



## Zbornik sudske prakse

MIŠLJENJE NEZAVISNOG ODVJETNIKA  
PEDRA CRUZA VILLALÓNA  
od 14. travnja 2015.<sup>1</sup>

**Predmet C-615/13 P**

**ClientEarth,  
Pesticide Action Network Europe  
protiv**

**European Food Safe Authority**

„Žalba – Pristup dokumentima institucija – Uredba (EZ) br. 1049/2001 i Uredba (EZ) br. 45/2001 – Dokumenti koji se odnose na izradu smjernica u vezi sa znanstvenom dokumentacijom koja se prilaže zahtjevima za odobrenje stavljanja na tržište fitosanitarnih proizvoda i aktivnih tvari koje sadrže – Djelomična uskrata pristupa – Izuzeće koje se odnosi na zaštitu privatnosti i integriteta pojedinca – Pojam ‚osobni podatak‘ – Uvjeti za prijenos osobnih podataka – Utvrđivanje ‚potrebe‘ prijenosa“

1. Ovaj predmet Sudu daje mogućnost da donese odluku o pitanju koje je prilično usko povezano s problemom koji se često javlja u njegovoj sudskoj praksi, a koji se tiče odnosa između sustava općeg ili zajedničkog pristupa dokumentima institucija utvrđenog Uredbom (EZ) br. 1049/2001<sup>2</sup> i pojedinačnih ili posebnih sustava predviđenih drugim odredbama prava Unije<sup>3</sup>. U ovom predmetu, međutim, nije riječ o usklađivanju odredaba iz Uredbe br. 1049/2001 s odredbama uredbe kojom se uređuje pristup dokumentima u određenim postupcima<sup>4</sup>, nego, općenitije govoreći, o povezivanju sustava pristupa, uređenog navedenom uredbom, s propisima o obradi osobnih podataka iz Uredbe (EZ) br. 45/2001<sup>5</sup>.

2. Konkretno, Sud prvi put ima mogućnost donijeti odluku o zahtjevu da „primatelj *utvrdi potrebu* [ <sup>6</sup> ] za prijenosom podataka“ u smislu članka 8. točke (b) Uredbe br. 45/2001 u slučaju da se ti podaci, koji se zahtijevaju pozivanjem na Uredbu br. 1049/2001, odnose na autorstvo stručnih izvješća izrađenih za neku instituciju.

1 – Izvorni jezik: španjolski

2 – Uredba (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.). U daljnjem tekstu: Uredba br. 1049/2001.

3 – Primjerice u postupcima nadzora državnih potpora (Komisija/Technische Glaswerke Ilmenau (C-139/07 P, EU:C:2010:376)), u postupcima zbog povrede obveze (LPN i Finska/Komisija (C-514/11 P i C-605/11 P, EU:C:2013:738)) ili u sudskim postupcima (Švedska i dr./API i Komisija (C-514/07 P, C-528/07 P i C-532/07 P, EU:C:2010:541)).

4 – Obično u području tržišnog natjecanja, kako u vezi s koncentracijama (Komisija/Éditions Odile Jacob (C-404/10 P, EU:C:2012:393)) tako i u vezi s postupcima u području koncentracija (Komisija/EnBW (C-365/12 P, EU:C:2014:112)). U vezi s tim vidjeti Lenaerts, K.: „The Interplay between Regulation n° 1049/2001 on Access to Documents and the Specific EU Regulations in the Field of Competition Law“, u *Mundi et Europae civis, Liber Amicorum Jacques Steenbergen*, Larcier, Bruxelles, 2014., str. 483.–492.

5 – Uredba (EZ) br. 45/2001 Europskog parlamenta i Vijeća od 18. prosinca 2000. o zaštiti pojedinaca u vezi s obradom osobnih podataka u institucijama i tijelima Zajednice i o slobodnom kretanju takvih podataka (SL L 8, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 13., svezak 34., str. 6.). U daljnjem tekstu: Uredba br. 45/2001.“

6 – Isticanje dodano.

## I. Pravni okvir

### A. Uredba br. 45/2001

3. U članku 2. točki (a) Uredbe br. 45/2001 pojam „osobni podatak“ znači „svaka informacija koja se odnosi na identificirane fizičke osobe ili fizičke osobe koje se može identificirati“, pri čemu „osoba koja se može identificirati jest osoba koju se može izravno ili neizravno identificirati, i to posebno prema identifikacijskom broju ili prema jednom ili više svojstava značajnih za njezin fizički, fiziološki, mentalni, ekonomski, kulturni ili socijalni identitet“.

