018 so najprej povzete širše pobude Evropske komisije za preglednost (točka I). V poročilu so prav tako opredeljeni ključni trendi in značilnosti zahtev za dostop do dokumentov, predloženih v okviru Uredbe (ES) št. 1049/2001, in ustrezni odgovori institucije nanje. Poročilo vsebuje tudi pregled odločb evropskih sodišč in ugotovitev evropske varuhinje človekovih pravic v zvezi z izvajanjem Uredbe s strani Evropske komisije (točka II).

I. Širši program preglednosti

Evropska komisija, ki je trdno odločena, da državljane približa svojemu postopku odločanja, nenehno proučuje nove metode in ukrepe za doseganje večje preglednosti.

V letu 2018 je Evropska komisija svoja prizadevanja ciljno usmerjala v nadaljnje povečevanje preglednosti vseh svojih temeljnih dejavnosti, ki zajemajo vse od priprave zakonodaje in izvajanja politik do stikov z zainteresiranimi stranmi in lobisti. V nadaljevanju je navedenih nekaj primerov, ki ponazarjajo ta široka prizadevanja.

Boljše pravno urejanje

Evropska komisija je v skladu s ciljem uvedbe večje preglednosti v delo institucij EU in s svojimi dolgoletnimi prizadevanji za približanje postopka odločanja EU državljanom v letu 2018 dejavno prispevala k širitvi *medinstitucionalnega registra delegiranih aktov*, ki je bil uveden 12. decembra 2017[3].

Ta institucija podpira tudi trenutna prizadevanja za večjo preglednost in dostopnost zakonodajnega postopka, med drugim z izboljšavami spletišča EUR-Lex in Medinstitucionalnim sporazumom o boljši pripravi zakonodaje (na primer s skupno zakonodajno zbirko podatkov). Portal Evropske komisije Povejte svoje mnenje je postal enotno spletno mesto, na katerem se lahko državljani in zainteresirane strani seznanijo z dejavnostmi Komisije v zvezi z oblikovanjem politik ter podajo svoje pripombe, stališča in druge informacije.

[1] Upravičenci pravice dostopa do dokumentov so državljani EU in osebe s prebivališčem ali statutarnim sedežem v državi članici. To pravico imajo tudi državljani in pravne osebe tretjih držav, ki nimajo prebivališča ali statutarnega sedeža v državi članici.

[2] UL L 145, 31.5.2001, str. 43 (v nadaljnjem besedilu: Uredba (ES) št. 1049/2001).

[3] Na podlagi dogovora med Evropskim parlamentom, Svetom in Komisijo o Medinstitucionalnem sporazumu o boljši pripravi zakonodaje z dne 15. marca 2016.

Nazadnje, Evropska komisija je v letu 2018 opravila *pregled stanja* svojih politik za boljše pravno urejanje. Ugotovitve pregleda so bile predstavljene v sporočilu iz aprila 2019, v katerem so opredeljena področja za nadaljnje izboljšave[4].

Nova uredba o varstvu podatkov za institucije in organe EU

V letu 2018 je preglednost postala vodilno načelo v okviru novih pravil o varstvu podatkov za institucije in organe EU.

Sprejetje Uredbe (EU) 2018/1725[5] pomeni še en pomemben korak k razvoju celovitega okvira EU za zagotavljanje preglednosti.

V Uredbi (EU) 2018/1725, ki je začela veljati 11. decembra 2018, je preglednosti namenjen poseben oddelek. V tem okviru morajo institucije in organi EU za zagotovitev preglednosti osebne podatke obdelovati na pregleden način z zagotavljanjem informacij in komuniciranjem z zadevnimi posamezniki v zvezi z obdelavo osebnih podatkov v strnjeni, pregledni, razumljivi in enostavno dostopni obliki.

V novi uredbi so močno okrepljene pravice posameznikov, na katere se nanašajo osebni podatki. Institucije in organi EU morajo v skladu s pravili Uredbe zagotavljati spoštovanje načela preglednosti, poleg tega pa so odgovorni tudi za izkazovanje spoštovanja tega načela.

Novi kodeks ravnanja članov Evropske komisije

Evropska komisija je leta 2018 uradno sprejela nov kodeks ravnanja svojih članov[6], ki je začel veljati 1. februarja 2018 in nadomešča prejšnji kodeks ravnanja komisarjev z dne 20. aprila 2011.

[4] Sporočilo Komisije Evropskemu parlamentu, Svetu, Evropskemu ekonomsko-socialnemu odboru in Odboru regij „Boljše pravno urejanje: pregled stanja in ohranjanje naše zavezanosti“ (COM(2019) 178), na voljo na: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/file_import/better-regulation-taking-stock_sl.pdf.

[5] Uredba (EU) 2018/1725 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 23. oktobra 2018 o varstvu posameznikov pri obdelavi osebnih podatkov v institucijah, organih, uradih in agencijah Unije in o prostem pretoku takih podatkov ter o razveljavitvi Uredbe (ES) št. 45/2001 in Sklepa št. 1247/2002/ES (UL L 295, 21.11.2018, str. 39, v nadaljnjem besedilu: Uredba (EU) 2018/1725).

[6] Sklep Komisije z dne 31. januarja 2018 o kodeksu ravnanja članov Evropske komisije (C(2018) 700 final, UL C 65, 21.2.2018, str. 7; v nadaljnjem besedilu: kodeks ravnanja članov Evropske komisije).

Kodeks vsebuje elemente, zasnovane za povečanje preglednosti v zvezi s komisarji na določenih področjih. V kodeksu so določena *posebna pravila v zvezi z zunanjimi sestanki komisarjev*. V skladu s temi pravili[7] se komisarji in člani njihovega kabineta srečujejo samo z organizacijami in samozaposlenimi osebami, ki so registrirani v registru za preglednost[8]. Poleg tega mora biti javno objavljeno, da bodo taki sestanki potekali[9].

Z novim kodeksom je bila uvedena tudi nova določba, v skladu s katero Evropska komisija vsaka dva meseca objavi *pregled potnih stroškov na komisarja*[10]. Prvič so bili taki stroški objavljeni konec februarja 2018, potni stroški vsakega komisarja pa se od takrat proaktivno objavljajo vsaka dva meseca.

Poleg tega so v skladu z zahtevami novega kodeksa ravnanja *nove izjave o interesih* vseh komisarjev zdaj objavljene hkrati v podpisani obliki PDF na ustreznem spletišču posameznega komisarja in v strojno berljivi različici na spletišču Europa[11].

Nazadnje, Evropska komisija se je v duhu preglednosti in odgovornosti zavezala, da bo objavila *letna poročila* o uporabi novega kodeksa ravnanja.

S splošnejšega vidika se preglednost v zvezi z etiko komisarjev in nekdanjih komisarjev zagotavlja prek *namenskega spletišča Europa*[12].

Register za preglednost

Register za preglednost se nenehno širi in je decembra 2018 vseboval več kot 11 900 vnosov, tj. 5 000 več kot takrat, ko je predsednik Juncker nastopil mandat, med letom pa se je pridružilo 2 762 novih subjektov[13]. Vsi registracijski zavezanci so od začetka mandata Junckerjeve komisije zavezani skupnemu kodeksu ravnanja.

Prizadevanja za izboljšanje splošne kakovosti podatkov v registru za preglednost so se v letu 2018 povečala in prinesla oprijemljive rezultate. Dodana je bila nova funkcija, ki od decembra 2014 samodejno zagotavlja seznam vseh sestankov registriranih subjektov s komisarji, člani kabineta ali generalnimi direktorji. Izvedenih je bilo več dejavnosti notranjega usposabljanja in zunanjega komuniciranja, namenjenih ozaveščanju o registru za preglednost in spodbujanju njegove uporabe.

[7] Člen 7(1) kodeksa ravnanja članov Evropske komisije.
[8] Uveden v skladu z medinstitucionalnim sporazumom o tej zadevi med Evropskim parlamentom in Komisijo z dne 16. aprila 2014.
[9] Člen 7(2) kodeksa ravnanja članov Evropske komisije. (Taka objava mora biti v skladu s Sklepom Komisije z dne 25. novembra 2014 o objavi informacij o sestankih članov Komisije z organizacijami ali samozaposlenimi osebami).
[10] Člen 6(2) kodeksa ravnanja članov Evropske komisije.
[11] https://ec.europa.eu/info/files/machine-readable-versions-all-declarations-interests_sl.
[12] https://ec.europa.eu/info/about-european-commission/service-standards-and-principles/codes-conduct/ethics-and-integrity-eu-commissioners_sl.
[13] http://ec.europa.eu/transparencyregister/public/openFile.do?fileName=ar_2018_sl.pdf.

Med tremi institucijami so se nadaljevale razprave o predlogu Evropske komisije za medinstitucionalni sporazum, da bi register za preglednost postal obvezen.

Vendar pa ni bil dosežen dogovor o tem, da bi bil pogoj za sestanke med odločevalci in zastopniki interesov registracija v registru za preglednost, kar je po mnenju Komisije ključnega pomena. Zato je Komisija Evropski parlament in Svet pozvala, naj proučita možnosti, ki bi jima omogočale uporabo pravila „brez registracije ni sestanka“.

Preglednost v zvezi z izstopom Združenega kraljestva iz EU

Evropska komisija je v letu 2018 še naprej izpolnjevala svojo zavezo glede zagotavljanja čim večje odprtosti, kar zadeva pogajanja v zvezi z izstopom Združenega kraljestva iz EU, kakršnih doslej še ni bilo[14].

Doslej najvišjo stopnjo preglednosti, ki jo je dosegla Evropska komisija, je pohvalila evropska varuhinja človekovih pravic ob zaključku njene dveletne strateške pobude za pogajanja o izstopu Združenega kraljestva iz Evropske unije. Evropska varuhinja človekovih pravic je sklenila, da je, poleg dobre upravne prakse, visoka stopnja preglednosti povečala legitimnost pogajalcev EU in prispevala k ohranjanju enotnosti Evropske unije[15].

Evropska komisija je v obdobju 2017–2018 na svojem spletišču proaktivno objavila skupaj *več kot 100 pogajalskih dokumentov*, da bi zagotovila javni nadzor in vključenost stališč zainteresiranih strani. S temi dokumenti se je spremljal napredek pri pogajanjih, poleg tega pa so omogočali javnosti vpogled v to, kako se spreminjajo različice dokumentov.

Glavni pogajalec Evropske komisije Michel Barnier je v zvezi s temi izjemnimi prizadevanji navedel, da so za tako preglednost poskrbeli „državljani, podjetja, regije in vsi tisti, na katere vpliva odločitev Združenega kraljestva, da izstopi iz EU“. Preglednost je bila „ključnega pomena za oblikovanje jasnih, trdnih in enotnih stališč 27 držav članic in Parlamenta“.

Dodatna preglednost: pilotni projekti in pobude

Evropska komisija je v letu 2018 proučila dodatne inovativne pilotne projekte, zasnovane za spodbujanje preglednosti. *Generalni direktorat Evropske komisije za zdravje in varnost hrane* je na primer aprila 2018 začel izvajati pilotni projekt, namenjen povečanju preglednosti njegovih dejavnosti. V okviru projekta se elektronski dokumenti o pesticidih in biocidih, ki se (v celoti ali delno) razkrijejo na podlagi zahteve v skladu z Uredbo (ES) št. 1049/2001, objavijo na spletu. Zato se taki dokumenti ne pošiljajo več fizično posameznim prosilcem, ki so vložili zahtevo, namesto tega pa prejmejo povezavo do spletne strani.

Spletna stran, ustvarjena posebej za objavljanje dokumentov, ki se razkrijejo v skladu z Uredbo (ES) št. 1049/2001, je dostopna vsem[16], zato so objavljeni dokumenti takoj na voljo širši javnosti in prosilcu.

Pilotni projekt naj bi se nadaljeval tudi v prvi polovici leta 2019.

V letu 2018 sta bila preglednost in sodelovanje z javnostjo še vedno bistveni značilnosti *trgovinske politike*, da bi se zagotovili demokratičnost, zaupanje javnosti in odgovornost. Evropska komisija je v okviru svoje zavezanosti preglednosti v novi trgovinski strategiji EU „Trgovina za vse“ v letu 2018 na namenskem spletišču še naprej objavljala pogajalska besedila in

[14] V skladu s smernicami Evropskega sveta.
[15] Zaključna opomba o strateški pobudi z Evropsko komisijo o pogajanjih o izstopu Združenega kraljestva iz EU, https://www.ombudsman.europa.eu/en/correspondence/en/109825.
[16] Glej https://webgate.ec.europa.eu/dyna/extdoc/.

poročila o zadnjem krogu poganjanj v zvezi z obstoječimi trgovinskimi sporazumi EU in tekočimi trgovinskimi pogajanji z državami, ki niso članice EU[17].

Drug pomemben element vključevanja civilne družbe je tako imenovani postopek „ocene učinka na trajnostni razvoj“. To orodje trgovinske politike je bilo razvito v podporo trgovinskim pogajanjem. Upravljajo ga neodvisni zunanji svetovalci, ki analizirajo možne vplive morebitnih trgovinskih sporazumov na gospodarstvo, družbo, človekove pravice in okolje. Ocene učinka na trajnostni razvoj močno temeljijo na soudeležbi.

Poleg tega je Evropska komisija v letu 2018 še naprej pripravljala pobude in ukrepe v okviru programa „*Evropa za državljane*“. Ta program, določen za obdobje 2014–2020, je pomemben instrument za spodbujanje državljanov EU k boljši obveščenosti, sodelovanju v razpravah in prevzemanju pomembnejše vloge pri razvoju EU.

Poleg tega sta Evropski parlament in Svet 12. decembra 2018 sprejela politični dogovor o predlogu Evropske komisije za revizijo *evropske državljanske pobude*. Politična prednostna naloga Junckerjeve komisije, tj. evropska državljanska pobuda, je edinstven in inovativen način oblikovanja Evrope s strani državljanov, pri katerem lahko ti Evropsko komisijo, potem, ko pobuda zbere milijon podpisov, pozovejo k pripravi zakonodajnega predloga. Spremenjena državljanska pobuda bo prijaznejša uporabnikom, da bi se spodbudila večja demokratična udeležba na ravni Evropske unije.

Evropska komisija je v letu 2018 še naprej proaktivno in na uporabnikom prijazen način objavljala najrazličnejše informacije in dokumente. Hkrati je stalno proučevala nova orodja, zasnovana za povečanje preglednosti vseh njenih dejavnosti in vključevanje državljanov v demokratični proces. Navedenih je bilo samo nekaj primerov, ki ponazarjajo prizadevanja institucije za povečanje preglednosti v širšem pomenu besede.

[17] Glej http://trade.ec.europa.eu/doclib/press/index.cfm?id=1395.

