



Zbornik sudske prakse

PRESUDA OPĆEG SUDA (prvo vijeće)

12. svibnja 2015.*

„Pristup dokumentima – Uredba (EZ) br. 1049/2001 – Dokumenti koji su uzeti u obzir u okviru financijske revizije u vezi s ispunjenjem određenih ugovora o istraživanju sklopljenih u okviru Šestog okvirnog programa za istraživanje, tehnološki razvoj i demonstracijske aktivnosti – Odbijanje pristupa – Izuzeće koje se odnosi na zaštitu svrhe inspekcija, istraga i revizija – Obveza konkretnog i pojedinačnog ispitivanja – Prevladavajući javni interes“

U predmetu T-480/11,

Technion – Israel Institute of Technology, sa sjedištem u Haifi (Izrael),

Technion Research & Development Foundation Ltd, sa sjedištem u Haifi,

koje su zastupali D. Grisay i D. Piccininno, a zatim D. Grisay i C. Hartman, odvjetnici,

tužitelji,

protiv

Europske komisije, koju su zastupali P. Costa de Oliveira i C. ten Dam, a zatim F. Clotuche-Duvieusart, u svojstvu agenata,

tuženika,

povodom zahtjeva za poništenje odluke Komisije od 30. lipnja 2011. kojom se društvu Technion – Israel Institute of Technology odbija pristup dokumentima koji su uzeti u obzir u okviru financijske revizije u vezi s ispunjenjem određenih ugovora o istraživanju sklopljenih u okviru Šestog okvirnog programa Europske zajednice za istraživanje, tehnološki razvoj i demonstracijske aktivnosti kojim se pridonosi stvaranju Europskog prostora za istraživanje i inovaciju (2002.-2006.),

OPĆI SUD (prvo vijeće)

u sastavu: H. Kanninen, predsjednik, I. Pelikánová i E. Buttigieg (izvjestitelj), suci,

tajnik: S. Spyropoulos, administratorica,

uzimajući u obzir pisani postupak i nakon rasprave održane 14. svibnja 2014.,

donosi sljedeću

* Jezik postupka: francuski

Presudu

Okolnosti spora

- 1 Tužitelji, Technion – Israel Institute of Technology i Technion Research & Development Foundation Ltd (u daljnjem tekstu: TRDF), dva su subjekta koji djeluju u području obrazovanja i istraživanja. Konkretno, Technion je institut za visoko obrazovanje u području tehnologije, osnovan 1912., dok je TRDF, osnovan 1952., zaklada u cijelosti u vlasništvu Techniona koji je u potpunosti financira i upravlja financijskim i administrativnim vidovima projekata u koje je uključen Technion.
- 2 U prosincu 2003. i srpnju 2006. Technion je kao član različitih konzorcija ugovaratelja s Komisijom Europskih zajednica sklopio četiri ugovora u okviru Šestog okvirnog programa Europske zajednice za istraživanje, tehnološki razvoj i demonstracijske aktivnosti kojim se pridonosi stvaranju Europskog prostora za istraživanje i inovaciju (2002.-2006.), odnosno ugovor Terregov, potpisan 3. prosinca 2003. pod brojem 507749, ugovor Cocoon, potpisan 11. prosinca 2003. pod brojem 507126, ugovor Qualeg, potpisan 17. prosinca 2003. pod brojem 507767 te ugovor Mosaica, potpisan 24. srpnja 2006. pod brojem 034984.
- 3 Dopisom od 29. travnja 2009. Komisija je obavijestila Technion o svojoj odluci da provede financijsku reviziju troškova koji se potražuju u okviru ugovora Mosaica, Cocoon i Qualeg, u skladu s člankom II.29 općih uvjeta iz Priloga II. navedenim ugovorima. Reviziju je trebalo provesti revizorsko društvo koje nije bilo dio Komisije (u daljnjem tekstu: revizor) i koje je djelovalo kao zastupnik Komisije.
- 4 Revizor je 10. svibnja 2010. dostavio Technionu nacrt revizorskog izvješća. Za svaki od ugovora, Terregov, Cocoon, Qualeg i Mosaica, koji su u konačnici bili predmetom revizije, revizor je predložio prilagodbu troškova koje je Technion potraživao od Komisije.
- 5 Što se tiče, konkretno, ugovora Cocoon, Terregov i Mosaica, predložene prilagodbe odnosile su se osobito na troškove osoblja koje je Technion potraživao na temelju usluga koje je pružio K., kojeg je Technion privremeno zaposlio za ispunjenje navedenih ugovora. Revizor je primijetio da je K. istodobno radio za više subjekata tijekom revidiranog razdoblja, unatoč činjenici da je bio zaposlen u punom radnom vremenu u Technionu. Prema mišljenju revizora zbog te se okolnosti, koja je potkrijepljena drugim činjenicama, nije mogla utvrditi istinitost vremena i troškova koje je Technion potraživao od Komisije na temelju usluga koje je pružio K. U nacrtu revizorskog izvješća tako je predloženo da se odbiju, među ostalim, svi troškovi osoblja koje je Technion potraživao na temelju usluga koje je pružio K. u okviru triju gore navedenih ugovora.
- 6 Technion je 10. lipnja 2010. revizoru uputio dopis u kojem je zatražio dodatni rok od petnaest dana za podnošenje komentara na nacrt revizorskog izvješća. Technion je od revizora također zatražio da mu dostavi sve informacije o uslugama koje je K. pružio subjektima različitim od Techniona, iako je bio na puno radno vrijeme zaposlen kod Techniona.
- 7 Dopisom od 19. srpnja 2010. Komisija je odobrila traženo produljenje roka. Osim toga, pojasnila je da nije u mogućnosti dostaviti preslike financijskih ili administrativnih dokumenata koji se odnose na usluge koje je K. pružio subjektima različitim od Techniona (u daljnjem tekstu: sporni dokumenti) jer su ti dokumenti primljeni u okviru financijskih revizija koje su u skladu s primjenjivim ugovornim odredbama bile provedene na osnovi načela povjerljivosti. Međutim, Komisija je potvrdila da raspolaže dokazima o uslugama koje je K. pružio subjektima različitim od Techniona u revidiranom razdoblju i za koje su se potraživali iznosi u okviru projekata koje je financirala Europska unija.