4. Člankom 8. iste uredbe pod naslovom „Prijenos osobnih podataka primateljima koji nisu institucije i tijela Zajednice, a podliježu Direktivi 95/46/EZ“ utvrđeno je sljedeće:

„Ne dovodeći u pitanje članke 4., 5., 6. i 10. osobni podaci smiju se prenositi samo primateljima koji podliježu nacionalnim propisima usvojenima za provedbu Direktive 95/46/EZ:

- (a) ako primatelj utvrdi da su podaci potrebni za obavljanje zadatka koji se provodi u javnom interesu ili sukladno primjeni tijela javne vlasti; ili
- (b) ako primatelj utvrdi potrebu za prijenosom podataka i ako nema razloga za pretpostaviti da bi se mogli narušiti zakoniti interesi subjekta podataka.“

### B. Uredba br. 1049/2001

5. U skladu s člankom 2. stavkom 1. Uredbe br. 1049/2001, „[s]vaki građanin Unije i svaka fizička ili pravna osoba s boravištem ili registriranim sjedištem u državi članici ima pravo na pristup dokumentima institucija, podložno načelima, uvjetima i ograničenjima utvrđenim ovom Uredbom.“

6. U članku 4. stavku 1. iste uredbe, pod naslovom „Izuzeca“, utvrđuje se da „[i]nstitucije uskraćuju pristup dokumentu ako bi njegovo otkrivanje ugrozilo zaštitu: [...] (b) privatnost i integritet pojedinca, posebno u skladu s propisima Zajednice o zaštiti osobnih podataka.“

7. Člankom 4. stavkom 3. te uredbe utvrđeno je:

„Pristup dokumentu koji je sastavila institucija za internu uporabu ili koji je institucija zaprimila, a koji se odnosi na pitanje o kojem nije odlučivala, odbija se kad bi njegovo otkrivanje ozbiljno ugrozilo proces odlučivanja institucije, osim ako za njegovo otkrivanje ne postoji prevladavajući javni interes.“

Pristup dokumentu koji sadrži mišljenja za internu uporabu kao dio rasprava i preliminarnih konzultacija u dotičnoj instituciji odbija se čak i nakon što je odluka donesena ako njegovo otkrivanje može ozbiljno ugroziti proces odlučivanja institucije, osim ako za njegovo otkrivanje ne postoji prevladavajući javni interes.“

## II. Okolnosti

8. Europska agencija za sigurnost hrane (u daljnjem tekstu: EFSA, prema engleskoj kratici) naručila je 25. rujna 2009. od jedne od svojih jedinica izradu smjernica za pripremu zahtjeva na koje se odnosi članak 8. stavak 5. Uredbe (EZ) br. 1107/2009<sup>7</sup>. Predmetna jedinica osnovala je radnu skupinu koja je prijedlog smjernica naposljetku predstavila dvama tijelima EFSA-e, čiji su članovi bili i vanjski znanstveni stručnjaci. Jedno je tijelo bio Odbor za proizvode za zaštitu bilja i njihove ostatke (u daljnjem tekstu: PPR). Drugo je tijelo bio Upravni odbor za pesticide (u daljnjem tekstu: PSC).

9. Ti su stručnjaci bili pozvani da izrade očitovanja o prijedlogu smjernica. U svjetlu izrađenih očitovanja, radna je skupina unijela neke izmjene u prijedlog koji je upućen na javnu raspravu od 23. srpnja do 15. listopada 2010., a u kojoj su mnoge osobe iznijele svoje primjedbe, među ostalim organizacija za zaštitu okoliša Pesticide Action Network Europe (u daljnjem tekstu: PAN Europe).

10. PAN Europe i ClientEarth, druga organizacija za zaštitu okoliša, uputili su zajedno 10. studenoga 2010. zahtjev EFSA-i za pristup dokumentima u skladu s Uredbom br. 1049/2001 i Uredbom br. 1367/2006<sup>8</sup>. Zahtjev se odnosio na mnoge dokumente u vezi s izradom prijedloga smjernica, uključujući očitovanja vanjskih stručnjaka koji su članovi PPR-a i PSC-a, i ime autora svakog pojedinog očitovanja.

11. EFSA je dopisom od 1. prosinca 2010. pružila pristup jednom dijelu zahtijevane dokumentacije. U skladu s izuzećem iz članka 4. stavka 3. drugog podstavka Uredbe br. 1049/2001 (zaštita procesa odlučivanja institucije), odbijen je pristup dvjema skupinama dokumenata: s jedne strane, različitim radnim verzijama prijedloga smjernica i, s druge strane, očitovanjima stručnjaka PPR-a i PSC-a.

12. Odbijanje je potvrđeno odlukom EFSA-e od 10. veljače 2011.

13. Smjernice su usvojene i službeno objavljene 28. veljače 2011.

14. Žalitelji su 11. travnja 2011. Općem sudu podnijeli tužbu za poništenje potvrđujuće odluke od 10. veljače 2011.

15. EFSA je 12. prosinca 2011. donijela novu odluku u kojoj obavještava žalitelje da je odlučila „povući“, „poništiti“ i „zamijeniti“ potvrđujuću odluku od 10. veljače 2011. EFSA je na temelju nove odluke odobrila pristup svim dokumentima iz početnog zahtjeva, osim nekima za koje nije mogla utvrditi njihovo postojanje.

16. Što se tiče očitovanja vanjskih stručnjaka, EFSA je sakrila njihova imena, pozivajući se na izuzeće predviđeno člankom 4. stavkom 1. točkom (b) Uredbe br. 1049/2001 (privatnost i integritet pojedinca) i propisima Unije o zaštiti osobnih podataka. EFSA je navela da se otkrivanje imena stručnjaka treba smatrati prijenosom osobnih podataka u smislu članka 8. Uredbe br. 45/2001 te da nisu ispunjeni uvjeti iz te odredbe za odobrenje njihova prijenosa.