II. Dostop do dokumentov

Pravica dostopa do dokumentov, določena v členu 15(3) Pogodbe o delovanju Evropske unije in Uredbi št. 1049/2001, je bila v letu 2018 še naprej eden od temeljev programa preglednosti Evropske komisije.

Pravica dostopa javnosti do dokumentov institucij je povezana z demokratično naravo teh institucij[18]. Uredba (ES) št. 1049/2001 odraža namero, izraženo v drugem odstavku člena 1 Pogodbe EU, da se zaznamuje nova stopnja v procesu oblikovanja vse tesnejše zveze med narodi Evrope, v kateri se odločitve sprejemajo čim bolj javno in v kar najtesnejši povezavi z državljani[19]. Ta cilj je ponovljen v členu 10 Pogodbe EU.

Evropska komisija je leta 2018 v tem okviru zagotavljala dostop do najrazličnejših dokumentov, ki jih hrani, na podlagi posebnih zahtev v skladu z Uredbo. Ta dostop je dopolnjeval proaktivno objavljanje številnih informacij in dokumentov v različnih registrih in na spletnih straneh Komisije.

To poročilo zajema pregled izvajanja Uredbe s strani Evropske komisije v letu 2018. Temelji na statističnih podatkih, povzetih v Prilogi[20].

Statistični podatki kažejo število prejetih prošenj in zagotovljenih odgovorov v letu 2018. Poleg tega zagotavljajo natančnejše statistične podatke, pridobljene za prejšnja leta na podlagi naknadnih rednih popravkov kodiranja[21].

Tako kot v prejšnjih letih statistični podatki ne kažejo števila zahtevanih ali (delno) razkritih dokumentov, ki jih je bilo precej več. Čeprav lahko prosilci zaprosijo za dostop do posameznega dokumenta, pogosteje zaprosijo za dostop do več dokumentov ali celo do celotnih spisov o nekem področju ali postopku.

Na kratko, statistični podatki kažejo, da so bili zahtevani dokumenti v začetni fazi v celoti ali delno razkriti v več kot 80 % od 6 912 primerov, v potrdilni fazi pa je bil širši ali celo popoln dostop odobren v skoraj 41 % od 288 pregledanih primerov. Podatki ne potrjujejo le odprtosti Evropske komisije, ampak tudi pomembnost pravice dostopa do dokumentov v okviru splošne politike preglednosti Evropske komisije.

Viri

V Evropski komisiji začetne zahteve za dostop do dokumentov decentralizirano obravnavajo različni generalni direktorati in službe Komisije. Vsak generalni direktorat in vsaka služba za to nalogo imenujeta vsaj enega pravnega strokovnjaka, ki deluje kot „koordinator za dostop do dokumentov“.

[18] Glej uvodno izjavo 2 v preambuli k Uredbi (ES) št. 1049/2001.
[19] Glej uvodno izjavo 1 v preambuli k Uredbi (ES) št. 1049/2001.
[20] Če ni navedeno drugače, statistični podatki v tem poročilu temeljijo na podatkih iz informacijskih aplikacij Evropske komisije s stanjem na dan 31. decembra 2018, kot so bili posodobljeni na podlagi naknadnih popravkov kodiranja. Odstotki v opisnem delu poročila so zaokroženi na najbližjo decimalko.
[21] Zato se lahko podatki v tem poročilu in prejšnjih poročilih nekoliko razlikujejo.

Odvisno od velikosti službe in števila prejetih zahtev „koordinatorjem za dostop do dokumentov“ po navadi pomaga nekaj članov podpornega osebja, ki so zadolženi za usklajevanje osnutkov odgovorov z enotami, pristojnimi za povezana področja politike.

Potrdilne prošnje obravnava Generalni sekretariat, da se zagotovi neodvisen upravni pregled odgovora, zagotovljenega v začetni fazi.

Posebna skupina znotraj enote Generalnega sekretariata za preglednost, upravljanje dokumentov in dostop do dokumentov opravlja izključno nalogo zagotavljanja usklajevanja in enotnega izvajanja podrobnih pravil za uporabo Uredbe (ES) št. 1049/2001. Sestavljena je iz več uslužbencev, ki obravnavajo zadeve, in osebja za administrativno podporo. Enota poleg svoje obveznosti pregledovanja začetnih odgovorov zagotavlja horizontalne smernice, usposabljanje in svetovanje vsem generalnim direktoratom in službam Evropske komisije glede izvajanja Uredbe. Upravlja tudi sistem informacijske tehnologije za celotno Evropsko komisijo, namenjen obravnavanju začetnih in potrdilnih zahtev za dostop do dokumentov, ki se zdaj posodablja.

Zaradi stalnega naraščanja števila novih prošenj za dostop do dokumentov od začetka veljavnosti Uredbe (ES) št. 1049/2001 in potrebe po večji preglednosti na področju dostopa javnosti do dokumentov je treba Evropski komisiji omogočiti dovolj človeških virov in virov informacijske tehnologije, da bi se zagotovila učinkovita obravnava prošenj za dostop do dokumentov in da bi državljani od tega imeli čim več koristi.

1. REGISTRI IN SPLETNA MESTA

Leta 2018 je bilo v register dokumentov Komisije dodanih 19 582 novih dokumentov[22] (glej preglednico 1 v Prilogi), ki spadajo v kategorijo C, COM, JOIN, OJ, PV, SEC ali SWD[23].

V letu 2018 je bilo na spletnem mestu „Dostop do dokumentov“ na spletišču *Europa*[24] evidentiranih 6 458 obiskovalcev in 8 652 ogledanih strani (glej preglednico 2 Priloge)[25].

Obe platformi sta še vedno koristni iskalni orodji, ki državljanom omogočata tesnejše in dejavnejše sodelovanje v postopku odločanja Evropske komisije in spodbujata politiko dostopa do dokumentov.

[22] Podobno število je bilo doseženo leta 2016 (18 523).

[23] C: samostojni akti Komisije; COM: zakonodajni predlogi in drugi dokumenti, ki jih Komisija skupaj s pripravljalnimi dokumenti pošlje drugim institucijam; JOIN: skupni akti Komisije in visokega predstavnika; OJ: dnevni redi sej Komisije; PV: zapisniki sej Komisije; SEC: dokumenti Komisije, ki jih ni mogoče uvrstiti v nobeno drugo serijo; SWD: delovni dokumenti služb Komisije.

[24] Dostop do dokumentov: https://ec.europa.eu/info/about-european-commission/service-standards-and-principles/transparency/freedom-information/access-documents_sl.

[25] Ti podatki so pridobljeni z uporabo novega algoritma v letu 2018, ki zagotavlja natančnejše statistične podatke. Zato niso primerljivi s podatki, pridobljenimi za prejšnja leta.

2. SODELOVANJE Z DRUGIMI INSTITUCIJAMI, ZA KATERE VELJA UREDBA (ES) ŠT. 1049/2001

Člen 15(1) Uredbe (ES) št. 1049/2001 določa, da institucije razvijejo učinkovito upravno prakso, da bi omogočile uresničevanje pravice do dostopa, ki jo zagotavlja ta uredba. V členu 15(2) je nadalje organizirana ustanovitev medinstitucionalnega odbora, da prouči dobre prakse, obravnava možne spore in razpravlja o prihodnjem razvoju dostopa javnosti do dokumentov.

V skladu z zgoraj navedenima določbama so se Evropski parlament, Svet Evropske unije in Evropska komisija leta 2018 še naprej redno udeleževali tehničnih sestankov na upravni ravni. V okviru takih sestankov si institucije izmenjujejo izkušnje, razvijajo dobre prakse in zagotavljajo dosledno uporabo Uredbe (ES) št. 1049/2001 ob upoštevanju sodne prakse Sodišča Evropske unije.

3. ANALIZA PROŠENJ ZA DOSTOP

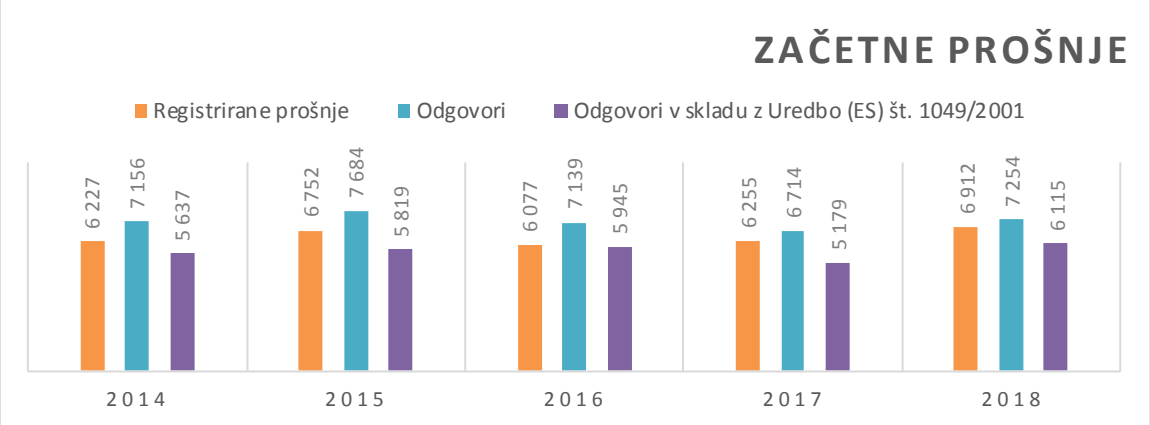
3.1. Število prošenj (glej preglednici 3 in 4 Priloge)

Kot je prikazano v spodnjem diagramu, je bilo leta 2018 prejetih **6 912 začetnih prošenj**. To število izraža izjemno, skoraj 9,5-odstotno povečanje v primerjavi z letom 2017 in skoraj 10-odstotno v primerjavi z letom 2014[26]. Evropska komisija je podala 7 257 začetnih odgovorov, medtem ko jih je bilo leta 2017 podanih 6 716, kar pomeni skoraj 7,5-odstotno povečanje.

Med temi začetnimi odgovori jih je bilo 6 117 izdanih na podlagi Uredbe (ES) št. 1049/2001 (v primerjavi s 5 181 leta 2017). To število kaže na približno 15,3-odstotno povečanje v enem letu.

Omeniti je treba, da se ena sama zahteva lahko nanaša na več dokumentov, zato je lahko nanjo podanih več različnih odgovorov. V nekaterih primerih pa se lahko zbere več zahtev skupaj in zanje zagotovi en odgovor. Število odgovorov, kot je bilo pridobljeno iz podatkovne zbirke, zajema vse vrste nadaljnjih prispevkov Evropske komisije, od

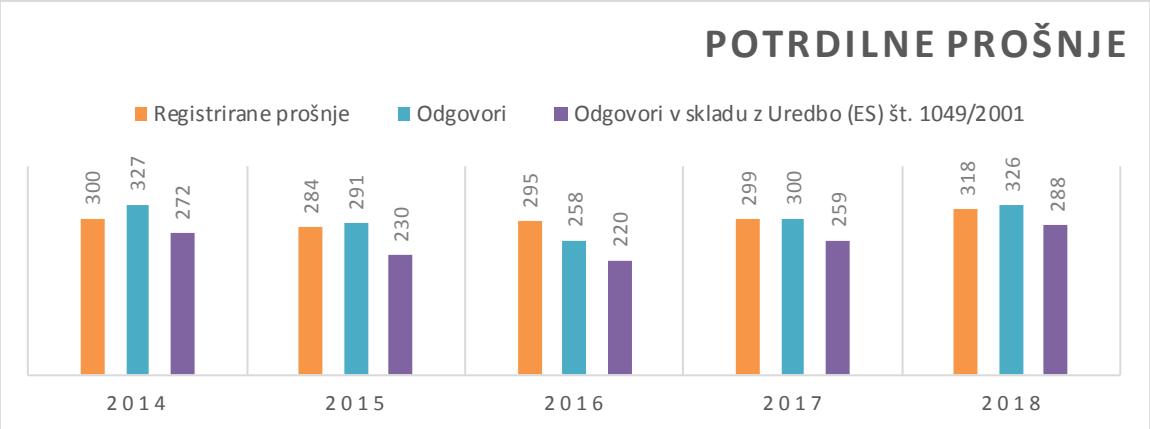
- odgovorov, zagotovljenih v skladu z Uredbo (ES) št. 1049/2001 (tudi odgovori, da se dokumenti ne hranijo), do
- odgovorov, zagotovljenih v skladu z drugimi pravnimi okviri (zaradi vsebine prošnje ali statusa prosilca[27] itd.), ali celo
- zaključitev, potem ko prosilec ni zagotovil zahtevanih pojasnil ali izpolnil postopkovnih zahtev.



[26] Leta 2017 je bilo začetnih prošenj 6 255, medtem ko jih je bilo leta 2014 6 227 (podatki pridobljeni iz prejšnjih letnih poročil).

[27] Na primer, odgovori, zagotovljeni v skladu z načelom lojalnega sodelovanja z državami članicami ali drugimi institucijami, ali odgovori na podlagi Evropskega kodeksa dobrega ravnanja javnih uslužbencev itd.

Potrdilnih prošenj, v zvezi s katerimi je morala Evropska komisija pregledati začetne odgovore, s katerimi je bil v celoti ali delno zavrnjen dostop, je bilo **318**, kar pomeni skoraj 4,4-odstotno povečanje v primerjavi z letom 2017. Podatki potrjujejo trend stalnega naraščanja, ki se opaža od leta 2016. Število potrdilnih odgovorov na podlagi Uredbe (ES) št. 1049/2001 se je precej povečalo, in sicer za približno 10 %, tj. z 259 leta 2017 na 288 leta 2018[28]. Vendar pa je povečanje števila takih odgovorov od leta 2014 približno 5,6-odstotno, kot je prikazano v spodnjem diagramu.



