



Zbornik sudske prakse

ELEANOR SHARPSTON
od 17. studenoga 2016.¹

Predmet C-562/14 P

**Kraljevina Švedska
protiv**

Europske komisije

„Žalba – Pristup dokumentima institucija Europske unije – Uredba (EZ) br. 1049/2001 – Izuzeće od prava na pristup – Članak 4. stavak 2. treća alineja – Zaštita svrhe istraga – Dokumenti u spisu u postupku EU Pilot – Uskraćivanje pristupa – Obveza dotične institucije da pojedinačno ispita dokumente iz zahtjeva za pristup“

1. Ovom žalbom Kraljevina Švedska zahtijeva od Suda da ukine presudu Općeg suda Europske unije od 25. rujna 2014. u predmetu *Spirlea protiv Komisije*². U toj odluci Opći sud odbio je tužbu koju su podnijeli Darius Nicolai Spirlea i Mihaela Spirlea (u daljnjem tekstu: D. N. Spirlea i M. Spirlea), kojom su tražili poništenje Odluke Europske komisije od 21. lipnja 2012., a kojom im je uskraćen pristup dokumentima u spisu u okviru postupka EU Pilot (u daljnjem tekstu: sporna odluka)³.

2. Člankom 4. Uredbe (EZ) br. 1049/2001⁴ utvrđuje se niz izuzeća od prava na javni pristup dokumentima institucija Unije. Sud je u svojoj sudskoj praksi utvrdio da institucije Unije mogu odbiti zahtjeve za pristup dokumentima na temelju općih pretpostavki uskrate pristupa kada dotični dokumenti pripadaju jednoj od pet kategorija⁵. U takvim slučajevima dotična institucija nema obvezu pojedinačno ispitati predmetne dokumente pri razmatranju zahtjeva za pristup tim dokumentima⁶.

3. Glavno pitanje u ovoj žalbi je treba li Sud dodati šestu kategoriju dokumenata na koju bi se morala primijeniti opća pretpostavka uskrate pristupa, i to za dokumente Komisije u kontekstu postupka EU Pilot⁷. Kako bismo odgovorili na to pitanje, valja najprije odrediti jesu li značajke tog postupka i postupka zbog povrede obveze iz članka 258. UFEU-a (posebno u pretsudskoj fazi tog postupka) u tolikoj mjeri slične da bi opća pretpostavka uskrate pristupa, koja se primjenjuje na potonji postupak, trebala također obuhvatiti dokumente u postupku EU Pilot.

1 — Izvorni jezik: engleski

2 — T-306/12, EU:T:2014:816 (u daljnjem tekstu: pobijana presuda).

3 — Vidjeti još točke 9. do 12. u nastavku.

4 — Uredba Europskog parlamenta i Vijeća od 30. svibnja 2001. o javnom pristupu dokumentima Europskog parlamenta, Vijeća i Komisije (SL 2001., L 145, str. 43.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 1., svezak 16., str. 70.)

5 — Te su kategorije sljedeće: (i) dokumenti iz upravnog spisa koji se tiču postupka nadzora državnih potpora; (ii) podnesci koje podnosi institucija u okviru sudskih postupaka; (iii) dokumenti razmijenjeni između Komisije i stranaka podnositelja prijave koncentracije ili trećih u okviru postupka nadzora koncentracije poduzetnika; (iv) dokumenti povezani s pretsudskom fazom postupka zbog povrede obveze i (v) dokumenti povezani s postupcima iz članka 101. UFEU-a. Vidjeti presudu od 16. srpnja 2015., *ClientEarth protiv Komisije*, C-612/13 P, EU:C:2015:486 (u daljnjem tekstu: *ClientEarth*), t. 77. i navedena sudska praksa. Vidjeti još točke 38. do 41. u nastavku.

6 — Vidjeti, na primjer, presudu od 14. studenoga 2013., *LPN i Finska protiv Komisije*, C-514/11 P i C-605/11 P, EU:C:2013:738 (u daljnjem tekstu: *LPN*), t. 39.

7 — Vidjeti točku 9. u nastavku.

Zakonodavstvo

Ugovor o funkcioniranju Europske unije

4. Članak 15. stavak 1. UFEU-a određuje, među ostalim, da institucije Unije pri svojem radu koliko je god moguće poštuju načelo otvorenog djelovanja. Na temelju prvog i drugog podstavka članka 15. stavka 3. UFEU-a građani Unije imaju pravo pristupa dokumentima institucija Unije. To je pravo podložno određenim načelima i uvjetima, što uključuje ograničenja javnog ili privatnog interesa, koja uredbama utvrđuju Europski parlament i Vijeće.