17. Žalitelji su od Općeg suda tražili dopuštenje da tužbu preinače u skladu sa sadržajem nove odluke EFSA-e od 12. prosinca 2011., tako da predmet tužbe sada postane poništenje te posljednje odluke.

7 — Uredba (EZ) br. 1107/2009 Europskog parlamenta i Vijeća od 21. listopada 2009. o stavljanju na tržište sredstava za zaštitu bilja i stavljanju izvan snage direktiva Vijeća 79/117/EEZ i 91/414/EEZ (SL L 309, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 3., svezak 61., str. 52.). U skladu s tom odredbom podnositelj zahtjeva za odobrenje za stavljanje na tržište sredstva za zaštitu bilja „prilaže, prema odluci [EFSA-e], prije podnošenja dokumentacije, popis u posljednjih 10 godina slobodno objavljene znanstvene i od struke preispitane literature o aktivnoj tvari i njezinim metabolitima u kojoj su obrađeni neželjeni učinci na zdravlje, okoliš i neciljane vrste.“

8 — Uredba (EZ) br. 1367/2006 Europskog parlamenta i Vijeća od 6. rujna 2006. o primjeni odredaba Aarhuške konvencije o pristupu informacijama, sudjelovanju javnosti u odlučivanju i pristupu pravosuđu u pitanjima okoliša na institucije i tijela Zajednice (SL L 264, str. 13.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 15., svezak 20., str. 29.).

18. Tužba podnesena Općem sudu temeljila se na trima razlozima: (A) neprimjenjivost članka 4. stavka 1. točke (b) Uredbe br. 1049/2001 i Uredbe br. 45/2001; (B) postojanje razloga u javnom interesu zbog kojih je opravdana objava imena stručnjaka, u skladu s člankom 8. točkama (a) i (b) Uredbe br. 45/2001; (C) povreda obveze obrazlaganja.

### III. Presuda Općeg suda

19. Tužba je odbijena presudom Općeg suda od 13. rujna 2013. (u daljnjem tekstu: pobijana presuda)<sup>9</sup>.

20. Opći je sud u vezi s prvim razlogom presudio da imena stručnjaka, u smislu Uredbe br. 45/2001, predstavljaju osobni podatak, bez obzira na to što je EFSA ranije objavila imena, životopise i izjave o interesima vanjskih stručnjaka, te da je nevažno što EFSA nije utvrdila da se stručnjaci protive objavi njihovog identiteta.

21. Opći je sud u vezi s drugim razlogom odbacio tvrdnje da su žalitelji utvrdili postojanje prevladavajućeg javnog interesa zato što su bili upoznati s imenima stručnjaka te nisu doveli u pitanje njihovu nezavisnost; uostalom, utvrdio je da žalitelji nisu dokazali potrebu za objavom.

22. Kad je riječ o nedostatku obrazlaganja, Opći je sud zauzeo stajalište da je bilo dovoljno što je EFSA navela da žalitelji nisu utvrdili potrebu za prijenosom traženih osobnih podataka.

### IV. Žalba

23. ClientEarth i PAN Europe žalbu temelje na trima žalbenim razlozima:

24. (A) Pogrešna primjena pojma „osobni podatak“ u smislu članka 2. Uredbe br. 45/2001. (B) Pogrešna primjena članka 4. stavka 1. točke (b) Uredbe br. 1049/2001 i članka 8. točke (b) Uredbe br. 45/2001 zbog toga što nisu bili odvučeni svi zaštićeni interesi. (C) Povreda članka 5. UEU-a zato što je žaliteljima bio nametnut neproporcionalan teret dokazivanja u vezi s utvrđivanjem potrebe za pristupom spornim podacima, a da ga se nije odgovarajuće odvučeno sa značajem zakonitih interesa koje je potrebno zaštititi.

### V. Postupak pred Sudom

#### A. Prvi žalbeni razlog

25. ClientEarth i PAN Europe smatraju, suprotno mišljenju Općeg suda, da sporni podaci ne predstavljaju osobne podatke u smislu Uredbe br. 45/2001, te ističu da je riječ o podacima stručne naravi koji su navedeni zasebno na internetskim stranicama same EFSA-e.

26. EFSA i Komisija, koje podupire Europski nadzornik za zaštitu podataka (u daljnjem tekstu: ENZP), zagovaraju široko tumačenje pojma „osobni podatak“ koji obuhvaća mnogo više od informacija, poput imena ili nacionalnog identifikacijskog broja, za izravnu identifikaciju osobe. S druge strane, tvrde da osobni podatak, primjerice ime, ne prestaje biti osobni zato što se pojavljuje zajedno s drugim elementom, kao što je to, u ovom predmetu, očitovanje.

<sup>9</sup> — ClientEarth i PAN Europe/EFSA (T-214/11, EU:T:2013:483).

27. Osim toga, ENZP smatra da oba elementa sporne informacije predstavljaju osobni podatak. To je s jedne strane ime stručnjaka, a s druge strane mišljenje koje je on izradio, a koje je povezano s njegovim aktivnostima i djelovanjem u svojstvu nezavisnog znanstvenika, i na temelju kojega bi ga mogla identificirati osoba koja raspolaže drugim relevantnim informacijama za otkrivanje odgovarajuće povezanosti.