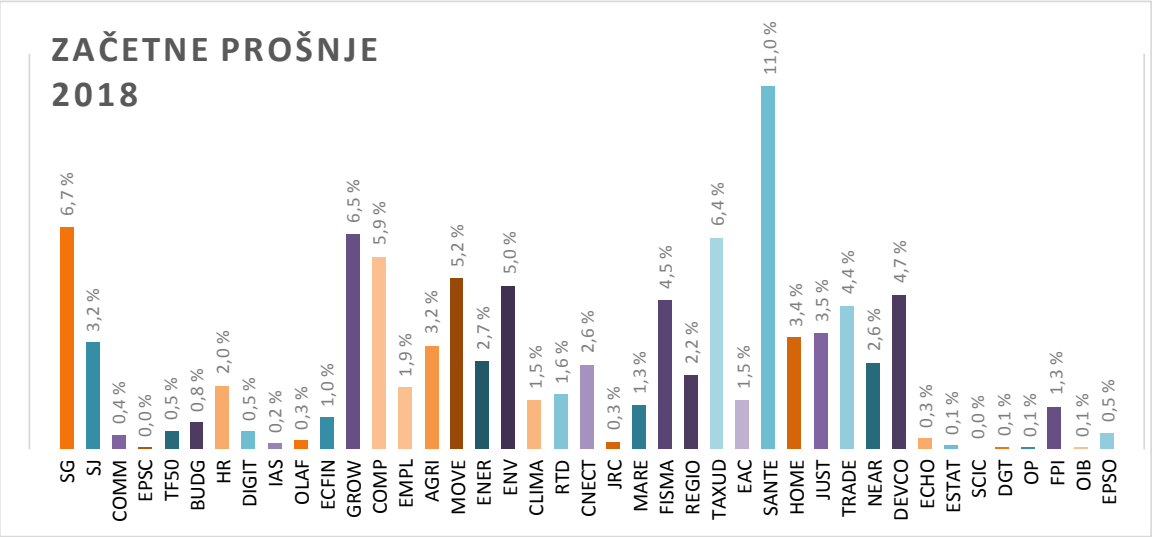
3.2. Delež prošenj na generalni direktorat/službo Evropske komisije (glej preglednico 5 v Prilogi)

Generalni direktorat za zdravje in varnost hrane[29] je leta 2018 prejel največji delež **začetnih prošenj** (11 %), sledila pa sta mu Generalni sekretariat (6,7 %)[30] in Generalni direktorat za notranji trg, industrijo, podjetništvo ter mala in srednja podjetja[31] (6,5 %).

[28] Prav tam.
[29] V spodnjih dveh diagramih imenovan „SANTE“.
[30] V spodnjih dveh diagramih imenovan „SG“.
[31] V spodnjih dveh diagramih imenovan „GROW“.

Generalni direktorat za obdavčenje in carinsko unijo[32] (6,4 %), Generalni direktorat za konkurenco[33] (5,9 %) in Generalni direktorat za mobilnost in promet[34] (5,2 %) so bile edine druge službe, ki so vsaka prejele več kot 5 % vseh začetnih prošenj.

Preostale posamezne službe Evropske komisije so prejele 5 % ali manj vseh začetnih prošenj.

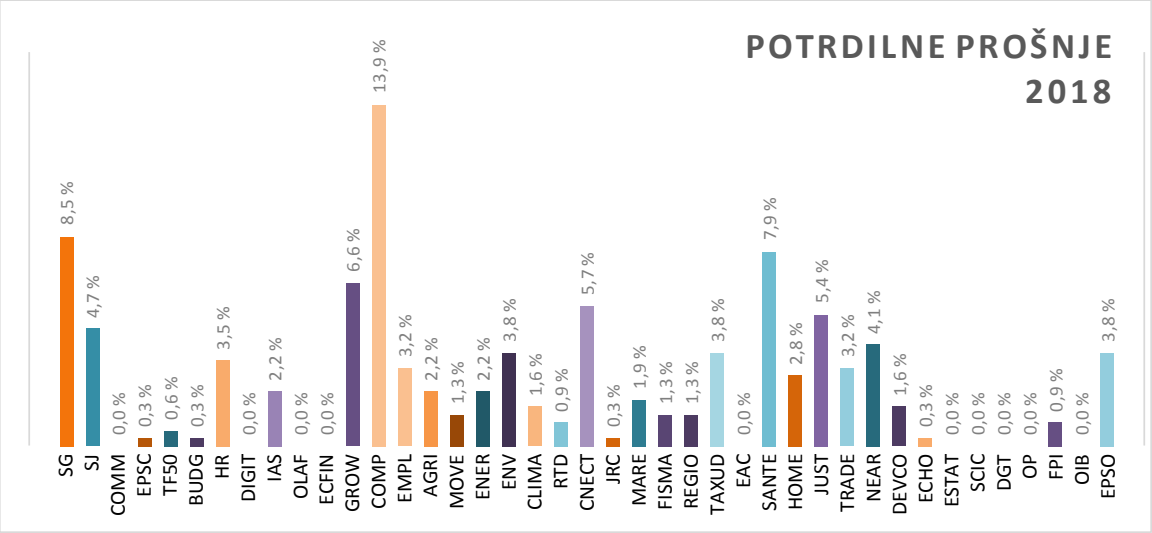


Kar zadeva **potrdilne prošnje**, ki jih je prejel Generalni sekretariat, se je največji delež nanašal na začetne odgovore, ki jih je zagotovil Generalni direktorat za konkurenco (13,8 % v primerjavi z 19,7 % leta 2017), sledila pa sta mu Generalni sekretariat (skoraj 8,5 %) ter Generalni direktorat za zdravje in varnost hrane (skoraj 7,9 %).

Tri od drugih služb Evropske komisije so zagotovile začetne odgovore na več kot 5 % vseh potrdilnih prošenj (Generalni direktorat za notranji trg, industrijo, podjetništvo ter mala in srednja podjetja, Generalni direktorat za komunikacijska omrežja, vsebine in tehnologijo[35] ter Generalni direktorat za pravosodje in potrošnike[36]).

Začetni odgovori, ki so jih vsaka posebej zagotovile preostale službe Evropske komisije, so predstavljali manj kot 5 % zahtevkov za potrdilni pregled.

[32] V spodnjih dveh diagramih imenovan „TAXUD“.
[33] V spodnjih dveh diagramih imenovan „COMP“.
[34] V spodnjih dveh diagramih imenovan „MOVE“.
[35] V spodnjem diagramu imenovan „CNECT“.
[36] V spodnjem diagramu imenovan „JUST“.

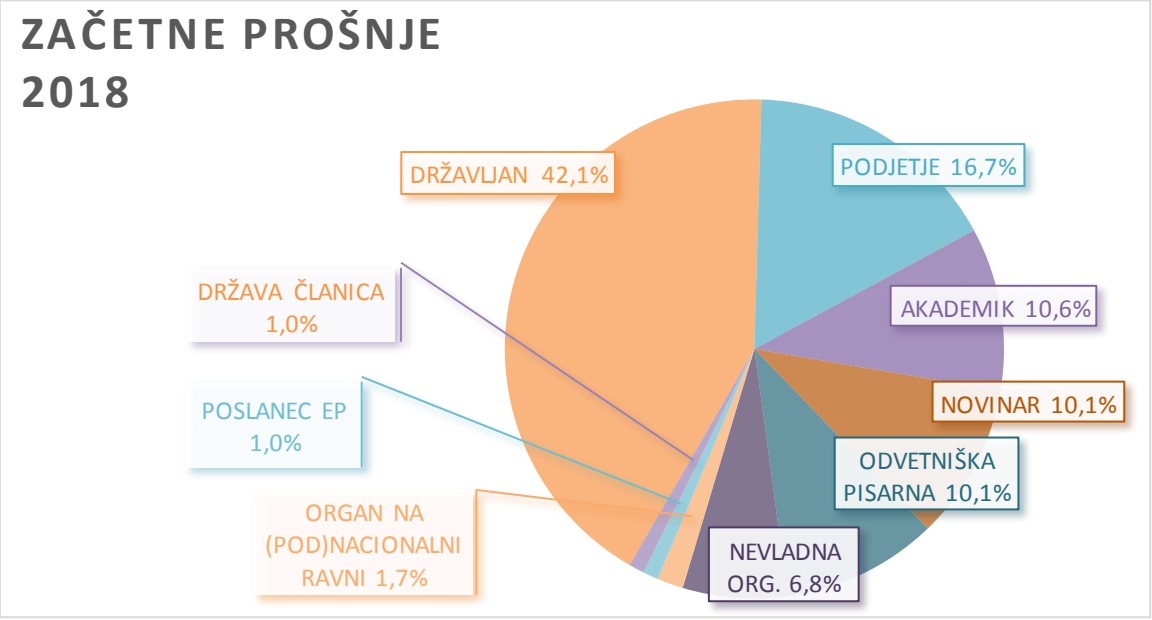


3.3. Socialno-poklicni profil prosilcev (preglednica 6 v Prilogi)

Prosilci lahko v obrazcu prošnje na spletišču Europa navedejo svoj socialno-poklicni profil z izbiro ene od naslednjih devetih kategorij: državljan, akademik, odvetnik, novinar, nevladna organizacija, podjetje, poslanec Evropskega parlamenta, podnacionalni subjekt ali organ države članice[37]. Za statistične namene profil „državljan“ zajema prosilce, ki so izbrali ta profil, in prosilce, ki niso izbrali nobene od socialno-poklicnih kategorij.

Leta 2018 so tako kot v prejšnjih letih večino **začetnih prošenj** vložili *državljani*. Ta kategorija prosilcev je dejansko vložila približno 42,2 % zahtev.

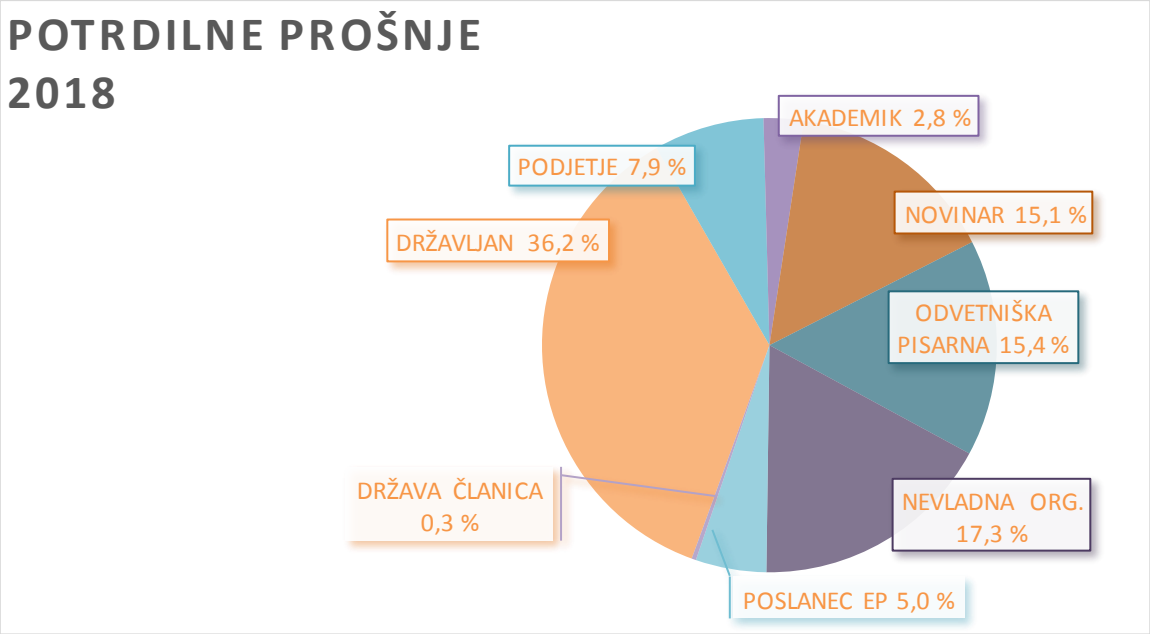
Drugo mesto med najbolj dejavnimi prosilci niso več zasedali *akademiki* tako kot leta 2017, ampak *podjetja*, ki so vložila skoraj 16,7 % začetnih prošenj. Akademiki so zdrsnili na tretje mesto (s približno 10,6 %), tesno pa jim sledijo *odvetniške pisarne* in *novinarji* (vsaki s približno 10,1 %).



Leta 2018 so večino **potrdilnih prošenj**, tj. skoraj 36,2 %, vložili *državljani* (v primerjavi s 24,7 % leta 2017). *Nevladne organizacije* so zasedle drugo mesto, saj so leta 2018 vložile veliko

[37] Zadnje navedena kategorija je bila na novo uvedena leta 2018, da bi bilo razvidno, da imajo nacionalni organi držav članic pravico vložiti prošnje za dostop do dokumentov v okviru Uredbe (ES) št. 1049/2001.

število potrdilnih prošenj, tj. kar 17,3 % (v primerjavi s 13,2 % leta 2017). Tretje mesto so zasedli *pravni strokovnjaki*, ki so vložili več kot 15,4 % potrdilnih prošenj. Tudi *novinarji* so vložili bistveno več potrdilnih prošenj kot predhodno leto, zaradi česar so leta 2018 postali četrta najbolj dejavna kategorija s 15,1 % potrdilnih prošenj (v primerjavi s 7,2 % leta 2017). Daleč za njimi so bila *podjetja* (ki so vložila skoraj 7,9 % takih prošenj), *poslanci Evropskega parlamenta* (5 %), *akademske ustanove in možganski trusti* (2,8 %) ter *države članice* (0,3 %).



3.4. Geografski izvor prosilcev (preglednica 7 v Prilogi)

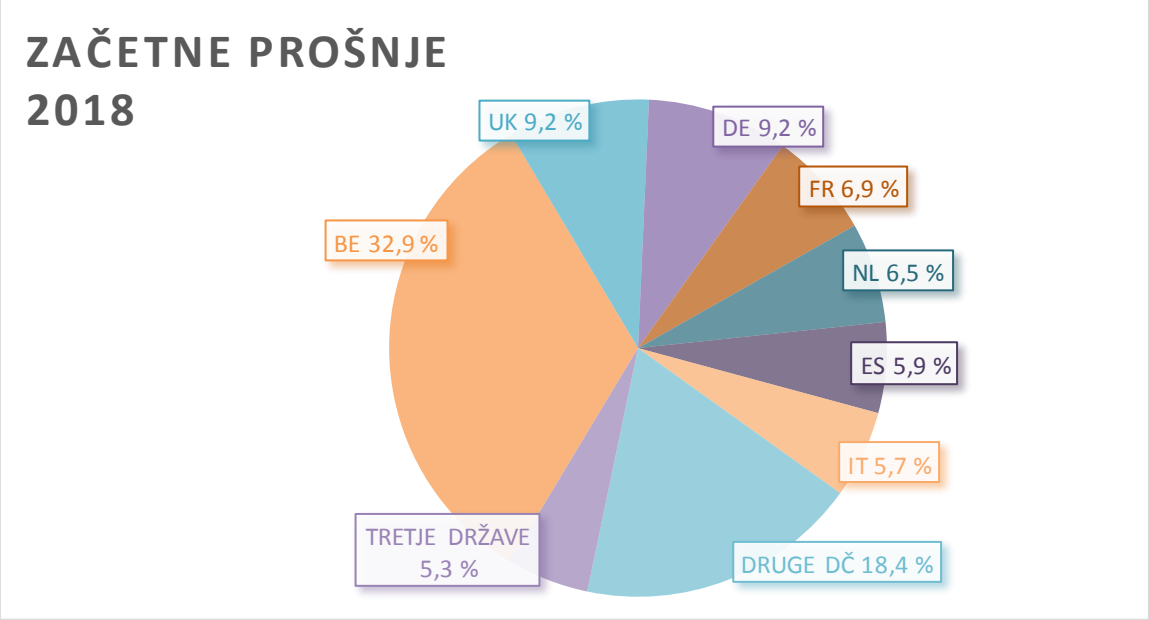
Kar zadeva geografsko porazdelitev **začetnih prošenj**, so bile tako kot leta 2017 Belgija, Združeno kraljestvo in Nemčija še vedno tri glavne države, iz katerih je izvirala večina prošenj za dostop do dokumentov. Dejansko je leta 2018 približno 51,3 % začetnih prošenj izviralo iz teh treh držav. Natančneje, največji delež začetnih prošenj so tudi leta 2018 vložili prosilci s prebivališčem ali sedežem v Belgiji (približno 32,9 % v primerjavi s približno 25,7 % leta 2017).