- 8 Dopisom od 13. kolovoza 2010. Technion je osporio odbijanje Komisije da mu dostavi sporne dokumente, tvrdeći da se nijednim izuzećem iz Uredbe (EZ) br. 1049/2001 Europskog parlamenta i Vijeća od 30. svibnja 2001. o javnom pristupu dokumentima Europskog parlamenta, Vijeća i Komisije (SL L 145, str. 43.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 1. svezak 16., str. 70.) ne može opravdati to obijanje. Stoga je naveo da ostaje pri svojem zahtjevu za pristup spornim dokumentima. Također je pitao Komisiju o mogućnosti dobivanja djelomičnog pristupa spornim dokumentima te je dodatno pojasnio da elementi navedeni u nacrtu revizorskog izvješća i Komisijinom dopisu od 19. srpnja 2010. ne dokazuju u dovoljnoj mjeri činjenice koje se stavljaju na teret K.-u.
- 9 Komisija je odgovorila dopisom od 4. listopada 2010. U tom je dopisu navela da, što se tiče projekata koje je financirala Unija, a u kojima je sudjelovao Technion i za koje su drugi subjekti potraživali iznose koji su odgovarali uslugama što ih je izvršio K., može Technionu dostaviti primjerak izvješća o upravljanju projektom (*project management reports*, u daljnjem tekstu: PMR-ovi) zato što su ih izradili konzorciji čiji je Technion bio član pa mu je stoga bio poznat njihov sadržaj. Komisija je dopisu priložila primjerke PMR-ova koji su se odnosili na projekte Qualeg i Mosaica.
- 10 Suprotno tome, Komisija je navela da su dokumenti dobiveni u okviru revizija provedenih nad članovima drugih konzorcija, u pogledu projekata u kojima Technion nije sudjelovao, kao i dokumenti dobiveni u okviru istrage, bili obuhvaćeni izuzećem predviđenim u članku 4. Uredbe br. 1049/2001 koje se odnosi na zaštitu svrhe inspekcija, istraga i revizija. Prema mišljenju Komisije, budući da je istraga još uvijek u tijeku, otkrivanje spornih dokumenata moglo bi naštetiti dobrom odvijanju istrage i utjecati na interese stranaka.
- 11 Osim toga, u svojem dopisu od 4. listopada 2010. Komisija je navela mogućnost da Technion njezinom glavnom tajniku podnese ponovni zahtjev za pristup spornim dokumentima.
- 12 Dopisom od 18. listopada 2010. Technion je podnio ponovni zahtjev za pristup spornim dokumentima. U tom je dopisu, među ostalim, tvrdio da dostavljanje spornih dokumenata – koje je definirao kao „[d]okumente na temelju kojih su revizori predložili odbijanje svih troškova koji su nastali zbog plaćanja [K.-u]“ – ne bi ugrozilo ni trenutno ni buduće dobro odvijanje različitih revizorskih postupaka, nego bi, upravo suprotno, Technionu omogućilo da razjasni podatke sadržane u tim dokumentima, a Komisiji da bude bolje upoznata s načinom na koji su se izvršavali različiti projekti. Technion je ponovno pitao Komisiju o mogućnosti dobivanja barem djelomičnog pristupa spornim dokumentima.
- 13 Technion je u dopisu od 19. listopada 2010. koji je uputio Komisiji istaknuo da zbog njezina stajališta ne može iznijeti svoje primjedbe u pogledu sadržaja spornih dokumenata na temelju kojih je u nacrtu revizorskog izvješća predloženo odbijanje svih iznosa koji se odnose na usluge koje je pružio K. Technion je dodao da informacije koje je Komisija dostavila dopisima od 19. srpnja i 4. listopada 2010. ne dokazuju u dovoljnoj mjeri činjenice koje se stavljaju na teret K.-u.
- 14 Dopisom od 26. listopada 2010. glavno tajništvo Komisije potvrdilo je primitak ponovnog zahtjeva za pristup spornim dokumentima i obavijestilo Technion da će mu u roku od petnaest radnih dana uputiti odgovor.
- 15 Dopisima od 18. studenoga i 9. prosinca 2010. glavno tajništvo Komisije najavilo je da treba produljiti rok predviđen člankom 8. stavkom 1. Uredbe br. 1049/2001 za odgovor na navedeni zahtjev za pristup spornim dokumentima.
- 16 Odlukom od 30. lipnja 2011. (u daljnjem tekstu: pobijana odluka), glavni tajnik Komisije potvrdio je odbijanje pristupa spornim dokumentima.