28. EFSA, Komisija i ENZP smatraju nevažnim što je objavljen identitet stručnjaka i što je EFSA objavila njihova očitovanja bez navođenja imena. Smatraju i da bi bila nevažna okolnost da su predmetni osobni podaci povezani s aktivnostima koje se odnose na stručno djelovanje, zato što se time ne bi prestali štititi kao osobni podaci.

29. U konačnici, te stranke tvrde da restriktivno tumačenje poštovanja privatnog života koje zagovaraju žalitelji nije u skladu s odredbama Uredbe br. 45/2001 te da je opseg članka 8. Povelje Europske unije o temeljnim pravima (u daljnjem tekstu: Povelja) širi nego opseg članka 7. Povelje i da obuhvaća sve informacije u vezi s fizičkom osobom, uključujući one povezane s njezinim stručnim djelovanjem. U tom smislu ENZP ustraje na razlikama koje, bez obzira na moguće podudarnosti, postoje između pojma privatnog života i osobnog podatka, pri čemu EFSA i Komisija dodaju da sudska praksa Suda Europske unije, ali i Europskog suda za ljudska prava priznaje da podaci povezani sa stručnim djelovanjem mogu biti obuhvaćeni pojmom privatnog života.

#### *B. Drugi žalbeni razlog*

30. Žalitelji u ovom dijelu kritiziraju razloge zbog kojih je Opći sud, zaključivši da nisu utvrdili postojanje prevladavajućeg javnog interesa, odbacio njihov drugi tužbeni razlog. ClientEarth i PAN Europe smatraju da ni Opći sud ni EFSA nisu odvagali sve interese koji su zaštićeni člankom 4. stavkom 1. točkom (b) Uredbe br. 1049/2001 i člankom 8. točkom (b) Uredbe br. 45/2001, odnosno pravo na transparentnost s jedne strane i zaštitu privatnog života s druge.

31. EFSA i Komisija, koje podupire ENZP, smatraju da kada se zahtjev koji se temelji na Uredbi br. 1049/2001 odnosi na pristup dokumentima u kojima su sadržani osobni podaci, u potpunosti se primjenjuju odredbe Uredbe br. 45/2001, uključujući njezine članke 8. i 18., pri čemu nije potrebno ispitivati preostale uvjete iz članka 4. stavka 1. točke (b) Uredbe br. 1049/2001. Žalitelji su stoga morali utvrditi postojanje prevladavajućeg javnog interesa, kojim bi se opravdao prijenos traženih osobnih podataka, čime bi se EFSA-i omogućilo da odvagane različite interese u pitanju. Međutim, ClientEarth i PAN Europe nisu predložili te dokaze sve do početka sudskog postupka, zbog čega EFSA u trenutku odlučivanja o zahtjevu za pristup dokumentima nije mogla odvagati nikakve interese.

#### *C. Treći žalbeni razlog*

32. ClientEarth i PAN Europe smatraju da je Opći sud, načinom na koji je odbacio argumente koje su žalitelji naveli kako bi utvrdili potrebu za pristupom traženim podacima, prekršio načelo proporcionalnosti.

33. U tom smislu tvrde da je, budući da s jedne strane interes koji je Opći sud želio zaštititi zapravo nije postojao jer su imena dotičnih stručnjaka bila dostupna javnosti i da su s druge strane utvrdili potrebu za prijenosom traženih podataka, bilo potrebno, u skladu s člankom 8. stavkom 2. Povelje, samo utvrditi postojanje legitimne osnove propisane zakonom, što su i učinili pozivajući se na načelo transparentnosti.

34. Sa svoje strane EFSA preispituje dopustivost trećeg žalbenog razloga jer, prema njezinu mišljenju, kritični dijelovi pobijane presude nisu dovoljno precizirani i jer su se žalitelji ograničili na ponavljanje argumenata koje su već iznijeli u prvom stupnju. Kad je riječ o meritumu, EFSA dijeli stajalište Komisije da je prigovor žalitelja očigledno neutemeljen zato što je Opći sud, u skladu s Uredbom br. 45/2001 i sudskom praksom, od njih samo zahtijevao da utvrde postojanje zakonitih interesa za dobivanje spornih podataka. Taj se zahtjev ne može smatrati neproporcionalnim te on u potpunosti osigurava potrebnu ravnotežu između predmetnih interesa i temeljnih prava.

## VI. Ocjena

### A. Prvi žalbeni razlog

35. Žalitelji svojim prvim žalbenim razlogom zagovaraju stajalište da sporni podaci ne čine osobne podatke u smislu Uredbe br. 45/2001. Međutim, prema mojem mišljenju, i u skladu sa sudskom praksom Suda u tom području, jasno je da je riječ o osobnim podacima.

36. U presudi Komisija/Bavarian Lager<sup>10</sup> zaključeno je da popis sudionika sa sastanka, održanog u okviru postupka zbog povrede obveze, sadržava osobne podatke<sup>11</sup>. U ovom predmetu žalitelji ne traže samo otkrivanje imena stručnjaka, nego i očitovanja koja je svaki od njih izradio u vezi s prijedlogom.