Na drugem mestu je bilo Združeno kraljestvo, iz katerega je izviralo več kot 9,2 % začetnih prošenj. Ta delež dokazuje znatno zmanjšanje v primerjavi z letom 2017, ko je iz Združenega kraljestva izviralo skoraj 15,2 % začetnih prošenj.

Tretje mesto je zasedla Nemčija, iz katere je izviralo skoraj 9,2 % začetnih prošenj (v primerjavi z 12 % leta 2017).

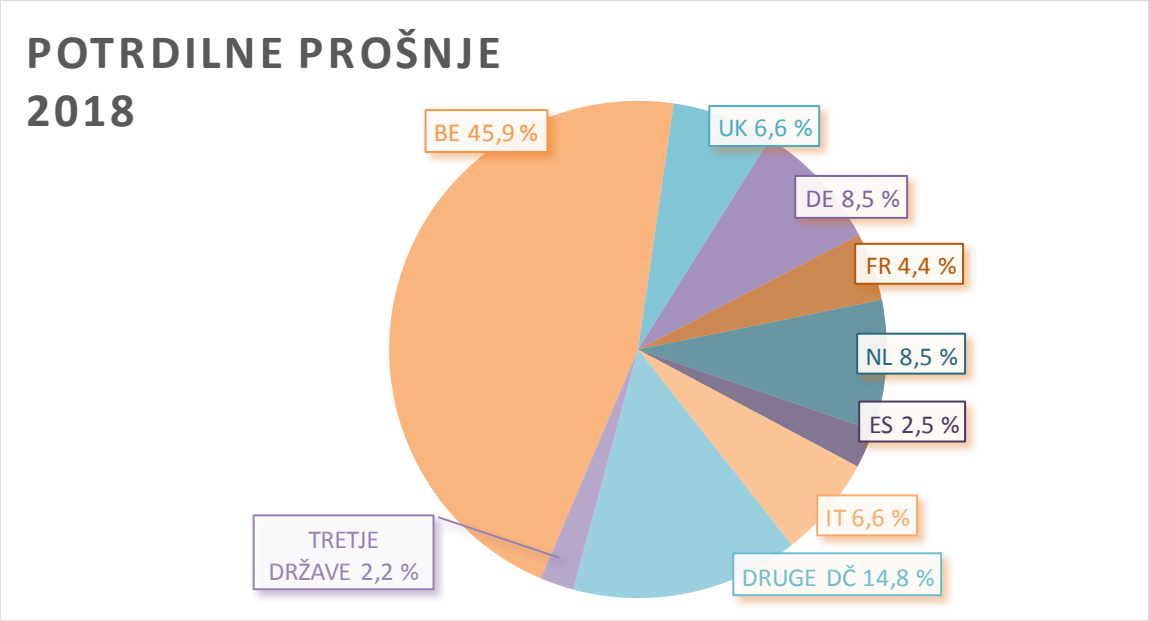
Četrta je bila Francija (s 6,9 % začetnih prošenj), tesno pa so ji sledile Nizozemska (6,5 %), Španija (skoraj 5,9 %) in Italija (5,7 %).

V preostalih 21 državah članicah je bilo vloženih manj kot 3 % prošenj na državo članico. Pravico do dostopa do dokumentov so še naprej uveljavljali tudi prosilci s prebivališčem ali statutarnim sedežem v tretji državi. Število njihovih začetnih prošenj se ni bistveno spremenilo, pri čemer so te prošnje predstavljale več kot 5,3 % vseh začetnih prošenj (podobno število je bilo evidentirano leta 2017, in sicer skoraj 5 %).



Kar zadeva geografsko porazdelitev **potrdilnih prošenj**, so daleč največji delež teh prošenj tako kot v prejšnjih letih vložili prosilci iz Belgije (neto povečanje na več kot 45,9 % takih prošenj s skoraj 30,6 % leta 2017), sledili pa so jim prosilci iz Nemčije in Nizozemske (oboji s približno 8,5 %). Združeno kraljestvo, Italija (obe po 8,7 %) in Francija (4,4 %) so bile edine od preostalih držav članic, iz katerih je izviralo več kot 4 % prošenj.

V preostalih 21 državah članicah je bilo vloženih 2,5 % prošenj ali manj na vsako državo članico. Prosilci s prebivališčem ali statutarnim sedežem v tretji državi pa so vložili skoraj 2,2 % vseh potrdilnih prošenj (v primerjavi s 3,6 % leta 2017).



4. UVELJAVLJANJE IZJEM OD PRAVICE DO DOSTOPA

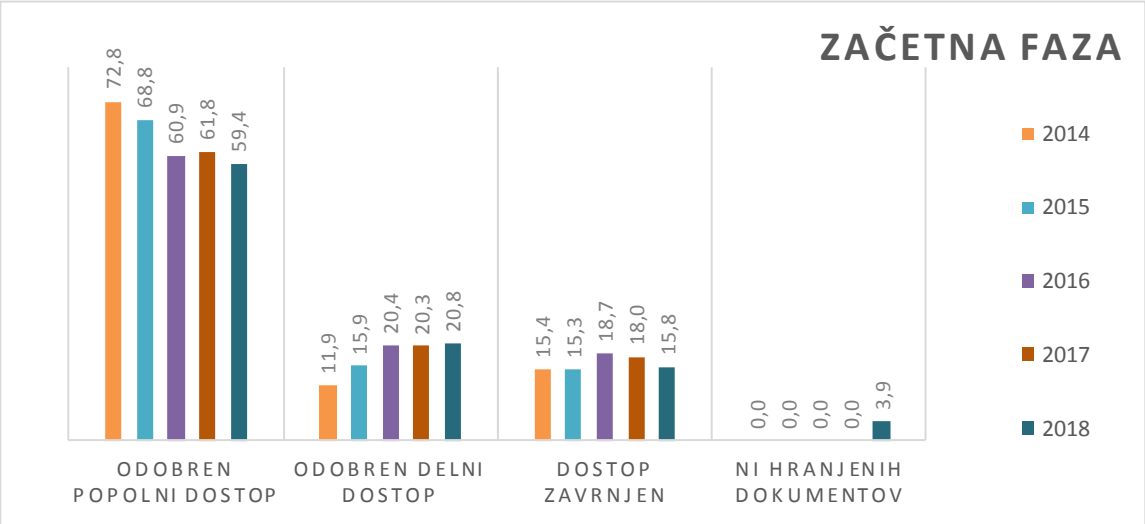
Za pravico do dostopa, določeno v Uredbi (ES) št. 1049/2001, veljajo številne posebne izjeme, ki so določene v členu 4 Uredbe. Vsako popolno ali delno zavrnitev je treba utemeljiti v skladu z vsaj eno od teh izjem.

4.1. Vrste zagotovljenega dostopa (preglednici 8 in 9 v Prilogi)

Leta 2018 je bil popolni ali delni dostop do dokumentov zagotovljen v več kot 80,2 % primerov v **začetni fazi** (kar kaže na rahlo zmanjšanje od leta 2017, ko je bilo takih primerov 82 %).

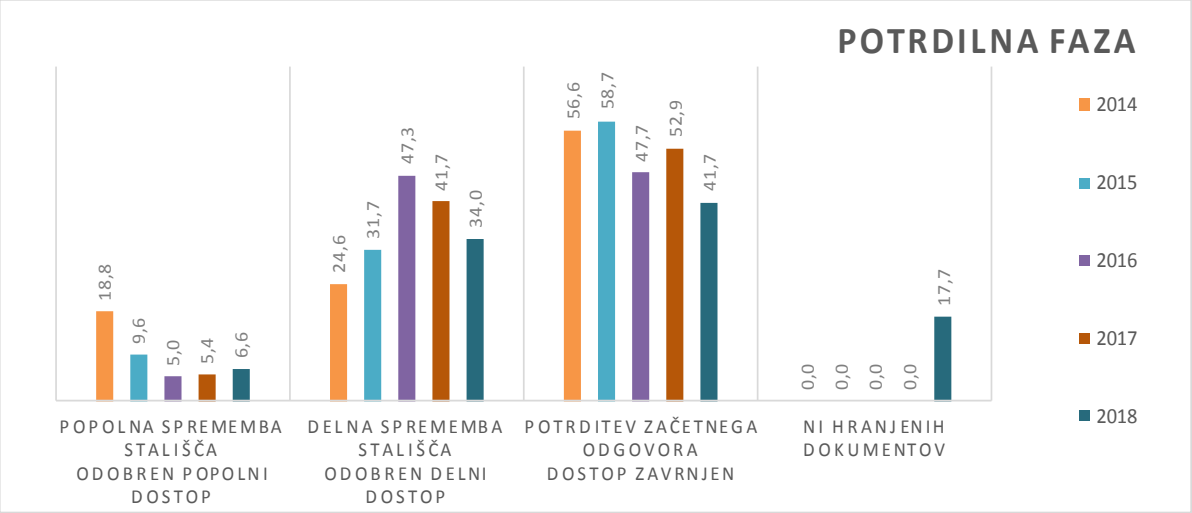
Podobno se je delež popolnoma pozitivnih odgovorov rahlo zmanjšal, in sicer z 61,8 % v letu 2017 na 59,4 % v letu 2018. Vendar pa se je delež delno pozitivnih odgovorov rahlo povečal (z 20,3 % leta 2017 na več kot 20,8 % leta 2018).

Hkrati je bilo še vedno prisotno stalno rahlo zmanjševanje deleža v celoti zavrnjenih prošenj za dostop, ki se opaža od leta 2016 (približno 15,8 % vseh prošenj v primerjavi z manj kot 18 % oziroma 19 % v letih 2017 in 2016).



Leta 2018 je bilo v **potrdilni fazi** potrjenih približno 41,7 % začetnih odgovorov, izpodbijanih s potrdilnimi prošnjami (v primerjavi z 52,9 % leta 2017). Podoben je bil tudi delež začetnih

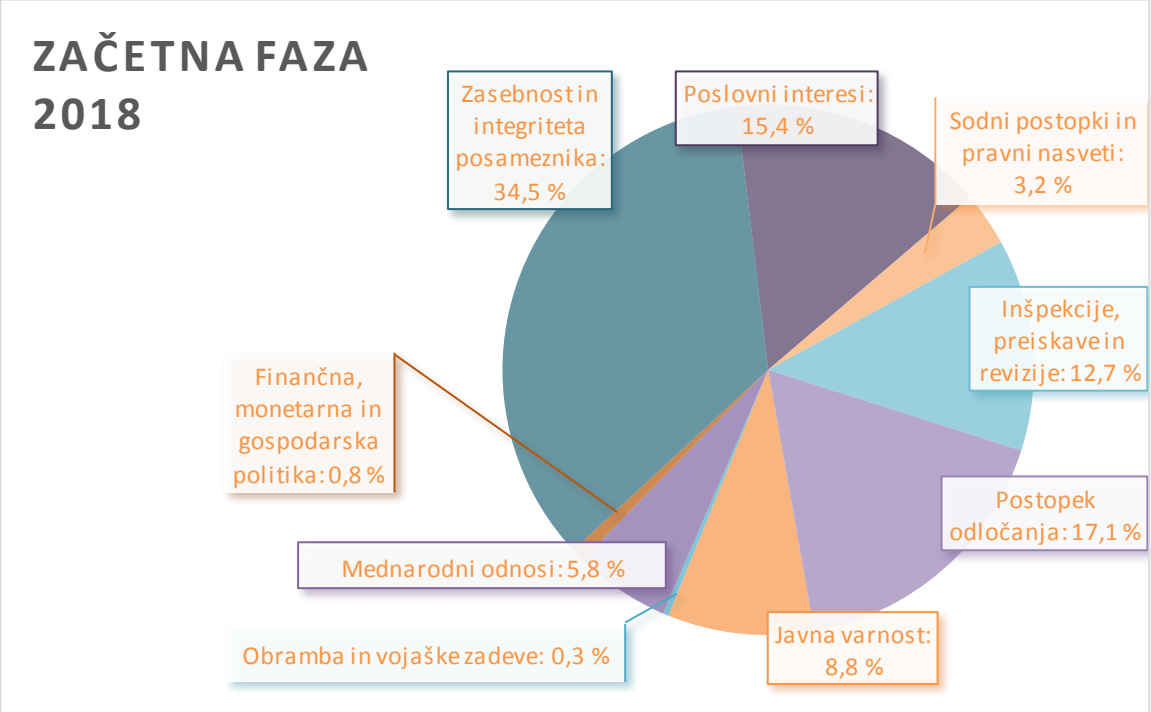
odgovorov (40,6 %), ki so bili popolnoma ali delno ovrženi (v primerjavi s približno 47,1 % leta 2017).



4.2. Uveljavljene izjeme od pravice do dostopa[38] (preglednica 10 v Prilogi)

4.2.1. Začetna faza

Leta 2018 je bilo varstvo *zasebnosti in integritete posameznika*[39] še vedno izjema, ki jo je Evropska komisija najpogosteje uveljavljala za (popolno ali delno) zavrnitev dostopa v začetni fazi. Nanjo se je sklicevala v 34,5 % zavrnitev v primerjavi s skoraj 31,4 % leta 2017. Kot v prejšnjih letih je bil velik del takih zavrnitev posledica potrebe po prikritju imen članov osebja, ki niso na vodilnih položajih, ali predstavnikov tretjih oseb, navedenih v dokumentih, v skladu z veljavno zakonodajo o varstvu podatkov.



[38] Na podlagi člena 4 Uredbe (ES) št. 1049/2001.
[39] Ta izjema je določena v členu 4(1)(b) Uredbe (ES) št. 1049/2001.

Druga najpogosteje uveljavljena izjema se nanaša na varstvo *poslovnih interesov*[40]. Ta izjema je bila uveljavljena v več kot 15,4 % (delnih ali popolnih) zavrnitev[41].

Izjema, namenjena varstvu *tekočega postopka odločanja*[42], tesno sledi na tretjem mestu z deležem uveljavljanja, ki je prav tako večji od 15,1 %[43].