- 17 Kao prvo, glavni tajnik Komisije pojasnio je opseg zahtjeva za pristup spornim dokumentima, zaključivši da se taj zahtjev odnosi osobito na dokumente koji obuhvaćaju druge subjekte različite od Techniona, a koji su dobiveni i prikupljeni u okviru istrage. Naveo je da je na temelju toga Komisija identificirala 52 dokumenta koja potječu od trećih osoba, administrativnog su karaktera, sadržavaju ugovorne ili financijske podatke te potvrđuju činjenice koje se stavljaju na teret K.-u. Ti dokumenti, proizašli iz revizija tih drugih subjekata, dio su elemenata koji su pridonijeli zaključcima revizije koja se odnosi na Technion.
- 18 Kao drugo, glavni tajnik Komisije pojasnio je da nije moguće opisati predmetne dokumente a da se pritom ne otkrije njihov sadržaj.
- 19 Kao treće, glavni tajnik Komisije naveo je da su sva 52 predmetna dokumenta očito obuhvaćena izuzećem iz članka 4. stavka 2. treće alineje Uredbe br. 1049/2001 koje se odnosi na zaštitu svrhe inspekcija, istraga i revizija. Otkrivanje navedenih dokumenata naštetilo bi dobrom odvijanju revizija te spriječilo Komisiju da dođe do zaključaka i, ako je potrebno, poduzme daljnje prikladne mjere.
- 20 Kao četvrto, glavni tajnik Komisije naveo je da se traženi dokumenti, s obzirom na to da sadržavaju osobne podatke o K.-u i drugim osobama, ne mogu otkriti ni na temelju izuzeća iz članka 4. stavka 1. točke (b) Uredbe br. 1049/2001 koja se odnosi na zaštitu privatnosti i integriteta pojedinca.
- 21 Kao peto, glavni tajnik Komisije naveo je da nije moguć djelomični pristup traženim dokumentima s obzirom na to da su svi obuhvaćeni dvama gore navedenim izuzećima.
- 22 Naposljetku, kao šesto, glavni tajnik Komisije naveo je da je interes Techniona da dobije pristup spornim dokumentima privatne naravi te da se stoga ne može uzeti u obzir u okviru analize koja se provodi na temelju Uredbe br. 1049/2001. Technion nije dokazao postojanje javnog interesa koji bi prevladao u odnosu na štetu uzrokovanu otkrivanjem i tako opravdao navedeno otkrivanje, a ni Komisija ne raspolaže dokazima tog interesa. Glavni tajnik Komisije stoga je zaključio da je u ovom slučaju prevladavajući interes zaštite revizije i svih mogućih daljnjih upravnih mjera.
- 23 Dopisom od 2. kolovoza 2011. Komisija je obavijestila Technion da potvrđuje rezultate provedene revizije i da tu reviziju smatra zaključenom. Osim toga, navela je da će prilagoditi troškove koji se neosnovano potražuju i da bi ta prilagodba mogla utjecati na buduća plaćanja Technionu ili dovesti do izdavanja naloga za povrat.

Postupak i zahtjevi stranaka

- 24 Tužbom podnesenom tajništvu Općeg suda 9. rujna 2011. tužitelji su pokrenuli ovaj postupak.
- 25 Aktima podnesenima tajništvu Općeg suda 22. prosinca 2011. i 9. siječnja 2012. Kraljevina Danska odnosno Republika Finska zatražile su intervenciju u potporu zahtjevu tužitelja.
- 26 Rješenjem predsjednika prvog vijeća Općeg suda 12. ožujka 2012. prihvaćeni su navedeni zahtjevi za intervenciju.
- 27 Aktima podnesenima tajništvu Općeg suda 13. i 30. travnja 2012. Republika Finska odnosno Kraljevina Danska obavijestile su Opći sud da povlače svoje zahtjeve za intervenciju.
- 28 Rješenjem predsjednika prvog vijeća Općeg suda od 21. lipnja 2012. Republika Finska i Kraljevina Danska izbrisane su iz ovog predmeta kao intervenijenti.

- 29 Na temelju izvještaja suca izvjestitelja Opći sud (prvo vijeće) odlučio je otvoriti usmeni dio postupka te je, u okviru mjera upravljanja postupkom predviđenih člankom 64. Poslovnika, u pisanom obliku postavio pitanja strankama koje su na njih odgovorile u dodijeljenom roku.
- 30 Izlaganja stranaka i njihovi odgovori na pitanja Općeg suda saslušana su na raspravi održanoj 14. svibnja 2014.
- 31 Usmeni dio postupka zatvoren je odlukom predsjednika prvog vijeća Općeg suda od 13. srpnja 2014., nakon što je Komisija u dodijeljenom roku podnijela određene dokumente koje je tražio Opći sud tijekom rasprave, na temelju članka 64. Poslovnika, te nakon što su tužitelji podnijeli očitovanja o tim dokumentima.
- 32 Tužitelji od Općeg suda zahtijevaju da:
- poništi pobijanu odluku;
 - naloži Komisiji snošenje troškova.
- 33 Komisija od Općeg suda zahtijeva da:
- odbije tužbu kao nedopuštenu u odnosu na TRDF;
 - odbije tužbe kao neosnovanu u odnosu na Technion;
 - tužiteljima naloži snošenje troškova.

Pravo

Dopuštenost tužbe u odnosu na TRDF

- 34 Bez formalnog isticanja prigovora nedopuštenosti na temelju članka 114. Poslovnika, Komisija ističe da je tužba nedopuštena u pogledu TRDF-a jer se pobijana odluka ne odnosi izravno na tu zakladu u smislu članka 263. stavka 4. UFEU-a.
- 35 U tom pogledu treba podsjetiti da je na Općem sudu da ocijeni što je potrebno za dobro sudovanje u okolnostima slučaja (presuda od 26. veljače 2002., Vijeće/Boehringer, C-23/00 P, Zb., EU:C:2002:118, t. 50. do 52.). U ovom slučaju Opći sud smatra da je potrebno najprije odlučiti o meritumu tužbe.

Meritum

Uvodna razmatranja

- 36 Četiri tužbena razloga iznesena su u prilog ovoj tužbi. Prvi se tužbeni razlog temelji na nepostojanju konkretnog i pojedinačnog ispitivanja spornih dokumenata od strane Komisije. Drugi se tužbeni razlog temelji na očitoj pogrešci u ocjeni koju je počinila Komisija prilikom primjene dvaju izuzeća na koja se pozvala kako bi odbila pristup spornim dokumentima. Treći se tužbeni razlog temelji na povredi članka 4. stavka 6. Uredbe br. 1049/2001 jer Komisija nije odobrila djelomični pristup spornim dokumentima. Četvrti se tužbeni razlog temelji na povredi načela proporcionalnosti jer Komisija nije odvagula izuzeća na koja se poziva u odnosu na javni interes.