Povelja o temeljnim pravima Europske unije

5. Pravo pristupa dokumentima ugrađeno je u članak 42. Povelje o temeljnim pravima Europske unije⁸.

Uredba br. 1049/2001

6. Uvodne izjave Uredbe br. 1049/2001 navode da je svrha te odredbe dati najveći mogući značaj pravu javnog pristupa dokumentima te utvrditi opća načela i ograničenja pristupa u skladu s člankom 15. UFEU-a (uvodna izjava 4.). Svi dokumenti institucija trebali bi načelno biti dostupni javnosti, međutim, određene javne i privatne interese valjalo bi unatoč tome posebno zaštititi putem izuzeća (uvodna izjava 11.).

7. Članak 1. Uredbe definira načela, uvjete i ograničenja na temelju javnog ili privatnog interesa kojima se uređuje pravo na pristup dokumentima institucija predviđen u članku 15. UFEU-a tako da se osigura „najširi mogući pristup dokumentima”.

8. Članak 4. nosi naslov „Izuzeća”. Prema članku 4. stavku 2. trećoj alineji:

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

[...]

— svrhe inspekcija, istraga i revizija,

osim ako za njegovo otkrivanje postoji prevladavajući javni interes.”

8 — SL 2010., C 83, str. 389. (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 1., svezak 7., str. 104.) (u daljnjem tekstu: Povelja).

Postupak EU Pilot

9. Komisija je prva predložila uvođenje pilot projekta radi unapređenja primjene prava Unije u svojoj komunikaciji „Europa rezultata - primjena prava [Unije]”⁹. U Ugovorima ne postoji poseban pravni temelj za taj postupak koji se koristi od travnja 2008. Komisija je 2010. navela:

„[...] Ideja na kojoj se temelji projekt jest da se taj sustav koristi za sva pitanja i probleme u vezi s primjenom prava Unije kada se od države članice traže informacije ili pojašnjenja [...] Također se smatra dosljednim osigurati barem minimum mogućnosti za pronalaženje brzog i pozitivnog rješenja prije pokretanja postupka zbog povrede zamjenom postojećih upravnih praksi [tzv. „pisma opomene iz članka 258. UFEU-a”] [...]”¹⁰.

Pregled činjenica i sporna odluka

10. D. N. Spirlea i M. Spirlea imali su dijete koje je preminulo u kolovozu 2010., navodno zbog posljedica liječenja autolognim matičnim stanicama koje je bilo obavljeno u privatnoj klinici u Düsseldorfu (Njemačka) (u daljnjem tekstu: privatna klinika). Dopisom od 8. ožujka 2011. tužitelji su Glavnoj upravi Komisije za zdravlje podnijeli pritužbu u kojoj u bitnome tvrde da je privatna klinika bila u mogućnosti provoditi to liječenje zbog nepostupanja njemačkih tijela u skladu sa svojim obvezama iz Uredbe (EZ) br. 1394/2007¹¹ o lijekovima za naprednu terapiju. Nakon te pritužbe Komisija je pokrenula postupak EU Pilot¹² kako bi provjerila je li došlo do povrede Uredbe br. 1394/2007. U okviru tog postupka Komisija je 10. svibnja i 10. listopada 2011. njemačkim tijelima uputila dva zahtjeva za informacije. Potonja su na te zahtjeve odgovorila 7. srpnja, odnosno 4. studenoga 2011.

11. D. N. Spirlea i M. Spirlea zatražili su, na temelju Uredbe br. 1049/2001, pristup dokumentima koji sadržavaju informacije u vezi s rješavanjem njihove pritužbe. Komisija je 26. ožujka 2012. dvama odvojenim dopisima odbila taj zahtjev. Dana 30. travnja 2012. Komisija je obavijestila D. N. Spirlea i M. Spirlea da nije mogla utvrditi da su njemačka tijela povrijedila pravo Unije, konkretno Uredbu br. 1394/2007.

12. Dana 21. lipnja 2012. Komisija je spornom odlukom odbila odobriti pristup zatraženim dokumentima na temelju članka 4. stavka 2. treće alineje Uredbe br. 1049/2001. U biti je smatrala da bi objavljivanje dvaju zahtjeva za informacije koje je Komisija uputila njemačkim tijelima 10. svibnja i 10. listopada 2011. u okviru Postupka 2070/11 (u daljnjem tekstu: sporni dokumenti)¹³ utjecalo na nesmetano provođenje istražnog postupka otvorenog u pogledu njemačkih tijela. Također je isključila mogućnost djelomičnog pristupa tim dokumentima na temelju članka 4. stavka 6. Uredbe br. 1049/2001. Komisija je nakon toga utvrdila da ne postoji prevladavajući javni interes u smislu posljednjeg dijela rečenice članka 4. stavka 2. Uredbe koji bi opravdavao otkrivanje spornih dokumenata. Naposljetku, Komisija je 27. rujna 2012. obavijestila D. N. Spirlea i M. Spirlea da je Postupak 2070/11 konačno zaključen.