Evropska komisija je uporabljala tudi izjemo, povezano z varstvom *namena inšpekcij, preiskav in revizij*[44], čeprav v manj kot 12,7 % (popolnoma ali delno) negativnih odgovorih (v primerjavi s 17,7 % leta 2017). Manjše, vendar stalno zmanjševanje, razvidno iz podatkov, kaže na bolj omejeno uporabo te izjeme s strani institucije.

Sorazmerna uporaba izjeme glede varstva *javne varnosti*[45] se je izrazito povečala (s 5,4 % leta 2017 na skoraj 8,8 % leta 2018).

Izjema, ki zagotavlja varstvo *mednarodnih odnosov*,[46] je bila uveljavljena v skoraj 5,8 % negativnih začetnih odgovorov v primerjavi s 4 % leta 2017 in 3,4 % leta 2016, kar kaže na rahlo, vendar stalno povečevanje njene uporabe s strani Evropske komisije.

Preostale izjeme, določene v Uredbi (ES) št. 1049/2001, je institucija uveljavljala v vsakokrat manj kot 4 % primerov za delno ali popolno zavrnitev dostopa do zahtevanih dokumentov v začetni fazi.

4.2.2. Potrdilna faza

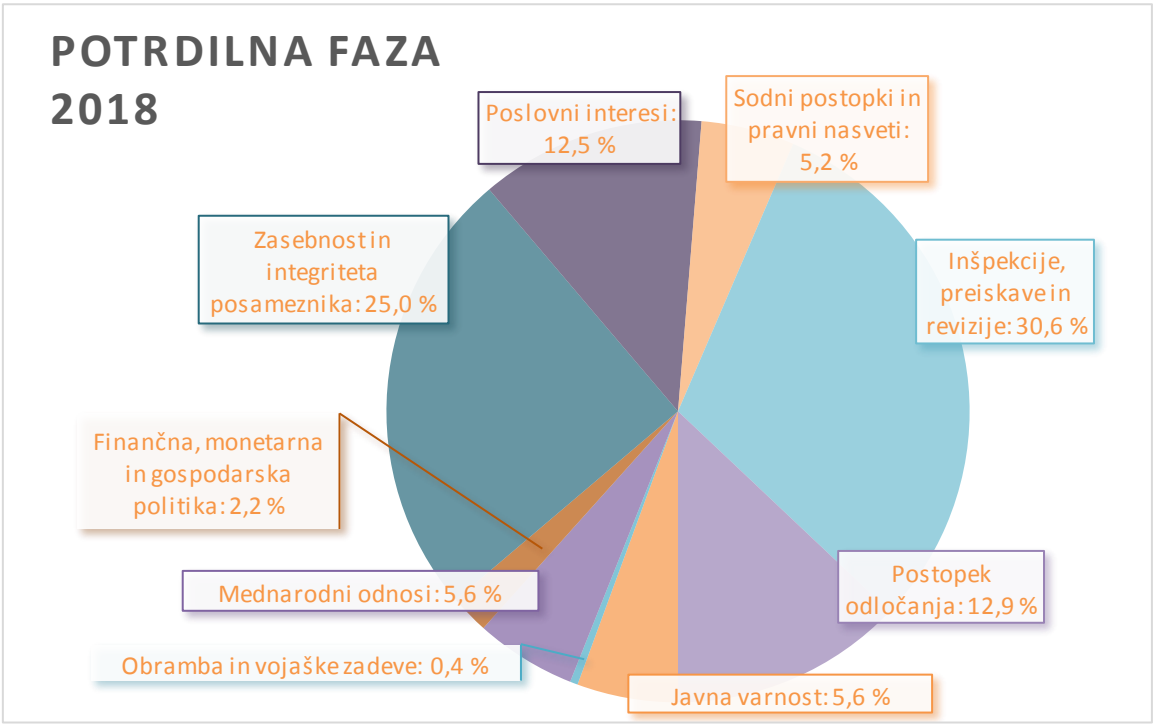
Kot leta 2017 je bilo tudi v letu 2018 varstvo *namena inšpekcij, preiskav in revizij* najpogostejši glavni razlog za potrditev (popolne ali delne) zavrnitve dostopa (30,6 % leta 2018 v primerjavi s 35 % leta 2017).

Na drugem mestu je bila izjema glede varstva *zasebnosti in integritete posameznika* (25 % v primerjavi s skoraj 26,1 % leta 2017). Manj pogosto je bila uveljavljena izjema glede varstva *poslovnih interesov* (12,5 % leta 2018 v primerjavi s 13,2 % leta 2017), kar jo je uvrstilo na tretje mesto in potrdilo stalno zmanjševanje njene uporabe, ki se opaža od leta 2016 (ko je bila uporabljena pri 15,9 % potrdilnih zavrnitev).

Izjema glede varstva *postopka odločanja* institucije je bila na četrtem mestu z uporabo v 12,9 % primerov (vključno s skoraj 10,8 % za tekoči postopek odločanja). Ta delež kaže, da se je ta izjema očitno uveljavljala manj pogosto (njena uporaba se je že zmanjšala s približno 12,2 % leta 2017 in 20,2 % leta 2016).

Izjemi glede varstva javnega interesa, kar zadeva *mednarodne odnose* oziroma *javno varnost*, sta bili peti najpogosteje uporabljeni izjemi s strani institucije (vsaka po 5,6 %).

[40] Ta izjema je določena v prvi alinei člena 4(2) Uredbe (ES) št. 1049/2001.
[41] V primerjavi s 16,8 % leta 2017.
[42] Ta izjema je določena v prvem pododstavku člena 4(3) Uredbe (ES) št. 1049/2001.
[43] V primerjavi s 16,3 % leta 2017.
[44] Ta izjema je določena v tretji alinei člena 4(2) Uredbe (ES) št. 1049/2001.
[45] Ta izjema je določena v prvi alinei člena 4(1) Uredbe (ES) št. 1049/2001.
[46] Ta izjema je določena v tretji alinei člena 4(1) Uredbe (ES) št. 1049/2001.


POTRDILNA FAZA 2018
Poslovni interesi: 12,5 %
Sodni postopki in pravni nasveti: 5,2 %
Zasebnost in integriteta posameznika: 25,0 %
Inšpekcije, preiskave in revizije: 30,6 %
Finančna, monetarna in gospodarska politika: 2,2 %
Postopek odločanja: 12,9 %
Mednarodni odnosi: 5,6 %
Obramba in vojaške zadeve: 0,4 %
Javna varnost: 5,6 %

5. PRITOŽBE EVROPSKI VARUHINJI ČLOVEKOVIH PRAVIC

Evropska varuhinja človekovih pravic je leta 2018 zaključila 29 pritožb zoper Evropsko komisijo zaradi njenega obravnavanja prošenj za dostop do dokumentov[47]. Velika večina teh pritožb (22) je bila zaključenih brez ugotovljene nepravilnosti[48]. Za primerjavo, v zadnjih dveh letih je evropska varuhinja človekovih pravic zaključila manjše število pritožb (25 leta 2017 in 21 leta 2016), vendar je bilo podobno število pritožb (šest za obe leti) zaključenih z dodatno pripombo ali kritično oceno[49].

Leta 2018 je evropska varuhinja človekovih pravic začela 29 novih preiskav, v katerih je bil dostop do dokumentov glavni ali podredni del pritožbe, medtem ko je bilo leta 2017 takih preiskav 25, leta 2016 pa 12.

Ti statistični podatki potrjujejo izrazito povečevanje števila novih preiskav[50], ki se opaža od leta 2017, in izražajo vse večji pomen, ki ga evropska varuhinja človekovih pravic pripisuje temu posebnemu področju dejavnosti.

Ta pomen dodatno ponazarja dejstvo, da je evropska varuhinja človekovih pravic februarja 2018 začela nov hitri postopek za pritožbe v zvezi z dostopom do dokumentov. V skladu s tem novim postopkom se je evropska varuhinja človekovih pravic zavezala, da bo odločitve, ali lahko začne preiskavo ali ne, sprejela v petih delovnih dneh, odločitve o preiskavah v zvezi z „dostopom do dokumentov“ pa v 40 delovnih dneh od prejema pritožbe[51].

6. PREGLED SODNE PRAKSE

V letu 2018 so sodišča EU v okviru različnih sodnih postopkov nadalje razvila že tako obsežno sodno prakso v zvezi z dostopom do dokumentov institucij EU. Ta novoustvarjena sodna praksa bo nadalje usmerjala prakso Evropske komisije na podlagi Uredbe (ES) št. 1049/2001.

6.1. Sodišče

Sodišče je v letu 2018 izreklo samo eno pomembno sodbo o pritožbi v zvezi s pravico dostopa javnosti do dokumentov na podlagi Uredbe (ES) št. 1049/2001, pri kateri je bila Evropska komisija stranka v postopku, medtem ko jih je leta 2017 izreklo osem.

Sodba je bila izrečena v okviru zadeve ClientEarth proti Komisiji[52]. Pomembna je zato, ker pojasnjuje obseg pojma „zakonodajni dokumenti“, ki zahteva širši prag odprtosti.

Čeprav Sodišče priznava, da Evropska komisija potrebuje prostor za razmislek, da bi lahko sprejemala odločitve o politikah in morebitnih predlogih za predložitev, je ugotovilo, da se dokumenti, pripravljeni v okviru ocene učinka, štejejo za zakonodajne dokumente. Zato je Sodišče odločilo, da takih dokumentov ni mogoče zaščititi na podlagi splošne domneve zoper

[47] Statistični podatki se nanašajo na zadeve evropske varuhinje človekovih pravic za vse službe Evropske komisije, razen za Evropski urad za boj proti goljufijam.

[48] Štiri zadeve s pripombami: 682/2014/JF, 351/2016/OV, 5/2016/OI in 7/2016/PL. 21 zadev je bilo zaključenih brez vsakršnih pripomb/nadaljnjih ukrepov.

[49] Glej Poročilo Komisije o uporabi Uredbe (ES) št. 1049/2001 o dostopu javnosti do dokumentov Evropskega parlamenta, Sveta in Komisije v letu 2017, str. 11: https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2018/SL/COM-2018-663-F1-SL-MAIN-PART-1.PDF, v nadaljnjem besedilu: letno poročilo o dostopu do dokumentov za leto 2017.

[50] Leta 2017 je bilo začetih 25 novih preiskav v primerjavi z 12 leta 2016 (glej letno poročilo o dostopu do dokumentov za leto 2017, *op. cit.*, str. 11).

[51] https://www.ombudsman.europa.eu/sl/letter/en/89730.

[52] Sodba z dne 4. septembra 2018, C-57/16 P, EU:C:2018:660, v nadaljnjem besedilu: sodba v zadevi ClientEarth.

javno razkritje, ki izhaja iz prvega pododstavka člena 4(3) Uredbe (ES) št. 1049/2001, zlasti če vsebujejo okoljske informacije[53].

Sodišče je tudi poudarilo, da zgolj začasna narava dokumentov ne more sama po sebi upravičiti uporabe prvega pododstavka člena 4(3) Uredbe (ES) št. 1049/2001 brez kakršnega koli konkretnega in posamičnega pregleda[54].

6.2. Splošno sodišče

Splošno sodišče je v letu 2018 izreklo 27 sodb, ki so vključevale Evropsko komisijo, v zvezi s pravico dostopa do dokumentov v skladu z Uredbo (ES) št. 1049/2001. Evropska komisija je bila stranka v postopku pri 26 od teh zadev, posredovala pa je v eni zadevi. V veliki večini teh zadev je prevladalo stališče institucije.

Od zgoraj omenjenih 27 zadev se jih je samo šest zaključilo z (delno) razglasitvijo ničnosti izpodbijanega sklepa institucije[55], od tega enega sklepa Parlamenta.

Poleg tega so med petimi zadevami, ki so vključevale (delno) razglasitev ničnosti sklepa Evropske komisije, samo štiri vključevale (delno) zavrnitev odobritve dostopa do nekaterih dokumentov s strani institucije. Preostale sodbe o (delni) razglasitvi ničnosti so se nanašale na pozitivni sklep institucije o odobritvi dostopa javnosti do nekaterih dokumentov, za katere je Splošno sodišče menilo, da so zaščiteni na podlagi drugačnega pravnega okvira.

19 od teh zadev se je zaključilo s popolno ali delno zavrnitvijo tožbe zoper sklep Evropske komisije.

V treh zadevah je Splošno sodišče odredilo ustavitev postopka, v eni zadevi[56] pa je razsodilo, da je tožba za razglasitev ničnosti sklepa Evropske komisije nedopustna. Nazadnje je bil v eni zadevi odrejen izbris iz registra.

V okviru te sodne prakse, razvite leta 2018, je Splošno sodišče pojasnilo vprašanja, ki zajemajo vse od postopkovnih vidikov do bolj vsebinskih vprašanj, ki izhajajo iz izvajanja Uredbe (ES) št. 1049/2001.

6.2.1. Pojasnila nekaterih postopkovnih pravil

Kar zadeva postopkovna pravila, je Splošno sodišče ponovilo svojo ugotovitev, da zoper začetni odgovor v smislu člena 7(1) Uredbe načeloma ni mogoče vložiti tožbe, razen v izjemnih okoliščinah: kadar vsebuje napako, na primer če prosilec ni obveščen o *pravnih sredstvih* ali če začetni odgovor pomeni dokončno stališče institucije[57].

Samo potrdilni sklep ima lahko pravne učinke, ki lahko vplivajo na interese prosilca, in je zato lahko predmet ničnostne tožbe v skladu s členom 263 Pogodbe o delovanju Evropske unije[58].

---

[53] Prav tam, točka 101.

[54] Prav tam, točka 111.

[55] Sodbe z dne 5. decembra 2018 v zadevi Falcon Technologies International LLC proti Evropski komisiji, T-875/16, EU:T:2018:877; z dne 3. maja 2018 v zadevi Republika Malta proti Evropski komisiji, T-653/16, EU:T:2018:241; z dne 27. novembra 2018 v zadevi VG kot dedinja osebe MS proti Evropski komisiji, združeni zadevi T-314/16 in T-435/16, EU:T:2018:841; z dne 22. marca 2018 v zadevi De Capitani proti Evropskemu parlamentu, T-540/15, EU:T:2018:167; z dne 4. oktobra 2018 v zadevi Daimler AG proti Evropski komisiji, T-128/14, EU:T:2018:643, in z dne 7. februarja 2018 v zadevi Access Info Europe proti Evropski komisiji, T-852/16, EU:T:2018:69.

[56] Sklep z dne 15. maja 2018 v zadevi Commune de Fessenheim in drugi proti Evropski komisiji, T-726/17, EU:T:2018:291.

[57] Glej sodbo z dne 11. decembra 2018 v zadevi Arca Capital Bohemia a.s. proti Evropski komisiji, T-441/17, EU:T:2018:899, točke 18–20.