37 Najprije treba ispitati iznesene tužbene razloge u dijelu u kojem se odnose na primjenu izuzeća predviđenog u članku 4. stavku 2. trećoj alineji Uredbe br. 1049/2001 koja se odnosi na zaštitu svrhe inspekcija, istraga i revizija.

Primjena izuzeća predviđenog u članku 4. stavku 2. trećoj alineji Uredbe br. 1049/2001

38 Najprije treba zajedno ispitati prva tri iznesena tužbena razloga za poništenje. Nakon toga će se ispitati četvrti tužbeni razlog.

– Prvi, drugi i treći tužbeni razlog koji se temelje na nepostojanju konkretnog i pojedinačnog ispitivanja spornih dokumenata od strane Komisije, na očitoj pogrešci u ocjeni prilikom primjene izuzeća predviđenog u članku 4. stavku 2. trećoj alineji Uredbe br. 1049/2001 i na povredi članka 4. stavka 6. Uredbe br. 1049/2001.

39 U okviru prvog i trećeg tužbenog razloga, tužitelji Komisiji prigovaraju da nije provela konkretno i pojedinačno ispitivanje spornih dokumenata. Prema njihovu mišljenju Komisija, time što se pozvala na jednu kategoriju dokumenata, odnosno na dokumente koji pripadaju reviziji, umjesto na konkretne podatke sadržane u spornim dokumentima, nije dovoljno opravdala pobijanu odluku. Posljedica nedostatka konkretnog i pojedinačnog ispitivanja spornih dokumenata jest ta da Komisija nije mogla ocijeniti mogućnost odobravanja djelomičnog pristupa Technionu, čime je povrijedila članak 4. stavak 6. Uredbe br. 1049/2001.

40 U okviru drugog tužbenog razloga, tužitelji u biti tvrde da razmatranja na koja se poziva u pobijanoj odluci u svrhu dokazivanja da bi otkrivanje spornih dokumenata ugrozilo svrhu inspekcija, istraga i revizija sadržavaju očite pogreške u ocjeni.

41 Komisija osporava sve argumente tužitelja.

42 Treba podsjetiti da su Uredbom br. 1049/2001 definirana načela, uvjeti i ograničenja prava na pristup dokumentima institucija Unije, predviđenog u članku 15. UFEU-a. U skladu s člankom 4. stavcima 2. i 6. navedene uredbe:

„2. Institucije uskraćuju pristup dokumentu ako bi njegovo otkrivanje ugrozilo zaštitu:

[...]

— svrhe inspekcija, istraga i revizija,

osim ako za njegovo otkrivanje postoji prevladavajući javni interes.

[...]

6. Ako su izuzećima obuhvaćeni samo dijelovi traženog dokumenta, preostali se dijelovi dokumenta objavljuju.“

43 Prema ustaljenoj sudskoj praksi, izuzeća od pristupa dokumentima trebaju se tumačiti i primjenjivati strogo, na način da ne ometaju primjenu općeg načela kojim se javnosti daje najširi mogući pristup dokumentima institucija Unije (presude od 18. prosinca 2007., Švedska/Komisija, C-64/05 P, Zb., EU:C:2007:802, t. 66.; od 1. srpnja 2008., Švedska i Turco/Vijeće, C-39/05 P i C-52/05 P, Zb., EU:C:2008:374, t. 36., i od 6. srpnja 2006., Franchet i Byk/Komisija, T-391/03 i T-70/04, Zb., EU:T:2006:190, t. 84.).