37. U skladu s člankom 2. točkom (a) Uredbe br. 45/2001 „osobni podatak“ znači „svaka informacija koja se odnosi na identificirane fizičke osobe ili fizičke osobe koje se može identificirati“. U ovom bi predmetu s jedne strane osobe u pitanju bile identificirane odmah nakon objave njihovih imena, a s druge bi strane o njima bile objavljene određene informacije, odnosno konkretna očitovanja koja su izradile u okviru svog stručnog djelovanja. Stoga je jasno da postoje definirajući elementi pojma „osobni podatak“ jer očitovanja koja su izradili stručnjaci predstavljaju „informaciju koja se odnosi na identificirane fizičke osobe“. Drugim riječima, postoji informacija koja se odnosi na svakog pojedinog od tih stručnjaka koji bi na temelju svog imena bili nesporno identificirani.

38. Imena stručnjaka uistinu su objavljena na internetskoj stranici EFSA-e. Međutim, žalitelji ne zahtijevaju imena svih stručnjaka EFSA-e, nego samo onih koji su izradili očitovanja. Usto traže pristup tim očitovanjima, ali ne u anonimiziranom obliku, nego s navedenim imenima njihovih autora. Ukratko, imena stručnjaka javna su, kao i izrađena očitovanja, međutim žalitelji zahtijevaju „povezivanje“ obaju podataka, čime bi došlo do stvaranja nove „informacije koja se odnosi na identificirane fizičke osobe“ (članak 2. točka (a) Uredbe br. 45/2001). Stoga je jasno da se zahtijevaju „osobni podaci“ u smislu te uredbe.

39. Zbog toga smatram da prvi žalbeni razlog valja odbaciti.

### B. Drugi žalbeni razlog

40. Žalitelji drugim žalbenim razlogom dovode u pitanje trebaju li uvjeti iz članka 8. točke (b) Uredbe br. 45/2001 za prijenos osobnih podataka, odnosno potrebe za njihovim prijenosom, i nepostojanje razloga za pretpostavku da bi se prijenosom mogli narušiti zakoniti interesi subjekta podataka, biti ispunjeni kumulativno. Prema mišljenju žalitelja, Opći sud zauzimanjem tog pristupa nije ispravno odvagao pravo na zaštitu privatnog života (članak 4. stavak 1. točka (b) Uredbe br. 1049/2001), s jedne strane, i pravo na transparentnost (članak 8. točka (b) Uredbe br. 45/2001), s druge strane.

10 — Predmet C-28/08 P, EU:C:2010:378.

11 — *Ibidem*, točka 70.

41. Valja podsjetiti da se, u skladu s člankom 8. točkom (b) Uredbe br. 45/2001, osobni podaci smiju prenositi samo ako „primatelj utvrdi potrebu za prijenosom podataka i ako nema razloga za pretpostaviti bi se mogli narušiti zakoniti interesi subjekta podataka“.

42. Opći je sud u točki 83. pobijane presude smatrao da je riječ o dvama kumulativnim uvjetima te da, budući da žalitelji nisu ispunili prvi uvjet, odnosno da nisu utvrdili potrebu za prijenosom traženih podataka, nije bilo potrebe za preispitivanjem drugog uvjeta, to jest utvrđivanjem postoje li razlozi za pretpostavku da bi se prijenosom mogli narušiti zakoniti interesi subjekta podataka. Stajalište je Općeg suda, kako proizlazi iz članka 64. pobijane presude, da ako primatelj ne pruži izričito i legitimno opravdanje, ni uvjerljiv argument kojim se utvrđuje potreba za prijenosom, institucija od koje se zahtijevaju podaci ne može odvagnuti interese stanaka niti provjeriti je li ispunjen drugi uvjet iz članka 8. točke (b) Uredbe 45/2001, tako da u tom slučaju može odbiti zahtjev za pristup.

43. Mišljenja sam da je jasno da se svaki od uvjeta iz članka 8. točke (b) Uredbe br. 45/2001 odnosi na dva različita subjekta. Prvi se uvjet očito odnosi na „primatelja“ podatka, odnosno na subjekt koji ga zahtijeva. Drugi se pak uvjet odnosi na instituciju koja raspolaže traženim podatkom, pa se taj uvjet, za razliku od prvog, ne odnosi izričito na primatelja, nego se uporaba bezličnog oblika „nema [razloga]“ nužno odnosi na onaj subjekt koji se mora izjasniti o zahtjevu, odnosno na instituciju od koje se traži otkrivanje podatka ili, po potrebi, na sud koji odlučuje o tužbi podnesenoj zbog odbijanja zahtjeva. Jedino primatelj mora, dakle, utvrditi „potrebu“ za prijenosom, kako jasno proizlazi iz teksta odredbe. Isto tako, samo je na instituciji da provjeri da „nema razloga za pretpostaviti da bi se mogli narušiti zakoniti interesi subjekta podataka“, pri čemu ti „razlozi“ mogu postojati potpuno neovisno o tome je li utvrđena „potreba“ da se podaci prenesu primatelju.