[58] Glej sodbo z dne 9. oktobra 2018 v zadevi Pint proti Evropski komisiji, T-634/17, EU:T:2018:662, točka 17.

V okviru potrdilnega sklepa neobvestitev prosilca o pravnih sredstvih, ki so na voljo zoper potrdilni sklep, ne pomeni kršitve bistvenih postopkovnih zahtev, ki bi lahko privedla do razglasitve njegove ničnosti, če taka neobvestitev ne vpliva na pravni položaj prosilca. To velja v primeru, kadar se lahko prosilec seznani s temi pravnimi sredstvi in vloži ničnostno tožbo zoper izpodbijani potrdilni sklep, ne glede na pomanjkanje informacij o pravnih sredstvih v sklepu[59]. Poleg tega lahko institucija v kateri koli fazi obravnave prošnje, tudi prvič, navede dodatne dokumente, ki bi lahko bili povezani z zahtevo[60].

Medtem ko instituciji ni mogoče upravičeno očitati odobritve dostopa do dokumentov na podlagi domnevno nenatančne prošnje, ne da bi prosilca najprej pozvala, naj pojasni svojo prošnjo, pa institucija ne more zavrniti zahteve kot premalo natančne, ne da bi najprej od prosilca zahtevala, naj zagotovi dodatna pojasnila[61].

Poleg tega je Splošno sodišče poudarilo, da so *roki* iz členov 7 in 8 Uredbe (ES) št. 1049/2001 namenjeni zgolj zagotavljanju hitre obravnave prošenj za dostop do dokumentov[62].

Zato je Splošno sodišče ponovilo, da se z neupoštevanjem roka iz členov 7 in 8 Uredbe (ES) št. 1049/2001 instituciji ne odvzame pooblastilo za sprejetje sklepa in ne pomeni veljavnega razloga, ki bi upravičeval razglasitev njegove ničnosti[63].

Tak sklep ne vpliva na dejstvo, da je, v nasprotju s tem, rok za vložitev ničnostne tožbe obvezen in da so postopki, začeti po njegovem izteku, nedopustni[64].

Splošno sodišče je tudi ponovilo, da za izjavo institucije v zvezi s *pomanjkanjem obstoječih dokumentov* velja domneva zakonitosti[65]. Poleg tega je treba zakonitost sklepa institucije oceniti na podlagi elementov dejstev in zakonodaje, ki so obstajali v času njegovega sprejetja[66], zato v fazi sodnega postopka ni mogoče navajati novih argumentov v zvezi z njegovo zakonitostjo[67].

Kar zadeva *obrazložitev*, ki jo mora zagotoviti institucija, je Splošno sodišče potrdilo, da lahko vsebuje opis narave in vsebine dokumentov, do katerih je bil zavrnjen dostop, okvira, v katerem so bili pripravljeni, in razlogov za zavrnitev[68].

Obrazložitev je namenjena jasnemu in nedvoumnemu razkritju utemeljitve institucije, da se lahko prosilec seznani z razlogi za odločitev in da lahko pristojno sodišče opravi nadzor[69].

Zato je obrazložitev ustrezna, če prosilcu omogoča, da razume in se seznani s tem, ali zahtevani dokument dejansko spada na področje uporabe uveljavljene izjeme in ali je varstvo v zvezi s to izjemo zares potrebno[70].

---

[59] Glej sodbo z dne 5. februarja 2018 v zadevi Edeka-Handelsgesellschaft Hessen mbH proti Evropski komisiji, T-611/15, EU:T:2018:63, točke 47–50.

[60] Glej sodbo v zadevi Republika Malta proti Evropski komisiji, *op. cit.*, točka 84.

[61] Prav tam, točka 82.

[62] Prav tam, točka 85.

[63] Prav tam, točka 86; sodba z dne 11. julija 2018 v zadevi Rogesa proti Evropski komisiji, T-643/17, EU:T:2018:423, točki 43 in 48.

[64] Glej sklep v zadevi Commune de Fessenheim in drugi proti Evropski komisiji, *op. cit.*, točki 30 in 31.

[65] Glej sodbo z dne 23. aprila 2018 v zadevi Verein Deutsche Sprache eV proti Komisiji, T-468/16, EU:T:2018:207, točka 35.

[66] Glej sodbo v zadevi Rogesa proti Evropski komisiji, *op. cit.*, točka 91, in sodbo z dne 5. decembra 2018 v zadevi Sumner proti Evropski komisiji, T-152/17, EU:T:2018:875, točka 42.

[67] Glej sodbo z dne 27. februarja 2018 v zadevi CEE Bankwatch Network proti Evropski komisiji, T-307/16, točki 133 in 140.

[68] Glej sodbo v zadevi Access Info Europe proti Evropski komisiji, *op. cit.*, točka 89.

[69] Glej sodbo v zadevi CEE Bankwatch Network proti Evropski komisiji, *op. cit.*, točka 80.

[70] Glej sodbo z dne 8. februarja 2018 v zadevi Pagkyprios organismos ageladotrofon (POA) Dimosia Ltd proti Evropski komisiji, T-74/16, EU:T:2018:75, točka 77.

Instituciji zato ni treba zagotoviti posebne utemeljitve za vsak vidik ocene, na kateri temelji zadevna obrazložitev[71], ali proučiti vseh ustreznih dejstev in pravnih vprašanj[72] ter lahko navede razloge po kategorijah dokumentov[73].

Poleg tega lahko v nekaterih primerih zadostuje, če sklep vsebuje sklicevanje na razloge iz prejšnjega sklepa, posredovanega prosilcu[74].

Kar zadeva oceno v zvezi z *delnim dostopom*, je Splošno sodišče ponovilo, da jo je treba izvesti ob upoštevanju načela sorazmernosti. Zato je treba delni dostop odobriti, če je mogoče cilj, za katerega si prizadeva institucija pri zavrnitvi dostopa do dokumenta, doseči zgolj s prikritjem delov, ki bi lahko škodovali varstvu javnega interesa[75].

O tem, kaj je za prosilca smiselno ali nesmiselno, ne odloča institucija[76]. V skladu s tem mora institucija razkriti dele dokumentov, ki se štejejo za „zgolj opisne“, če ne vsebujejo pravnega ali strateškega stališča, zajetega v izjemah, na katere se sklicuje institucija[77]. Vendar pa se delni dostop ne zahteva, če bi to pomenilo, da bi dokument ostal skoraj brez celotne vsebine[78].

V zvezi s *posvetovanjem z državami članicami*, iz katerih izvirajo dokumenti, je Splošno sodišče opozorilo, da ta zahteva ni potrebna, če se očitno uporablja ena od izjem[79]. Vendar v okviru navedenega posvetovanja zadostuje *prima facie* ocena ugovorov države članice in instituciji ni treba izvesti izčrpne ocene[80].

Vendar država članica nima splošne in brezpogojne pravice veta, saj mora zagotoviti ustrezno utemeljitev v skladu s členom 4 Uredbe (ES) št. 1049/2001[81].

V zvezi s tem je treba omeniti, da lahko država članica, za razliko od tretjih strani, uveljavlja izjemo v zvezi z varstvom postopka odločanja institucije, da od slednje zahteva, naj zavrne dostop do dokumenta iz te države članice[82]. Poleg tega državi članici, ki je avtorica zadevnega dokumenta, ni treba vnaprej vložiti posebne formalne zahteve, da bi bila upravičena do vložitve ugovora[83].

Na podlagi navedenega v sklepu institucije ne sme biti zgolj navedeno dejstvo, da je zadevna država članica nasprotovala razkritju zahtevanega dokumenta, ampak tudi razlogi, ki jih je navedla država članica, da bi dokazala, da se uporablja ena od izjem od pravice do dostopa iz člena 4 Uredbe (ES) št. 1049/2001[84].

---

[71] Glej sodbo v zadevi Falcon Technologies International LLC proti Evropski komisiji, *op. cit.*, točka 69.
[72] Glej sodbo v zadevi CEE Bankwatch Network proti Evropski komisiji, *op. cit.*, točka 80.
[73] Glej sodbo v zadevi Pagkyprios organismos ageladotrofon (POA) Dimosia Ltd proti Evropski komisiji, *op. cit.*, točka 78.
[74] Glej sodbo v zadevi Edeka-Handelsgesellschaft Hessenring mbH proti Evropski komisiji, *op. cit.*, točki 37 in 38.
[75] Glej sodbo v zadevi Access Info Europe proti Evropski komisiji, *op. cit.*, točki 110 in 111.
[76] Glej sodbo v zadevi Falcon Technologies International LLC proti Evropski komisiji, *op. cit.*, točka 102.
[77] Glej sodbo z dne 7. februarja 2018 v zadevi Access Info Europe proti Evropski komisiji, T-851/16, EU:T:2018:69, točka 120.
[78] Sodba v zadevi Falcon Technologies International LLC proti Evropski komisiji, *op. cit.*, točka 104.
[79] Sodba z dne 19. septembra 2018 v zadevi Chambre de commerce et d'industrie métropolitaine Bretagne-Ouest (port de Brest) proti Evropski komisiji, T-39/17, EU:T:2018:560, točka 110.
[80] Sodba z dne 8. februarja 2018 v zadevi Pagkyprios organismos ageladotrofon (POA) Dimosia Ltd proti Evropski komisiji, T-74/16, EU:T:2018:75, točki 66 in 67.
[81] Sodba z dne 21. novembra 2018v zadevi Stichting Greenpeace Nederland in Pesticide Action Network Europe (PAN Europe) proti Evropski komisiji, T-545/11 RENV, EU:T:2018:817, točki 40 in 41.
[82] Glej sodbo v zadevi Pagkyprios organismos ageladotrofon (POA) Dimosia Ltd proti Evropski komisiji, *op. cit.*, točke 36 do 38 in 40 do 42.
[83] Prav tam, točka 33.
[84] Prav tam, točka 56.

Treba je tudi omeniti, da lahko država članica navede vse tožbene razloge, s katerimi izpodbija zakonitost sklepa institucije, kar izhaja iz pravice zadevne države članice do učinkovitega pravnega sredstva, kot je določena v členu 263 Pogodbe o delovanju EU[85].

[85] Sodba z dne 3. maja 2018 v zadevi Republika Malta proti Evropski komisiji, T-653/16, EU:T:2018:241, točki 41 in 42.

Vendar se država članica v zvezi s sklepom o odobritvi dostopa do dokumentov ne more sklicevati na postopkovne nepravilnosti, ki se nanašajo na obravnavo začetnih in potrdilnih prošenj s strani institucije, vključno z roki, ki so bili določeni izključno v korist prosilca[86].

Splošno sodišče je tudi potrdilo, da kršitev *obveznosti sodelovanja*, ki jo ima v tem okviru institucija do države članice, lahko vpliva na zakonitost sklepa institucije o odobritvi dostopa do dokumentov, ki izvirajo iz zadevne države članice[87].

Sodišče Evropske unije ni pristojno za izdajo sodne prepovedi v okviru presoje zakonitosti akta v skladu s členom 263 Pogodbe o delovanju Evropske unije. Glede na navedeno instituciji ne more odrediti sprejetja sklepa o odobritvi dostopa do zahtevanih dokumentov[88].

Poleg tega je Splošno sodišče potrdilo svojo prejšnjo sodno prakso, v skladu s katero ni več treba odločati o tožbi za razglasitev ničnosti negativnega sklepa, potem ko je institucija, ne da bi uradno umaknila izpodbijani sklep, sprejela nov pozitiven sklep o odobritvi dostopa do zahtevanih dokumentov in s tem v celoti izpolnila prosilčevo zahtevo[89].

6.2.2. Pojasnila nekaterih materialnopravnih pravil

Splošno sodišče je leta 2018 obravnavalo tudi več materialnopravnih pravil iz Uredbe (ES) št. 1049/2001.

Kar zadeva izjemo glede *varstva mednarodnih odnosov*[90], je Splošno sodišče v več zadevah priznalo, da ima institucija v svojem okviru široko diskrecijsko pravico[91].

Taka široka diskrecijska pravica je rezultat posebej občutljive in pomembne narave zaščitenih interesov ter potrebe po posebni skrbnosti institucije pri sprejetju sklepa, ki je po svoji naravi zapleten in občutljiv[92].

Po mnenju Splošnega sodišča je taka široka diskrecijska pravica, podeljena instituciji, skladna z načelom stroge razlage izjem iz člena 4 Uredbe[93].

[86] Prav tam, točki 87 in 88.
[87] Prav tam, točka 100.
[88] Sodba z dne 9. oktobra 2018 v zadevi Sárossy proti Evropski komisiji, T-633/17, EU:T:2018:663, točki 19 in 20. Glej tudi sodbo v zadevi Pint proti Evropski komisiji, *op. cit.*, točka 19.
[89] Sklep z dne 19. julija 2018 v zadevi Izba Gospodarcza Producentów i Operatorów Urządzeń Rozrywkowych proti Evropski komisiji, T-750/17, EU:T:2018:506, točke 15–17.
[90] Določeno v tretji alinei člena 4(1)(a) Uredbe (ES) št. 1049/2001.
[91] Glej sodbo v zadevi Access Info Europe proti Evropski komisiji, *op. cit.*, točki 40 in 41. Glej tudi sodbo z dne 11. julija 2018 v zadevi ClientEarth proti Evropski komisiji, T-644/16, EU:T:2018:429, točki 23 in 24, ki je zdaj v pritožbenem postopku, in sodbo v zadevi CEE Bankwatch Network proti Evropski komisiji, *op. cit.*, točka 77.
[92] Glej sodbi v zadevah ClientEarth proti Evropski komisiji, *op. cit.*, točka 23, in CEE Bankwatch Network proti Evropski komisiji, *op. cit.*, točka 79.
[93] Prav tam, točka 25.

Splošno sodišče je ugotovilo, da je izjema glede varstva mednarodnih odnosov predmet omejenega pravnega nadzora zakonitosti, ki je omejen na preverjanje spoštovanja postopkovnih pravil in obveznosti obrazložitve, resničnosti navedenih dejstev in obstoja očitne napake pri presoji ali zlorabe pooblastil[94].

Splošno sodišče je opozorilo tudi na obvezno naravo izjeme glede varstva mednarodnih odnosov, ki je, za razliko od drugih izjem iz člena 4(2) in (3) Uredbe (ES) št. 1049/2001, ni mogoče opustiti zaradi morebitnega prevladujočega javnega interesa za razkritje zahtevanih dokumentov[95].

V okviru izjeme glede varstva *zasebnosti in integritete posameznika*[96] je Splošno sodišče spomnilo, da pojem zasebnosti zajema osebne podatke v poklicnem okviru[97]. Osebne podatke osebja institucij EU tako načeloma varuje ta izjema, ne glede na „pravico do interpelacije javnega uslužbenca“[98].