- 44 Osim toga, pojašnjeno je da ispitivanje zahtjeva za pristup dokumentima treba biti konkretno. Naime, s jedne strane, sama činjenica da se dokument odnosi na interes zaštićen izuzećem ne može biti dovoljna da bi se opravdala primjena tog izuzeća (vidjeti presudu od 13. travnja 2005., Verein für Konsumenteninformation/Komisija, T-2/03, Zb., u daljnjem tekstu: presuda VKI, EU:T:2005:125, t. 69. i navedenu sudsku praksu). Takva primjena može se načelno opravdati samo ako je institucija prethodno ocijenila, kao prvo, bi li pristup dokumentu mogao konkretno i stvarno ugroziti zaštićeni interes i, kao drugo, u slučajevima iz članka 4. stavaka 2. i 3. Uredbe br. 1049/2001, postoji li prevladavajući javni interes koji opravdava otkrivanje predmetnog dokumenta. S druge strane, opasnost od ugrožavanja zaštićenog interesa treba biti razumno predvidljiva, a ne samo hipotetska (vidjeti gore navedenu presudu VKI, EU:T:2005:125, t. 69. i navedenu sudsku praksu).
- 45 To konkretno ispitivanje treba proizlaziti iz obrazloženja odluke (vidjeti presudu VKI, t. 44. *supra*, EU:T:2005:125, t. 69. i navedenu sudsku praksu).
- 46 Osim toga, to konkretno ispitivanje treba provesti za svaki dokument na koji se zahtjev odnosi. Naime, iz Uredbe br. 1049/2001 proizlazi da su sva izuzeća navedena u njezinu članku 4. stavcima 1. do 3. navedena kao izuzeća koja treba primijeniti „na dokument“ (presuda VKI, t. 44. *supra*, EU:T:2005:125, t. 70.).
- 47 Konkretno i pojedinačno ispitivanje svakog dokumenta potrebno je i zato što, čak i u slučaju kad je jasno da se zahtjev za pristup odnosi na dokumente obuhvaćene izuzećem, samo takvo ispitivanje može omogućiti instituciji da ocijeni mogućnost odobravanja djelomičnog pristupa podnositelju zahtjeva, u skladu s člankom 4. stavkom 6. Uredbe br. 1049/2001 (presuda od 7. lipnja 2011., Toland/Parlament, T-471/08, Zb., EU:T:2011:252, t. 30.).
- 48 Istodobno iz sudske prakse proizlazi da postoje izuzeća od obveze predmetne institucije da konkretno i pojedinačno ispita dokumente za koje se zahtijeva pristup, te stoga i od njezine obveze da ih dovoljno precizno opiše i pruži detaljno obrazloženje u odnosu na sadržaj svakog predmetnog dokumenta. Konkretno, Opći sud u više je navrata presudio da, s obzirom na to da je cilj konkretnog i pojedinačnog ispitivanja, koje načelno treba provesti institucija kao odgovor na zahtjev za pristup koji je podnesen na temelju Uredbe br. 1049/2001, omogućiti predmetnoj instituciji, s jedne strane, da ocijeni u kojoj se mjeri može primijeniti izuzeće od prava na pristup i, s druge strane, da ocijeni mogućnost djelomičnog pristupa, navedeno ispitivanje ne mora biti potrebno ako je zbog posebnih okolnosti slučaja očito da pristup treba odbiti ili da ga, upravo suprotno, treba odobriti. To bi mogao biti slučaj osobito ako su određeni dokumenti, najprije, ili očito u cijelosti obuhvaćeni izuzećem od prava na pristup, ili su, suprotno tome, očito u cijelosti dostupni, ili su, naposljetku, već bili predmetom konkretne i pojedinačne ocjene Komisije u sličnim okolnostima (presude VKI, t. 44. *supra*, EU:T:2005:125, t. 75., od 12. rujna 2007., API/Komisija, T-36/04, Zb., EU:T:2007:258, t. 58., i od 9. rujna 2011., LPN/Komisija, T-29/08, Zb., EU:T:2011:448, t. 114.).
- 49 Iz toga slijedi da je, u okviru ispitivanja tužbenih razloga koji se temelje na povredi odredbi članka 4. Uredbe br. 1049/2001, na Općem sudu da nadzire je li Komisija provela konkretno i pojedinačno ispitivanje svakog od zatraženih dokumenata ili dokazala da su odbijeni dokumenti očito u cijelosti obuhvaćeni izuzećem (vidjeti u tom smislu presudu od 20. ožujka 2014, Reagens/Komisija, T-181/10, EU:T:2014:139, t. 65.).
- 50 U ovom slučaju treba podsjetiti da se opseg zahtjeva za pristup spornim dokumentima na temelju Uredbe br. 1049/2001, kao što je shvaćen u prvobitnom odgovoru (vidjeti točku 9. ove presude) i, s obzirom na to da ga Technion nije osporio, preuzet u pobijanoj odluci (vidjeti točku 17. ove presude), odnosi na dokumente koji potječu od subjekata različitih od Techniona, i koji se na njih odnose, a na temelju kojih je revizor u nacrtu revizorskog izvješća privremeno zaključio da troškovi koje je Technion potraživao od Komisije na temelju usluga koje je pružio K. nisu prihvatljivi. Kao što

proizlazi osobito iz dopisa od 19. listopada 2010., Technion je tvrdio da mu je odbijanje pristupa navedenim dokumentima onemogućilo da zaštiti svoja prava u okviru kontradiktornog postupka revizije.

51 U pobijanoj odluci Komisija je navela sljedeće:

„Na temelju [zahtjeva za pristup] identificirali smo 52 dokumenta koji potječu od trećih osoba, administrativnog su karaktera, sadržavaju ugovorne i/ili financijske podatke te potvrđuju istodobno sudjelovanje [K.-a] u istraživačkim projektima za račun pravnih subjekata različitih od Techniona u istim razdobljima kada je sudjelovao u projektima za Technion. Ti dokumenti, koji su proizašli iz revizija tih drugih subjekata, dio su elemenata koji su pridonijeli zaključcima revizije Techniona.“

52 Komisija je nakon toga navela da je u predmetnom slučaju nemoguće opisati sporne dokumente, a da se ne otkrije njihov sadržaj. Pojasnila je da bi, s obzirom na to da se zahtjev Techniona odnosio na pristup dokumentima koji su dio revizija, njihova identifikacija i detaljan opis u pobijanoj odluci, s ciljem opravdavanja povjerljivosti njihova sadržaja, mogao ugroziti revizije i, stoga, lišiti primjenjiva izuzeća njihove bitne svrhe.

53 Potom je Komisija potvrdila da su sporni dokumenti, u toj fazi, očito svi obuhvaćeni izuzećem iz članka 4. stavka 2. treće alineje Uredbe br. 1049/2001. Komisija je, naime, procijenila da bi otkrivanje tih dokumenata, koji su svi dio upravnog spisa revizija, naštetilo dobrom odvijanju tih revizija te spriječilo Komisiju da dođe do zaključaka i, ako je potrebno, poduzme daljnje prikladne mjere.

54 Konkretno, Komisija je pojasnila da bi otkrivanje spornih dokumenata moglo omogućiti dotičnim osobama da djeluju na način da ugroze dobro odvijanje predmetnih revizija, kao i poduzimanje daljnjih prikladnih mjera. Osim toga, navela je da bi se tim otkrivanjem i javnosti i predmetnim subjektima otkrila strategija Komisije, čime bi ne samo revizije u tijeku, nego i druge istrage i moguće daljnje mjere izgubile svoju učinkovitost. Konačno, Komisija je istaknula potrebu da njezine službe imaju mogućnost neovisno provoditi revizije a da nisu izložene vanjskim pritiscima.

55 Zaključak Komisije da su sporni dokumenti, kojih je prema njezinu ispitivanju bilo 52, očito u cijelosti obuhvaćeni izuzećem iz članka 4. stavka 2. treće alineje Uredbe br. 1049/2001, treba poduprijeti.