44. Iz toga proizlazi da uvjeti, s obzirom na to da se odnose na različite predmete - s jedne strane, na potrebu za prijenosom, koja je potpuno neovisna o narušavanju interesa koje bi to moglo prouzročiti subjektu podataka i, s druge strane, na postojanje mogućnosti da do takvog narušavanja dođe, koje je također neovisno o spomenutoj potrebi - mogu biti ispunjeni samo kumulativno, kako je Opći sud ispravno utvrdio, zbog čega nije bilo potrebe za preispitivanjem drugog uvjeta.

45. Stoga smatram da valja odbaciti i drugi žalbeni razlog.

### *C. Treći žalbeni razlog*

46. Žalitelji trećim žalbenim razlogom tvrde da je pozivanje na načelo transparentnosti bilo dovoljno kako bi se opravdala potreba za prijenosom traženih podataka. Spomenuto pozivanje, učinjeno u kontekstu upućivanja na klimu stanovitog nepovjerenja prema EFSA-i, trebalo bi, prema žaliteljima, predstavljati opravdanu osnovu za otkrivanje traženih podataka. Prema njihovu mišljenju, zahtjev Općeg suda za utvrđivanjem te potrebe bio je neproporcionalan.

47. U vezi s preispitivanjem trećeg žalbenog razloga, potrebno je iznijeti prethodnu napomenu. Kao što je navedeno u točki 72. pobijane presude, uskrata pristupa isprva se temeljila na izuzeću u okviru zaštite postupka odlučivanja (članak 4. stavak 3. drugi podstavak Uredbe br. 1049/2001), dok se EFSA u svojoj odluci od 12. prosinca 2011., usvojenoj nakon podnošenja tužbe Općem sudu, po prvi put pozvala na izuzeće u vezi sa zaštitom osobnih podataka (članak 4. stavak 1. točka (b) Uredbe br. 1049/2001 i članak 8. Uredbe br. 45/2001). Zbog te izmjene u okviru rasprave žaliteljima se ne može prigovoriti, kao što to čine EFSA i Komisija, da tijekom predsudskog postupka nisu opravdali potrebu za prijenosom traženih osobnih podataka, drugim riječima, da već u toj fazi nisu iznijeli argumente u smislu članka 8. stavka (b) Uredbe br. 45/2001.

48. Smatram da je jasno da su se žalitelji u predsudskom postupku mogli referirati samo na izuzeće na koje se tada pozivala EFSA, odnosno na izuzeće iz članka 4. stavka 3. drugog podstavka Uredbe br. 1049/2001 koje se odnosi na zaštitu postupka odlučivanja. Izuzeće koje je EFSA u konačnici navela u svojoj odluci od 12. prosinca 2011. moglo je biti predmet rasprave tek u postupku pred Općim sudom, a to je i bilo, kako se spominje u točki 73. pobijane presude, u kojoj se navodi da su se EFSA i Komisija tijekom javne rasprave složile da Opći sud može preispitati taj konkretan tužbeni razlog. Zato ne postoji prepreka da to pitanje ne bude predmet rasprave i pred ovim Sudom<sup>12</sup>.

49. Kad je riječ o pojmu „potreba za prijenosom podataka“, prema mojem mišljenju, polazište za njegovo tumačenje valja tražiti uzimajući u obzir učinke Uredbe br. 1049/2001, s obzirom na to da su žalitelji djelovali u ostvarivanju prava na pristup dokumentima institucija, čija se „načel[a], uvjet[i] i ograničenj[a] [utvrđuju] [tom] Uredbom“, kako je utvrđeno člankom 2. stavkom 1. Uredbe br. 1049/2001.

50. Zato i u slučaju Uredbe br. 45/2001 njezin poseban sustav pristupa dokumentima također treba uskladiti s općim sustavom utvrđenim u Uredbi br. 1049/2001, kako je to učinio i Sud u onim područjima u kojima je zakonodavac Unije predvidio posebne propise u vezi s pristupom, primjerice u području tržišnog natjecanja<sup>13</sup> ili u vezi sa sudskim postupcima<sup>14</sup> ili postupcima zbog povrede obveze<sup>15</sup>.

51. U slučaju Uredbe br. 45/2001 potreba za tim usklađivanjem ne proizlazi samo iz „sustavnog zahtjeva“ koji se općenito postavlja zbog postojanja različitih propisa u vezi s pristupom koji se odnose na isti dokument. Ne radi se samo o potrebi, ako se eventualno može primijeniti nekoliko sustava u vezi s pristupom, za postizanjem cjelovitog i sustavnog tumačenja svih tih sustava s ciljem postizanja zadovoljavajućeg rješenja u pogledu interesa koji se štite svakim pojedinim od tih sustava. Za razliku od drugih propisa kojima se uređuje pristup dokumentima takvo cjelovito i sustavno tumačenje izričito se zahtijeva samom Uredbom br. 1049/2001, čijim je člankom 4. stavkom 1. točkom (b) utvrđeno da „[i]nstitucije uskraćuju pristup dokumentu ako bi njegovo otkrivanje ugrozilo zaštitu: [...] (b) privatnost i integritet pojedinca, posebno u skladu s propisima Zajednice o zaštiti [osobnih podataka]“. Sud je na temelju te odredbe zaključio da „odredbe Uredbe br. 45/2001, uključujući njezine članke 8. i 18., postaju u cijelosti primjenjive kad se zahtjevom na temelju Uredbe br. 1049/2001 traži pristup dokumentima koji sadrže osobne podatke“<sup>16</sup>, tako da „posebno i ograničavajuće tumačenje članka 4. stavka 1. točke (b) Uredbe br. 1049/2001 ne odgovara ravnoteži koju je zakonodavac Unije želio uspostaviti između predmetnih uredbi“<sup>17</sup>.