Splošno sodišče je poudarilo, da se taka pravica v nobenem primeru ne bi smela uveljavljati v okviru mehanizmov za dostop do dokumentov, določenih v Uredbi (ES) št. 1049/2001[99]. Poleg tega je potrdilo, da so pravice do varstva ugleda in časti posameznika sestavni del pravice do zasebnosti[100].

Tudi ugled subjekta je, ne glede na njegovo javno ali zasebno naravo, upravičen do določenega varstva, čeprav v okviru izjeme, ki zadeva varstvo *poslovnih interesov*[101]. V okviru te izjeme je Splošno sodišče menilo, da bi lahko bilo zasebno podjetje s poslanstvom uresničevanja javnega interesa upravičeno do varstva svojega ugleda v okviru svojih poslovnih interesov, če je ugled katerega koli izvajalca dejavnosti, dejavnega na trgu, bistven za opravljanje gospodarskih dejavnosti na trgu[102].

Splošno sodišče je tudi ponovilo, da se lahko za podjetje v državni lasti šteje, da ima poslovne interese v smislu prve alinee člena 4(2) Uredbe (ES) št. 1049/2001[103].

Prav tako je Splošno sodišče odločilo, da bi se občutljive poslovne informacije, ki jih podjetja zagotavljajo Evropski komisiji, kot so podatki o njihovih poslovnih strategijah za skladnost z regulativnim okvirom, lahko zavarovale kot „poslovni interesi“[104].

Poleg tega bi se lahko varstvo takih interesov (podobno kot pri varstvu pravice do zasebnosti in integritete posameznika) uveljavljalo za obdobje, daljše od najdaljšega obdobja 30 let, določenega v Uredbi (ES) št. 1049/2001, v zvezi z drugimi izjemami glede javnega razkritja[105].

---

[94] Prav tam.
[95] Prav tam, točka 98.
[96] Določeno v členu 4(1)(b) Uredbe (ES) št. 1049/2001.
[97] Glej sodbi v zadevah Chambre de commerce et d’industrie métropolitaine Bretagne-Ouest (port de Brest) proti Evropski komisiji, *op. cit.*, točka 38, in VG kot dedinja osebe MS proti Evropski komisiji, *op. cit.*, točka 64.
[98] Prav tam, točki 43 in 44.
[99] Prav tam, točka 46.
[100] Prav tam, točka 100. Splošno sodišče je izdalo še eno zanimivo sodbo v zvezi z izjemo, ki se nanaša na pravico do zasebnosti in integritete posameznika v skladu s členom 4(1)(b) Uredbe (ES) št. 1049/2001, in sicer sodbo z dne 25. septembra 2018 v zadevi Maria Psara in drugi proti Evropskemu parlamentu, T-639/15 do T-666/15 in T-94/16, EU:T:2018:602. Vendar pa to poročilo, ki se nanaša na izvajanje Uredbe s strani Evropske komisije, ne vključuje pregleda te sodbe, saj institucija ni bila niti neposredna stranka niti intervenient v postopku.
[101] Določeno v prvi alinei člena 4(2) Uredbe (ES) št. 1049/2001.
[102] Glej sodbo v zadevi Falcon Technologies International LLC proti Evropski komisiji, *op. cit.*, točki 51 in 53.
[103] Glej sodbo v zadevi CEE Bankwatch Network proti Evropski komisiji, *op. cit.*, točka 108.
[104] Glej sodbo z dne 12. decembra 2018 v zadevi Deutsche Umwelthilfe eV proti Evropski komisiji, T-498/14, EU:T:2018:913, točka 133.

Kar zadeva izjemo glede varstva *sodnih postopkov*, je Splošno sodišče ponovilo, da se lahko uveljavlja v zvezi z dokumenti, ki niso pripravljeni posebej v zvezi s tekočimi sodnimi postopki[106].

Poleg tega je Splošno sodišče poudarilo, da bi se izjema, ki se nanaša na *pravne nasvete*, lahko uveljavljala za predhodna notranja stališča pravne službe Evropske komisije, pripravljena za namene političnega dialoga med institucijo ter predstavniki države članice in tretje države[107].

To zlasti velja v primeru, ko je treba nujno pripraviti pripravljalno stališče v zvezi s področjem, ki je politično zelo občutljivo. V takih okoliščinah bi razkritje dejansko in predvidljivo škodovalo interesu institucije pri iskanju in prejemanju odkritih, objektivnih in celovitih nasvetov različnih služb z namenom priprave končnega stališča[108].

V zvezi z izjemo glede varstva *namena preiskav*[109] je Splošno sodišče spomnilo, da je pojem „preiskava“ samostojen pojem prava EU. Zato ga je treba razlagati tako, da se med drugim upoštevata njegov običajni pomen in kontekst, v katerem se pojavlja[110].

Zato je treba strukturiran in formaliziran postopek Evropske komisije, namenjen zbiranju in analizi informacij, ki instituciji omogoča, da zavzame stališče v okviru svojih funkcij, določenih s Pogodbama, obravnavati kot „preiskavo“.

Vendar ni nujno, da je namen takega postopka odkrivanje ali pregon kaznivega dejanja ali nepravilnosti. Pojem „preiskava“ lahko zajema tudi dejavnost Evropske komisije, namenjeno ugotavljanju dejstev za oceno danih razmer[111].

---

[105] Glej sodbo v zadevi Rogesa proti Evropski komisiji, *op. cit.*, točka 90.
[106] Glej sodbo v zadevi Access Info Europe proti Evropski komisiji, *op. cit.*, točke 69 do 72.
[107] Prav tam, točki 87 in 88.
[108] Prav tam.
[109] Določeno v tretji alinei člena 4(2) Uredbe (ES) št. 1049/2001.
[110] Glej sodbo v zadevi Daimler AG proti Evropski komisiji, *op. cit.*, točka 130.
[111] Prav tam, točki 131 in 132.

Splošno sodišče je tudi odločilo, da je lahko z uporabo splošne domneve o zaupnosti, kar zadeva *postopek EU Pilot*, izjema še naprej primerna, ne glede na njeno (dolgo) začasno opustitev, po vložitvi predloga za sprejetje predhodne odločbe[112].

Kar zadeva uporabo izjeme v zvezi s *spisi državne pomoči*, je Splošno sodišče potrdilo obstoj domneve o zaupnosti dokumentov, vsebovanih v njih, in pojasnilo, da se taka domneva uporablja ne le v zvezi s posamezniki, ampak tudi s sektorskimi preiskavami[113]. Dejstvo, da zadevni dokumenti niso označeni kot zaupni, pri tem ni pomembno[114].

V zvezi s *postopkom za ugotavljanje kršitev* iz člena 258 Pogodbe o delovanju Evropske unije je Splošno sodišče ponovilo svoje „posebno stališče v okviru sistema dostopa do dokumentov“, ki ga je že priznalo Sodišče[115].

Splošno sodišče je tako opozorilo, da značilnosti postopka za ugotavljanje kršitev onemogočajo odobritev popolne preglednosti, tudi na tako občutljivih področjih, kot je okolje[116].

Zato je potrdilo uporabo splošne domneve o zaupnosti v zvezi z dokumenti, ki so del spisov v postopkih za ugotavljanje kršitev[117], ne glede na to, ali se uporablja katera koli posebna uredba, ki določa bolj omejevalen okvir kot Uredba (ES) št. 1049/2001[118]. Taka splošna domneva razbremenjuje institucijo kakršnega koli delnega razkritja[119].

Kar zadeva preiskave v zvezi s *karteli*[120], je Splošno sodišče potrdilo, da se splošna domneva o zaupnosti, priznana v okviru prejšnje sodne prakse, uporablja ne glede na število dokumentov, zajetih v zahtevi za dostop, tudi kadar je predmet zahteve samo en dokument[121].

Splošno sodišče je v zvezi s tem poudarilo, da je za dostop pomembno kvalitativno merilo, torej ali se dokument nanaša na isti postopek, in ne kvantitativno merilo (ali z drugimi besedami večje ali manjše število dokumentov, zajetih v zahtevi)[122].

---

[112] Glej sodbi v zadevah Pint proti Evropski komisiji, *op. cit.*, točka 38, in Sárossy proti Evropski komisiji, *op. cit.*, točka 41.

[113] Glej sodbo v zadevi Chambre de commerce et d'industrie métropolitaine Bretagne-Ouest (port de Brest) proti Evropski komisiji, *op. cit.*, točki 64 in 91.

[114] Prav tam, točka 106.

[115] Sodba z dne 5. decembra 2018 v zadevi Liam Campbell proti Evropski komisiji, T-312/17, EU:T:2018:876, točka 32.

[116] Prav tam.

[117] Prav tam, točka 29.

[118] Prav tam, točka 33.

[119] Prav tam, točka 49.

[120] V skladu s členom 101 Pogodbe o delovanju Evropske unije.

[121] Glej sodbo v zadevi Edeka-Handelsgesellschaft Hessenring mbH proti Evropski komisiji, *op. cit.*, točka 71.

[122] Prav tam, točki 72 in 73.

Zato se splošna domneva o zaupnosti uporablja tudi v zvezi s kazalom vsebine spisov, ne glede na njegovo posebnost, da samo po sebi nima posebne vsebine[123].

Za to domnevo obstajajo štirje glavni razlogi. Prvič, kazalo vsebine ureja spis v zvezi z zadevnim postopkom in je tako del sklopa dokumentov, ki se nanašajo na postopek. Drugič, v njem so našteti, navedeni in opredeljeni vsi dokumenti v spisu. Tretjič, gre za dokument, ki se po svoji naravi sklicuje na vse dokumente v spisu ter na nekatere informacije o vsebini teh dokumentov in jih s tem odraža. Četrtič, v njem so prikazani vsi koraki, ki jih Evropska komisija sprejme v protimonopolnem postopku. Zato lahko kazalo vsebine spisa o protimonopolnem postopku vsebuje pomembne in posebne informacije v zvezi z vsebino spisa[124]

Na podlagi navedenega je Splošno sodišče potrdilo, da je osnovno merilo za uporabo splošne domneve o zaupnosti to, ali je dokument, do katerega se zahteva dostop, del upravnega spisa, ki se nanaša na postopek iz člena 101 Pogodbe o delovanju Evropske unije[125].

Kar zadeva izjemo glede *varstva postopka odločanja*, je Splošno sodišče pojasnilo, da začasni dogovori, doseženi med Evropskim parlamentom, Svetom in Komisijo med tristranskimi srečanji, ne spadajo v splošno domnevo o nerazkritju, ne glede na to, ali zakonodajni postopek še vedno poteka[126].

Vendar je Splošno sodišče poudarilo, da instituciji ni onemogočeno, da v ustrezno utemeljenih primerih zavrne dostop do zakonodajnih dokumentov, vključno s trialogi, na podlagi izjeme glede varstva postopka odločanja. Splošno sodišče je dejansko navedlo, da slednja ne izključuje zakonodajnega postopka iz svojega področja uporabe[127].

Splošno sodišče je imelo leta 2018 tudi možnost, da pojasni pojem *prevladujočega javnega interesa*. Slednji ima ključno vlogo v okviru Uredbe (ES) št. 1049/2001, saj lahko prevlada nad nekaterimi izjemami, ki upravičujejo zavrnitev odobritve dostopa do zahtevanih dokumentov[128].

V zvezi s tem je Splošno sodišče spomnilo, da mora prosilec, ki zahteva dostop, dokazati njegov obstoj[129]. Vse argumente v zvezi s tem mora prosilec navesti najpozneje v potrdilni fazi (preden institucija sprejme potrdilni sklep). V fazi sodnega postopka se ni mogoče sklicevati na nove argumente[130].

Poleg tega mora prosilec, ki se sklicuje na nedvomen prevladujoči javni interes, dokazati, kako bi razkritje zahtevanih dokumentov prispevalo k varstvu takega interesa v zadevnem primeru[131].

Splošno sodišče je tudi ponovno navedlo, da splošni argumenti, kot sta „interes za krepitev zaupanja državljanov v njihove vladne institucije“[132] ali „pravica javnosti do obveščenosti o delu institucij“[133], sami po sebi ne morejo utemeljiti obstoja prevladujočega javnega interesa. To še zlasti velja na področjih, kjer institucija objavlja redna sporočila za medije[134].

---

[123] Prav tam, točke 76–78.
[124] Prav tam, točka 76.
[125] Prav tam, točka 85.
[126] Glej sodbo v zadevi De Capitani proti Evropskemu parlamentu, *op. cit.*, točka 84.
[127] Prav tam, točka 112.
[128] To so izjeme iz člena 4(2) in (3) Uredbe (ES) št. 1049/2001.
[129] Glej sodbi v zadevah Access Info Europe proti Evropski komisiji, *op. cit.*, točka 97, in CEE Bankwatch Network proti Evropski komisiji, *op. cit.*, točka 127.
[130] Glej sodbo v zadevi CEE Bankwatch Network proti Evropski komisiji, *op. cit.*, točka 133.
[131] Sodba z dne 9. oktobra 2018 v zadevi Éva Erdősi Galcsikné proti Evropski komisiji, T-632/17, EU:T:2018:664, točki 44 in 45.
[132] Sodba z dne 11. decembra 2018 v zadevi Arca Capital Bohemia a.s. proti Evropski komisiji, T-440/17, EU:T:2018:898, točka 76.
[133] Glej sodbi v zadevah Liam Campbell proti Evropski komisiji, *op. cit.*, točka 64, in Sumner proti Evropski komisiji, *op. cit.*, točka 64.
[134] Glej sodbo v zadevi Liam Campbell proti Evropski komisiji, *op. cit.*, točka 64.

Vendar pa je Splošno sodišče priznalo, da bi se prosilci lahko sklicevali na načelo preglednosti, da bi utemeljili obstoj prevladujočega javnega interesa, če dokažejo „poseben pomen“ v zadevnem primeru[135].

Vendar v skladu z uveljavljeno sodno prakso načelo preglednosti ni enako pomembno, če se zahtevani dokument nanaša na zakonodajno ali upravno področje dejavnosti institucije[136].

Splošno sodišče je nadalje ponovilo, da je pojem „prevladujoči javni interes“ objektiven in splošen. V skladu s tem noben interes, ki ga lahko imajo prosilci za predložitev dokumentarnih dokazil nacionalnemu sodišču, ne pomeni prevladujočega javnega interesa v smislu Uredbe. Tak interes je namreč zasebni interes[137]. Prosilci ne bi smeli izkoriščati Evropske komisije za pridobitev dostopa do dokazov, ki niso na voljo prek drugih kanalov[138].

Zato morajo prosilci uporabiti pravna sredstva, ki jih priznava nacionalni pravni red, in upoštevati metode za pridobitev dokazov, ki so predpisane s tem pravnim redom[139]. Podobno tudi namen ocenjevanja izvedljivosti nacionalnih postopkov pomeni zasebni interes[140].