56 Kao prvo, treba utvrditi da je Technion, općenito i sveobuhvatno zatražio pristup, na temelju Uredbe br. 1049/2001, dokumentima koji potječu od subjekata različitih od njega, i koji se na njih odnose, na temelju kojih je revizor došao do svojih privremenih zaključaka u nacrtu revizorskog izvješća, koji se odnose na istinitost troškova koje je Technion potraživao od Komisije na temelju usluga koje je pružio K. Tako iz samog izričaja zahtjeva za pristup proizlazi da se on očito odnosi na dokumente koji su svi bili dio upravnog spisa revizije Techniona i koji stoga ulaze u područje primjene izuzeća iz članka 4. stavka 2. treće alineje Uredbe br. 1049/2011.

57 Kao drugo, što se tiče osnovanosti primjene izuzeća predviđenog u članku 4. stavku 2. trećoj alineji Uredbe br. 1049/2001, treba napomenuti da je revizija Techniona još uvijek bila u tijeku u trenutku donošenja pobijane odluke. Ta je okolnost povećala predvidljivu opasnost da će otkrivanje spornih dokumenata javnosti ugroziti svrhe revizije, koje su u ovom slučaju provjera nužnosti i prihvatljivosti troškova koje je potraživao Technion te, na kraju, zaštita financijskih interesa Unije. Naime, kao što je Komisija navela u pobijanoj odluci, to bi otkrivanje izložilo revizora i nadležne službe Komisije predvidljivoj opasnosti od vanjskih pritisaka, što bi moglo ugroziti učinkovitost revizije Techniona. To bi otkrivanje također moglo ograničiti manevarski prostor koji bi imala Komisija za provođenje dodatnih revizija i istraga na temelju rezultata revizije Techniona nakon njezina dovršetka i zaključivanja.

- 58 Osim toga, treba napomenuti da, u skladu s člankom II.29 općih uvjeta iz Priloga II. ugovorima Mosaica, Cocoon i Qualeg, reviziju za račun Komisije treba provesti u skladu s načelom povjerljivosti, što znači, kao što su potvrdile stranke u svojim odgovorima na pisano pitanje Općeg suda, da se na temelju te odredbe dokumenti i informacije koji su stavljeni na raspolaganje revizoru ne mogu dostavljati ili otkrivati trećim osobama koje nisu stranke ugovora. Iz toga slijedi da bi otkrivanje dokumenata na temelju Uredbe br. 1049/2001 ugrozilo bit te ugovorne odredbe s obzirom na to da bi trećim osobama koje nisu stranke ugovora, odnosno općoj javnosti, omogućilo pristup gore navedenim dokumentima.
- 59 Tako iz prethodnih razmatranja proizlazi da je, u okolnostima slučaja koje se odnose na izričaj zahtjeva za pristup, na temelju činjenice da se taj zahtjev odnosio na dokumente koji su bili dio upravnog spisa revizije Techniona i činjenice da je ta revizija još uvijek bila u tijeku u trenutku donošenja pobijane odluke, Komisija imala pravo smatrati da, očito, pristup navedenim dokumentima treba odbiti na temelju članka 4. stavka 2. treće alineje Uredbe br. 1049/2001, a da nije potrebno provesti konkretno i pojedinačno ispitivanje svakog od spornih dokumenata.
- 60 Osim toga, s obzirom na to da Komisija utemeljeno nije provela konkretno i pojedinačno ispitivanje spornih dokumenata, iz toga slijedi da je također utemeljeno smatrala da su očito svi navedeni dokumenti obuhvaćeni izuzećem predviđenim u članku 4. stavku 2. trećoj alineji Uredbe br. 1049/2001 te da se nije mogao odobriti djelomični pristup (vidjeti u tom smislu i po analogiji presudu LPN/Komisija, t. 48. *supra*, EU:T:2011:448, t. 127.).
- 61 Argumenti koje su tužitelji iznijeli pred Općim sudom ne dovode u pitanje zaključak Komisije da su sporni dokumenti očito bili u cijelosti obuhvaćeni izuzećem predviđenim u članku 4. stavku 2. trećoj alineji Uredbe br. 1049/2001.
- 62 Kao prvo, tužitelji su tvrdili da otkrivanje spornih dokumenata ne bi ugrozilo dobro odvijanje postupka revizije ni ciljeve koji se njome nastoje postići s obzirom na to da su informacije sadržane u navedenim dokumentima samo činjenična utvrđenja. Stoga nije moguć nikakav pritisak, utjecaj ili pregovaranje.
- 63 Taj argument treba odbiti jer činjenični karakter spornih dokumenata ne isključuje mogućnost vršenja pritiska na revizora i službe Komisije i pokušaja utjecanja na njihovo djelovanje. Naime, kao što pravilno navodi Komisija, ako bi se prihvatio argument tužitelja, izuzeće koje se odnosi na revizije izgubilo bi svoju svrhu jer se revizije po svojoj prirodi odnose na provjeru podataka činjenične naravi. Međutim, tim izuzećem štiti se interes da se omogući da se revizije provode neovisno i bez pritiska subjekta nad kojim se provodi revizija, drugih zainteresiranih subjekata ili opće javnosti.
- 64 Kao drugo, tužitelji su na temelju presuda Franchet i Byk/Komisija, t. 43. *supra* (EU:T:2006:190, t. 111. i 112.) i Toland/Parlament, t. 47. *supra* (EU:T:2011:252, t. 45.) tvrdili da opravdanje Komisije da bi otkrivanje spornih dokumenata moglo ugroziti dobro odvijanje budućih revizija znači da pristup navedenim dokumentima ovisi o neizvjesnom, budućem i možda dalekom događaju, ovisno o brzini i pažnji različitih tijela. To bi rješenje bilo protivno cilju pristupa dokumentima, koji se sastoji u tome da se građanima omogući učinkovitiji nadzor zakonitosti izvršavanja javnih ovlasti.
- 65 Međutim, treba navesti da, za razliku od predmeta u kojima su donesene presude Franchet i Byk/Komisija, t. 43. *supra* (EU:T:2006:190), i Toland/Parlament, t. 47. *supra* (EU:T:2011:252), u kojima su predmetne istrage i revizije bile zaključene na dan donošenja odluke o odbijanju pristupa dokumentima, u ovom je slučaju revizija Techniona još uvijek bila u tijeku u trenutku donošenja pobijane odluke. Stoga bi otkrivanje spornih dokumenata moglo ugroziti ne samo moguće daljnje mjere koje bi bile poduzete na temelju konačnog izvješća kojim se završava ta revizija, nego i reviziju Techniona koja je u tijeku.