52. Čini mi se da ovom prilikom, i u svrhu rješavanja pitanja iz ovog predmeta, valja istaknuti taj poziv Suda za „ravnotežom“ između ciljeva obiju uredbi.

53. Svakako smatram da u duhu „ravnoteže“ na koju se Sud poziva nije dopušteno „odmah“ isključiti primjenu članka 8. točke (b) Uredbe br. 45/2001, kao što je to učinjeno u predmetu Komisija/Bavarian Lager<sup>18</sup>. Sasvim je druga stvar tvrditi da bi se kategorije iz te uredbe trebale bezrezervno primjenjivati u kontekstu bilo kojeg zahtjeva za pristup dokumentima institucija, odnosno bez pridavanja dužne pažnje naravi podataka koji se konkretno zahtijevaju.

12 — Međutim, postoji stanovito proturječje u tvrdnjama Općeg suda u točki 68. pobijane presude da žalitelji prije donošenja odluke od 12. prosinca 2011. nisu pružili nikakvo opravdanje kojim bi se utvrdila potreba za prijenosom traženih osobnih podataka, zbog čega EFSA nije mogla odvagati različite interese stranaka ni utvrditi postoje li razlozi da se naruše zakoniti interesi subjekta podataka te da zato u vezi s tim nije mogla navesti razloge u pobijanoj odluci. Opći je sud, bez obzira na to, ispitao jesu li žalitelji imali opravdanje te utvrdio da ga nije bilo.

13 — Komisija/Éditions Odile Jacob (C-404/10 P, EU:C:2012:393), Komisija/EnBW (C-365/12 P, EU:C:2014:112).

14 — Švedska/API i Komisija (C-514/07 P, C-528/07 P i C-532/07 P, EU:C:2010:541).

15 — LPN i Finska/Komisija (C-514/11 P i C-605/11 P, EU:C:2013:738).

16 — Komisija/Bavarian Lager (C-28/08 P, EU:C:2010:378), t. 63.

17 — Komisija/Bavarian Lager (C-28/08 P, EU:C:2010:378), t. 65.

18 — Komisija/Bavarian Lager (C-28/08 P, EU:C:2010:378), t. 64.



54. Smatram da je jasno da se „potreba“ iz Uredbe br. 45/2001, u slučaju kada se traži pristup dokumentima koji sadržavaju podatke za koje ne postoji nikakav javni interes, ne može shvaćati s jednakom strogosti i u jednakom opsegu kao kada se zahtjev odnosi, kao što je slučaj u ovom predmetu, na podatke za koje postoji očit javni interes i koji se odnose na stručno djelovanje neke osobe. To djelovanje, koje je također „osobno“, prema mišljenju Suda u predmetu Komisija/Bavarian Lager<sup>19</sup>, u manjem je stupnju osobno od djelovanja koja se ne odnose na struku dotične osobe.

55. Na pojam „potreba“ treba stoga primijeniti određeni stupanj fleksibilnosti u slučaju da osobni podaci nisu, da tako kažemo, glavni predmet zahtjeva za podatke, nego ako se on odnosi na javne dokumente koji sporedno sadržavaju podatke koji se odnose na pojedince pa kao takvi sadržavaju „osobne podatke“<sup>20</sup>. Iako je nedvojbeno riječ o podacima koji su „osobni“ u onoj mjeri u kojoj sadržavaju „informaciju koja se odnosi na identificirane fizičke osobe“ (članak 2. točka (a) Uredbe br. 45/2001), ipak se *prima facie* radi o „informaciji stručne naravi“ koja je time manje osjetljiva od informacije koja se odnosi na područje intime ili strogo privatnog područja života.

56. Drugim riječima, „uravnoteženo tumačenje“ obiju uredbi moglo bi se razumjeti na način da pri ocjeni „potrebe“ jasno treba razlikovati one slučajeve u kojima se zahtijevaju osobni podaci koji *prima facie* uopće nisu povezani s postupkom javnog odlučivanja i druge slučajeve u kojima se zahtijevaju podaci koji su na neki način povezani s obavljanjem javne vlasti.

57. Žalitelji smatraju da je pozivanje na načelo transparentnosti bilo dovoljno kako bi se opravdala potreba za prijenosom traženih podataka. Spomenuto pozivanje učinjeno je u kontekstu upućivanja na ozračje stanovitog nepovjerenja prema EFSA-i, koju se već sumnjičilo zbog pristranosti i toga da u svoja tijela imenuje članove koji imaju određene osobne interese. Konkretno, u točki 79. pobijane presude stoji da je u studiji organizacije PAN Europe istaknuto da je 8 od 13 članova radne skupine EFSA-e povezano s industrijskim lobijima.