[135] Glej sodbi v zadevah Access Info Europe proti Evropski komisiji, *op. cit.*, točka 105, in Éva Erdősi Galcsikné proti Evropski komisiji, *op. cit.*, točka 49.
[136] Sodba v zadevi Arca Capital Bohemia a.s. proti Evropski komisiji, T-441/17, EU:T:2018:899, točka 75.
[137] Glej sodbo v zadevi Sárossy proti Evropski komisiji, *op. cit.*, točka 32.
[138] Glej prejšnjo sodno prakso, med drugim sodbo z dne 25. septembra 2014 v zadevi Darius Nicolai Spirlea in Mihaela Spirlea proti Evropski komisiji T-306/12, EU:T:2014:816, točka 99.
[139] Prav tam.
[140] Glej sodbo v zadevi Sumner proti Evropski komisiji, *op. cit.*, točka 62.

6.2.3. Pojasnila o povezavi Uredbe z drugimi instrumenti

Splošno sodišče je leta 2018 obravnavalo tudi vprašanje povezave Uredbe (ES) št. 1049/2001 z drugimi posebnimi instrumenti.

Prvič, Splošno sodišče je pojasnilo zadevni področji uporabe Uredbe (ES) št. 1049/2001 in tako imenovane *uredbe o skupni ribiški politiki*[141]. S slednjo se uresničuje drugačen cilj kot s prvo, in sicer zagotovitev sistema za nadzor, inšpekcijske preglede in izvrševanje, s katerim bi se zagotovila skladnost s pravili skupne ribiške politike[142].

Ker nobena določba obeh uredb ne daje izrecne prednosti enemu instrumentu pred drugim, je treba vsako od teh uredb uporabljati na način, ki je skladen z drugo in ki omogoča dosledno skupno uporabo[143].

Zato se v primeru zahteve na podlagi Uredbe (ES) št. 1049/2001 za dostop do dokumentov, ki vsebujejo podatke v smislu uredbe o skupni ribiški politiki, v celoti uporabljajo določbe slednje v zvezi z zaupnostjo podatkov, ki se zbirajo in izmenjujejo v njenem okviru[144].

Te določbe ne pomenijo *lex specialis*, ki odstopa od splošnih pravil o dostopu javnosti do dokumentov, določenih v Uredbi (ES) št. 1049/2001, ampak določajo posebna pravila, ki zagotavljajo večje varstvo nekaterih podatkov[145]. V skladu s tem je Splošno sodišče potrdilo, da je predhodno soglasje države članice absolutni pogoj za razkritje podatkov, ki jih sporoči ta država članica v okviru uredbe o skupni ribiški politiki[146].

Drugič, Splošno sodišče je pojasnilo medsebojni vpliv Uredbe (ES) št. 1049/2001 in *Aarhuške uredbe*[147]. Slednja v splošni sistem dostopa javnosti do dokumentov uvaja podrobna pravila, ki se nanašajo na dostop do okoljskih informacij. Splošno sodišče je v zvezi s tem potrdilo, da se Aarhuška uredba, s katero naj bi se Aarhuška konvencija uporabljala za institucije in organe Evropske unije, ne uporablja v okviru Evropske skupnosti za atomsko energijo[148].

Ugotovitev Splošnega sodišča je med drugim temeljila na naslovu Aarhuške uredbe, ki se izrecno nanaša na „institucije in organe Evropske skupnosti“ (ne da bi bila predvidena njena uporaba za druge subjekte, kot so institucije in organi v okviru Evropske skupnosti za atomsko energijo), in njeni preambuli, ki se sklicuje samo na Pogodbo ES[149]. Dejansko za ukrepe, sprejete na podlagi Pogodbe o ustanovitvi Evropske skupnosti za atomsko energijo, ne veljajo nujno obveznosti, ki se uporabljajo v okviru Evropske unije, saj sta Evropska skupnost za atomsko energijo in Evropska skupnost, zdaj Evropska unija, različni organizaciji, ustanovljeni z različnima pogodbama in z ločenima pravnima osebnostma[150].

---

[141] Uredba Sveta (ES) št. 1224/2009 z dne 20. novembra 2009 o vzpostavitvi nadzornega sistema Skupnosti za zagotavljanje skladnosti s pravili skupne ribiške politike, o spremembi uredb (ES) št. 847/96, (ES) št. 2371/2002, (ES) št. 811/2004, (ES) št. 768/2005, (ES) št. 2115/2005, (ES) št. 2166/2005, (ES) št. 388/2006, (ES) št. 509/2007, (ES) št. 676/2007, (ES) št. 1098/2007, (ES) št. 1300/2008, (ES) št. 1342/2008 in razveljavitvi uredb (EGS) št. 2847/93, (ES) št. 1627/94 in (ES) št. 1966/2006 (UL L 343, 22.12.2009, str. 1). (V nadaljnjem besedilu: uredba o skupni ribiški politiki).

[142] Glej sodbo v zadevi Republika Malta proti Evropski komisiji, *op. cit.*, točka 136.

[143] Prav tam, točki 137 in 140.

[144] Prav tam, točka 142.

[145] Prav tam, točka 139.

[146] Prav tam, točke 150, 162 in 173.

[147] Uredba (ES) št. 1367/2006 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 6. septembra 2006 o uporabi določb Aarhuške konvencije o dostopu do informacij, udeležbi javnosti pri odločanju in dostopu do pravnega varstva v okoljskih zadevah v institucijah in organih Skupnosti (UL L 264, 25.9.2006, str. 13). (V nadaljnjem besedilu: Aarhuška uredba).

[148] Glej sodbo v zadevi CEE Bankwatch Network proti Evropski komisiji, *op. cit.*, točke 48–50.

[149] Prav tam, točka 50.

[150] Prav tam, točka 47.

Poleg tega je Splošno sodišče poudarilo, da Aarhuška uredba ne vpliva na uporabo splošne domneve o zaupnosti v okviru preiskave[151]. Prav tako ta instrument ne uvaja zahteve po ozki razlagi razlogov za zavrnitev dostopa, navedenih v izjemi, ki se nanaša na preiskave, iz Uredbe (ES) št. 1049/2001, v zvezi z dokumenti, v katerih so informacije, ki se nanašajo na emisije v okolje[152].

Splošno sodišče je tudi pojasnilo opredelitev področja uporabe pojma „informacije, ki se nanašajo na emisije v okolje," iz Aarhuške uredbe[153]. Ta pojem je v središču okrepljene pravice do dostopa, če sproži domnevo prevladujočega javnega interesa za razkritje (razen za dokumente, ki se nanašajo na preiskave in zlasti kršitve)[154].

Zato pojem „informacije, ki se nanašajo na emisije v okolje," ne zajema vseh informacij, ki so povezane z emisijami v okolje[155].

Tako se informacije o količini emisij CO_2 na tono izdelanih proizvodov, čeprav so povezane z emisijami v okolje, same po sebi ne štejejo za „informacije, ki se nanašajo na emisije v okolje," v smislu Aarhuške uredbe.

Take informacije o učinkovitosti glede ogljika se ne štejejo za informacije, ki se nanašajo na emisije v okolje, saj javnosti ne omogočajo, da izve, kakšna je skupna količina dejansko izpuščenih (ali dovolj natančno predvidenih) emisij v okolje iz določenega obrata, kakšna je njihova kemična sestava ali katera je geografska lokacija teh emisij[156].

[151] Glej sodbo v zadevi Daimler proti Komisiji, *op. cit.*, točke 104–105.
[152] Prav tam, točke 99–103.
[153] Glej člen 6(1) Aarhuške uredbe.
[154] Prav tam.
[155] Glej sodbo v zadevi Deutsche Umwelthilfe eV proti Evropski komisiji, *op. cit.*, točka 113.
[156] Glej sodbo v zadevi Rogesa proti Evropski komisiji, *op. cit.*, točke 102–106, ki je zdaj v pritožbenem postopku.

Podobno informacije, ki se nanašajo na odobritev aktivne snovi v nekaterih proizvodih, ocenjenih na ravni EU, niso nujno povezane z emisijami, katerih izpust v okolje je mogoče predvideti. Uporaba, pogoji uporabe in sestava proizvodov, ki jih odobri država članica na svojem ozemlju, se lahko zelo razlikujejo. Zato se taki podatki ne štejejo za „informacije, ki se nanašajo na emisije v okolje," v smislu Aarhuške uredbe[157].

Prav tako dokumenti, ki izražajo mnenja, ocene in predloge proizvajalcev avtomobilov v zvezi z razpoložljivostjo določene snovi, kot taki ne pomenijo informacij, ki se nanašajo na emisije v okolje, v smislu Aarhuške uredbe[158]. To še zlasti velja, kadar v takih dokumentih nista podrobno opredeljena obseg in obdobje uporabe snovi ali kako bi uporaba snovi prispevala k večjemu tveganju emisij v okolje[159].

Evropska komisija je torej pozorno spremljala razvoj sodne prakse evropskih sodišč in se dobro seznanila z vsemi zgoraj navedenimi pojasnili, zagotovljenimi leta 2018. Zlasti je poskrbela za prilagoditev svoje upravne prakse, da bi se ta upoštevala, kadar je to potrebno. V ta namen je Generalni sekretariat, tako kot v prejšnjih letih, skupaj s pravno službo redno organiziral seminarje za seznanjanje osebja Evropske komisije z najpomembnejšim nedavnim razvojem sodne prakse o dostopu do dokumentov.

6.3. Nove sodne zadeve, ki še potekajo[160]

V letu 2018 je bilo Splošnemu sodišču predloženih 11 novih zadev na podlagi Uredbe (ES) št. 1049/2001, ki vključujejo Komisijo[161]. Poleg tega je bilo pri Sodišču vloženih pet pritožb zoper sodbe Splošnega sodišča v zadevah, v katerih je bila Evropska komisija stranka v postopku[162].

[157] Glej sodbo v zadevi Stichting Greenpeace Nederland in Pesticide Action Network Europe (PAN Europe) proti Evropski komisiji, *op. cit.*, točka 90.

[158] Glej sodbo v zadevi Deutsche Umwelthilfe eV proti Evropski komisiji, *op. cit.*, točka 111.

[159] Prav tam.

[160] Na dan 31. decembra 2018.

[161] Te zadeve so bile: Umweltinstitut München proti Komisiji, T-712/18; Bronckers proti Komisiji, T-746/18; Bonnafous proti Komisiji, T-646/18; TUIfly proti Komisiji, T-619/18; Compañia de Tranvías de la Coruña proti Komisiji, T-485/18; RATP proti Komisiji, T-422/18; RATP proti Komisiji, T-250/18; Bruel proti Komisiji, T-202/18; Batchelor proti Komisiji, T-85/18; Planet proti Komisiji, T-29/18 , in Pesticide Action Network Europe (PAN Europe) proti Evropski komisiji, T-25/18.

[162] In sicer v zadevah Pint proti Komisiji in Madžarski, C-770/18 P (pritožba: zadeva pred Splošnim sodiščem T-634 /17); ClientEarth proti Komisiji, C-612/18 P (pritožba: zadeva pred Splošnim sodiščem T - 644/ 16); Verein Deutsche Sprache eV proti Evropski komisiji, C-440/18 P (pritožba: zadeva pred Splošnim sodiščem T-468/16); Rogesa proti Komisiji, C-568/18 P (pritožba: zadeva pred Splošnim sodiščem T-643/13), in Izba Gospodarcza Producentów i Operatorów Urządzeń Rozrywkowych proti Komisiji, C-560/18 P (pritožba: zadeva pred Splošnim sodiščem T-514/15).

ZAKLJUČEK

V letu 2018 je imela pravica do dostopa do dokumentov na zahtevo, kot je določena v Listini Evropske unije o temeljnih pravicah, Pogodbah Evropske unije in Uredbi (ES) št. 1049/2001, še vedno ključno vlogo pri izvajanju zaveze Evropske komisije glede preglednosti.

Zdi se, da majhno število tožb in sodb z razglasitvijo ničnosti njenih sklepov na tem področju kaže, da je Evropska komisija na splošno vzpostavila ustrezno ravnovesje med pravico do dostopa in drugimi javnimi ali zasebnimi interesi, zaščitenimi z izjemami, ki so določene v Uredbi (ES) št. 1049/2001.

Evropska komisija ostaja institucija EU, ki obravnava daleč največje število zahtev za dostop do dokumentov na podlagi Uredbe (ES) št. 1049/2001. Leta 2018 je dosegla največje število zahtev od začetka veljavnosti Uredbe leta 2001, saj je prejela kar 6 912 začetnih prošenj. Večina od teh prošenj se je nanašala na več dokumentov ali kar na celotne spise.

Po eni strani se institucija zaradi večjega števila prošenj in njihove zapletenosti vse pogosteje srečuje z velikim izzivom usklajevanja načela preglednosti z uravnoteženim in učinkovitim oblikovanjem politik.

Po drugi strani pa je to nedvomno privedlo tudi do večjega števila dokumentov, ki so postali dostopni javnosti, ob upoštevanju nekaterih izjem. Ti izdani dokumenti so dopolnili precejšnjo količino informacij in dokumentov, ki so že bili na voljo prek spletišča Evropske komisije po zaslugi njene politike stalnega povečevanja števila proaktivno objavljenih dokumentov in močne zavezanosti preglednosti.

Evropska komisija pozdravlja ta naraščajoči interes splošne javnosti, ki je rezultat njenih dejavnosti, in stalno sprejema nove pobude, namenjene proaktivnemu razvoju preglednosti v njenih postopkih odločanja.

V letu 2018 se je to med drugim pokazalo z začetkom veljavnosti novega kodeksa ravnanja članov Evropske komisije in uredbe o varstvu osebnih podatkov, pa tudi z najvišjo stopnjo preglednosti doslej v okviru občutljivih pogajanj o izstopu Združenega kraljestva iz EU.

Ne nazadnje, Evropska komisija se je v letu 2018 vse bolj soočala z novim vseprisotnim izzivom za preglednost, in sicer s spletnimi dezinformacijami. Dezinformacije so nasprotje preglednosti. Zato je sodelovala z vsemi zainteresiranimi stranmi, da bi opredelila jasen, celovit in široko zastavljen akcijski načrt[163] za omejitev njihovega širjenja in vpliva v Evropi in s tem zagotovila varstvo evropskih vrednot in demokratičnih sistemov.

[163] Skupno sporočilo Evropskemu parlamentu, Evropskemu svetu, Svetu, Evropskemu ekonomsko-socialnemu odboru in Odboru Regij: Akcijski načrt proti dezinformacijam (JOIN(2018) 36 z dne 5. decembra 2018), na voljo na: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52018JC0036&from=EN.