- 66 Kao treće, ni argument tužitelja da otkrivanje spornih dokumenata nije moglo ugroziti reviziju Techniona jer je u trenutku donošenja odluke ona bila pred zaključenjem ne može se prihvatiti. Točno je da je revizija zaključena mjesec i nekoliko dana nakon donošenja pobijane odluke i da sama Komisija u pobijanoj odluci navodi da je revizija bila pred završetkom. Međutim, to ne mijenja činjenicu da u trenutku donošenja pobijane odluke završno izvješće kojim se okončava revizija još uvijek nije bilo doneseno i da su dodatne istražne radnje u odnosu na tu reviziju i dalje bile moguće. Zato treba zaključiti da je otkrivanje javnosti spornih dokumenata na temelju Uredbe br. 1049/2001, s jedne strane, stvaralo predvidljivu i stvarnu opasnost od ugrožavanja učinkovitosti revizije Techniona koja je bila u tijeku i da je, s druge strane, ograničavalo manevarski prostor službama Komisije u odnosu na daljnje mjere koje bi se poduzele na temelju donesenog završnog izvješća.
- 67 S obzirom na prethodna razmatranja, potrebno je odbiti prva tri iznesena tužbena razloga za poništenje.
- Četvrti tužbeni razlog, koji se temelji na povredi načela proporcionalnosti zato što Komisija nije odvagala izuzeće predviđeno u članku 4. stavku 2. trećoj alineji Uredbe br. 1049/2001 u odnosu na javni interes
- 68 Tužitelji prigovaraju Komisiji da nije odvagala izuzeće predviđeno u članku 4. stavku 2. trećoj alineji Uredbe br. 1049/2001 u odnosu na javni interes koji bi opravdao otkrivanje spornih dokumenata, čime je povrijedila načelo proporcionalnosti.
- 69 Tužitelji tvrde da osim posebnog interesa Techniona da iskoristi mogućnost isticanja svojih očitovanja u okviru kontradiktornog postupka revizije postoji i interes drugih subjekata koji su sudjelovali u predmetnim projektima da provjere zakonitost revizija koje su bile provedene u odnosu na njih te mogućih Komisijinih zahtjeva za povrat.
- 70 Prema mišljenju tužitelja, postoji i javni interes za otkrivanje spornih dokumenata koji se odnosi na transparentnost revizija. Naime, postoji interes javnosti da provjeri način na koji Komisija provodi svoje postupke revizije kako bi mogla provjeriti da su mjere koje su poduzete za ispravljanje navodnih nedostataka odgovarajuće i prikladne. Transparentnost je također poželjna kako bi se suugovarateljima Komisije omogućilo da uspostave postupke potrebne za udovoljavanje zahtjevima koje postavlja Komisija.
- 71 Komisija tvrdi da je predmetni tužbeni razlog neosnovan.
- 72 Kao podsjetnik, u skladu s člankom 4. stavkom 2. posljednjim dijelom rečenice Uredbe br. 1049/2001, institucije Unije uskraćuju pristup dokumentu ako bi njegovo otkrivanje ugrozilo zaštitu, među ostalim, svrhe inspekcija, istraga i revizija, „osim ako za njegovo otkrivanje postoji prevladavajući javni interes“.
- 73 Imajući u vidu argumente tužitelja i sadržaj članka 4. stavka 2. treće alineje, posljednjeg dijela rečenice Uredbe br. 1049/2001, na Općem je sudu da nadzire osnovanost pobijane odluke, kojom je zaključeno da ne postoji prevladavajući javni interes u smislu gore navedene odredbe.
- 74 Na temelju članka 2. stavka 1. Uredbe br. 1049/2001, nositelj prava na pristup dokumentima institucija Unije jest „[s]vaki građanin Unije i svaka fizička ili pravna osoba s boravištem ili registriranim sjedištem u državi članici“. Iz toga proizlazi da je cilj navedene uredbe zajamčiti pristup dokumentima svima, a ne samo podnositelju zahtjeva dokumentima koji se na njega odnose (presuda Franchet i Byk/Komisija, t. 43. *supra*, EU:T:2006:190, t. 136.).