58. Opći je sud u točki 80. pobijane presude odgovorio na prethodne navode da su žalitelji bili obaviješteni o imenima dotičnih stručnjaka i da su imali pristup njihovim izjavama o interesima. Budući da nisu osporili nezavisnost nijednog stručnjaka, Opći je sud smatrao da nije bilo potrebno ispitati bi li sumnje o njezinoj pristranosti predstavljale opravdani razlog za traženi pristup.

59. Ne slažem se s mišljenjem Općeg suda zato što mi se čini da je upućivanje na određeni stupanj nepovjerenja u nepristranost EFSA-e dovoljno za utvrđivanje potrebe za prijenosom podataka, osobito ako se ti podaci, koji su zapravo „osobni“, odnose na stručno djelovanje dotičnih osoba.

60. Zahtjev da žalitelji, koji se već pozivaju na određeni stupanj nepovjerenja u nepristranost EFSA-e koje se temelji na indicijama za koje postoje pisani dokazi, ujedno formalno i izričito ospore nezavisnost nekih stručnjaka ne znači samo da se na žalitelje, u vezi s utvrđivanjem potrebe za prijenosom traženih podataka, stavlja očigledno neproporcionalan teret, nego i da se stvara neravnoteža odnosa između ciljeva predviđenih objema uredbama. Takav bi zahtjev mogao biti prikladan da je riječ o osporavanju valjanosti studija ili pokretanju postupka protiv djelovanja stručnjaka, ali u kontekstu ovog predmeta riječ je isključivo o prikupljanju informacija i podataka koji su potrebni za donošenje ocjene može li se nepristranost EFSA-e ozbiljno dovesti u pitanje te, ako je to slučaj, pokretanje postupka protiv same Agencije ili određenog stručnjaka. Ukratko, ovdje je riječ samo o omogućivanju ostvarenja prava da se na odgovornost pozovu one osobe koje su možda djelovale nezakonito. Konačno, ovo je tipična situacija u kojoj svoju svrhu ima primjena načela transparentnosti i prava na pristup informacijama.

19 — Komisija/Bavarian Lager (C-28/08 P, EU:C:2010:378), t. 68.-70.

20 — U tom pogledu u bitnome se slažem s klasifikacijskim kriterijem koji je predložila nezavisna odvjetnica Sharpston u svojem mišljenju od 15. listopada 2006. u predmetu Komisija/Bavarian Lager (C-28/08 P, EU:C:2009:624), t. 158.-166.

61. Stoga smatram da su u ovom predmetu žalitelji dostatno utvrdili „potrebu“ iz članka 8. točke (b) Uredbe br. 45/2001 i da treći žalbeni razlog treba prihvatiti.

62. To, međutim, ne znači da treba doći do prijenosa traženih dokumenata zato što se tom odredbom također zahtijeva, i to kumulativno, kako je prethodno navedeno, da „nema razloga za pretpostaviti da bi se [prijenosom] mogli narušiti zakoniti interesi subjekta podataka“. Drugi pak zahtjev Opći sud nije preispitao smatrajući da, bez ispunjenja prvoga, nije nužno utvrđivati jesu li postojali takvi razlozi.

63. Tako će Opći sud pri ponovnom donošenju presude biti u mogućnosti analizirati pitanje sa stajališta zakonitih interesa subjekata podataka, odnosno stručnjaka koji su potpisali sva očitovanja koja zahtijevaju žalitelji i za koja, upravo jer se radi o informacijama povezanim s njihovim stručnim djelovanjem, može biti od velike koristi da njihovo autorstvo bude javno poznato.

## VII. Konačna odluka Suda o sporu

64. U skladu s člankom 61. Statuta Suda „[a]ko je žalba osnovana, Sud ukida odluku Općeg suda“ te „[m]ože sam konačno odlučiti o sporu ako stanje postupka to dopušta“.

65. Smatram da ne postoje okolnosti u kojima Sud može donijeti konačnu odluku o sporu. Razlog tomu je što, kako sam prethodno izložio, Opći sud nije preispitao je li u ovom predmetu ispunjen drugi uvjet iz članka 8. točke (b) Uredbe br. 45/2001, odnosno bi li se prijenosom mogli narušiti zakoniti interesi subjekta podataka.

## VIII. Troškovi

66. U skladu s člankom 138. stavkom 1. Poslovnika, koji se primjenjuje na žalbeni postupak na temelju članka 184. stavka 1. tog Poslovnika, predlažem Sudu da EFSA snosi troškove.

## IX. Zaključak

67. Uzimajući u obzir prethodna razmatranja, predlažem Sudu da odluči sljedeće:

1. Prihvaća se treći žalbeni razlog.
2. Ukida se presuda Općeg suda od 13. rujna 2013., ClientEarth i PAN Europe/EFSA (T-214/11, EU:T:2013:483).
3. Predmet se vraća Općem sudu na odlučivanje o mogućem narušavanju zakonitih interesa subjekata podataka prijenosom traženih osobnih podataka.
4. Nalaže se EFSA-i snošenje troškova.