- 75 Posljedično, posebni interes koji može istaknuti podnositelj zahtjeva za pristup dokumentu koji se odnosi osobno na njega ne može se uzeti u obzir u okviru ocjene postojanja prevladavajućeg javnog interesa u smislu članka 4. stavka 2. posljednjeg dijela rečenice Uredbe br. 1049/2001 (vidjeti u tom smislu presudu *Franchet i Byk/Komisija*, t. 43. *supra*, EU:T:2006:190, t. 137.; vidjeti također u tom smislu i po analogiji presudu *Reagens/Komisija*, t. 49. *supra*, EU:T:2014:139, t. 144.).
- 76 U ovom slučaju tužitelji u nekoliko navrata navode da Technion treba imati pristup spornim dokumentima kako bi mogao učinkovito ostvariti svoja prava u okviru kontradiktornog postupka revizije. Međutim, taj interes, na koji se pozivaju tužitelji, privatni je interes Techniona i stoga nije relevantan u okviru odvagivanja interesa predviđenog u članku 4. stavku 2. posljednjem dijelu rečenice Uredbe br. 1049/2001 (vidjeti točku 75. ove presude). Čak i pod pretpostavkom da Technion ima, kao što tvrde tužitelji, pravo na pristup spornim dokumentima, dovoljno je istaknuti da se takvo pravo ne može ostvariti posebno korištenjem mehanizama javnog pristupa dokumentima uspostavljenih Uredbom br. 1049/2001 (vidjeti po analogiji presudu od 1. veljače 2007., *Sison/Vijeće*, C-266/05 P, Zb., EU:C:2007:75, t. 48.). Uostalom, treba podsjetiti da je svojim dopisom od 4. listopada 2010. (vidjeti točku 9. ove presude) Komisija Technionu individualno, a ne na temelju Uredbe br. 1049/2001, dostavila PMR-ove koji se odnose na projekte *Qualeg* i *Mosaica* i time mu pružila, prema njezinu mišljenju, dokaze o postojanju činjenica koje se stavljaju na teret K.-u.
- 77 Na temelju razmatranja iz točke 76. ove presude treba utvrditi da je interes drugih subjekata koji su sudjelovali u predmetnim projektima, na koji se pozivaju tužitelji (vidjeti točku 69. ove presude), također interes privatne naravi.
- 78 Konačno, kada je riječ o interesu opće javnosti i suugovaratelja Komisije, koji se odnosi na transparentnost revizija i na koji se na kraju pozivaju tužitelji (vidjeti točku 70. ove presude), točno je da je to javni interes s obzirom na to da ima objektivan i općenit karakter (vidjeti u tom smislu presudu *Reagens/Komisija*, t. 49. *supra*, EU:T:2014:139, t. 142.). Međutim, u okolnostima ovog slučaja interes koji se odnosi na transparentnost revizija nije toliko velik da bi trebao prevladati nad interesom zaštite svrhe inspekcija, istraga i revizija.
- 79 U tom pogledu treba najprije podsjetiti da je sud Unije već imao priliku utvrditi da interes javnosti za dostavu nekog dokumenta na temelju načela transparentnosti, kojim se želi osigurati bolje sudjelovanje građana u postupku odlučivanja te jamčiti veća legitimnost, bolja učinkovitost i veća odgovornost administracije u pogledu građana u demokratskom sustavu, nema isti značaj u pogledu dokumenta u upravnom postupku kao u pogledu dokumenta koji se odnosi na postupak u okviru kojeg institucija Unije djeluje kao zakonodavac (vidjeti u tom smislu presude od 29. lipnja 2010., *Komisija/Technische Glaswerke Ilmenau*, C-139/07 P, Zb., EU:C:2010:376, t. 60., i *Reagens/Komisija*, t. 49. *supra*, EU:T:2014:139, t. 140.).
- 80 Međutim, u ovom slučaju sporni dokumenti očito ulaze u okvir upravnog postupka, odnosno postupka revizije.
- 81 Nadalje, relevantnost argumentacije tužitelja koja se odnosi na interes javnosti da utvrdi na koji način Komisija provodi svoje postupke revizije (vidjeti točku 70. ove presude) pretpostavlja da sporni dokumenti odražavaju politiku i opću metodu Komisije u području revizije i da se ne odnose posebno na određenog poduzetnika. Međutim, u ovom slučaju nije tako s obzirom na to da su sporni dokumenti, u skladu sa samim zahtjevom za pristup, dokumenti koji potvrđuju da troškovi osoblja koje Technion potražuje na temelju usluga koje je pružio K. ne ispunjavanju uvjete prihvatljivosti određene ugovorom.
- 82 Konačno, što se tiče interesa suugovaratelja Komisije za transparentnost revizija (vidjeti točku 70. ove presude), treba napomenuti, kao što pravilno tvrdi Komisija, da navedeni suugovaratelji, na temelju ugovornog odnosa kojim su povezani s Komisijom, imaju na raspolaganju sredstva za dobivanje potrebnih informacija od Komisije koje će im omogućiti da ispune njezine zahtjeve.

- 83 Imajući u vidu tri gore navedena razmatranja, treba zaključiti da u ovom slučaju interes za transparentnost revizija na koji se pozivaju tužitelji, ne predstavlja „prevladavajući javni interes“ u smislu članka 4. stavka 2. posljednjeg dijela rečenice Uredbe br. 1049/2001.
- 84 S obzirom na prethodna razmatranja, četvrti tužbeni razlog za poništenje treba odbiti.
- 85 Stoga treba zaključiti da primjena od strane Komisije izuzeća predviđenog u članku 4. stavku 2. trećoj alineji Uredbe br. 1049/2001, koje se odnosi na zaštitu svrhe inspekcija, istraga i revizija, ne sadržava pogrešku. Iz toga slijedi da moguća Komisijina pogreška koja se tiče prava ili pogreška u ocjeni u pogledu primjene izuzeća iz članka 4. stavka 1. točke (b) Uredbe br. 1049/2001, koje se odnosi na zaštitu privatnosti i integriteta pojedinca, ne bi ni u kojem slučaju utjecala na zakonitost pobijane odluke te da iznesene tužbene razloge treba odbiti kao bespredmetne jer se odnose na primjenu tog drugog izuzeća.
- 86 Posljedično, treba u cijelosti odbiti tužbu a da nije potrebno ispitati postojanje apsolutne zapreke vođenju postupka koju je u odgovoru na tužbu istaknula Komisija.

Troškovi

- 87 U skladu s člankom 87. stavkom 2. Poslovnika, stranka koja ne uspije u postupku dužna je, na zahtjev protivne stranke, snositi troškove. Budući da tužitelji nisu uspjeli u postupku, valja im naložiti snošenje troškova postupka sukladno zahtjevu Komisije.

Slijedom navedenog,

OPĆI SUD (prvo vijeće)

proglašava i presuđuje:

- 1. Tužba se odbija.**
- 2. Technion – Israel Institute of Technology i Technion Research & Development Foundation Ltd nalaže se snošenje troškova.**

Kanninen

Pelikánová

Buttigieg

Objavljeno na javnoj raspravi u Luxembourgju 12. svibnja 2015.

Potpisi