9 — U nastavku ga navodim kao „Komunikacija od 5. rujna 2007.” (COM(2007) 502 *final*). Prvotnih 15 država članica koje su sudjelovale u projektu bile su Austrija, Češka Republika, Danska, Finska, Irska, Italija, Litva, Madarska, Nizozemska, Njemačka, Portugal, Slovenija, Španjolska, Švedska i Ujedinjena Kraljevina. Sada sudjeluje u onome što je znano kao postupak EU Pilot svih 28 država članica.

10 — Vidjeti odlomak 3.1. Radnog dokumenta osoblja Komisije od 3. ožujka 2010. „Činjenice o funkcioniranju sustava do početka veljače 2010. – Prateći dokument izvješću iz Izvješća Komisije o ocjeni EU Pilota” (COM(2010) 70 *final*).

11 — Uredba Europskog parlamenta i Vijeća od 13. studenoga 2007. o lijekovima za naprednu terapiju i o izmjeni Direktive 2001/83/EZ i Uredbe (EZ) br. 726/2004 (SL 2007., L 324, str. 121.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 13., svezak 31., str. 18.).

12 — Pilot postupak 2070/11/SNCO (u daljnjem tekstu: Postupak 2070/11).

13 — Sporni dokumenti sadržavaju samo dva zahtjeva Komisije za informacije, a ne i očitovanje države članice. Vidjeti još točku 21. u nastavku.

Postupak pred Općim sudom i pobijana presuda

13. D. N. Spirlea i M. Spirlea pokrenuli su postupak pred Općim sudom 6. srpnja 2012. tražeći poništenje sporne odluke. Danska, Finska i Švedska zatražile su intervenciju u ovom predmetu u potporu njihovu zahtjevu. Češka Republika i Španjolska zatražile su intervenciju u ovom predmetu u potporu zahtjevu Komisije. Komisija je u skladu s nalogom Općeg suda dostavila sporne dokumente na pregled. Dokumenti nisu bili priopćeni ni D. N. Spirlea i M. Spirlea ni intervenijentima.

14. U okviru svojeg prvog tužbenog razloga D. N. Spirlea i M. Spirlea tvrdili su da je Komisija pogrešno primijenila pravo protumačivši članak 4. stavak 2. treću alineju Uredbe br. 1049/2001 na način da može odbiti otkrivanje dokumenata povezanih s postupkom EU Pilot a da ih pritom ne ispita konkretno i pojedinačno. Odbivši taj tužbeni zahtjev, Opći sud donio je odluku da Komisija nije pogrešno primijenila pravo protumačivši tu odredbu na navedeni način¹⁴. Opći sud presudio je da je Komisija, protivno tvrdnjama Švedske, ustanovila da se ti dokumenti odnose na istražni postupak u tijeku i da je prema tome opća pretpostavka o uskrati pristupa doista primjenjiva na spomenute dokumente¹⁵. Opći sud je stoga odbio prigovor D. N. Spirlea i M. Spirlea da je Komisija propustila pravilno odvagati suprotne interese prilikom utvrđivanja postojanja prevladavajućeg javnog interesa¹⁶.

15. U svojem drugom tužbenom razlogu D. N. Spirlea i M. Spirlea tvrdili su da je Komisija povrijedila njihovo pravo na djelomični pristup spornim dokumentima. Opći sud odbacio je taj tužbeni razlog kao nedopušten¹⁷. Opći sud nakon toga je odbacio treći tužbeni razlog D. N. Spirlea i M. Spirlea da je Komisija propustila ispuniti svoju obvezu obrazlaganja na temelju članka 296. UFEU-a¹⁸. Naposljetku, Opći sud odbacio je četvrti tužbeni razlog da je Komisija povrijedila pravila o rješavanju pritužbi građana Unije određena u njezinoj Komunikaciji od 20. ožujka 2002¹⁹.

Žalba i postupak pred Sudom

16. Švedska vlada traži od Suda da:

- poništi pobijanu presudu;
- proglasi spornu odluku ništavom; i
- naloži Komisiji snošenje troškova.

17. Švedska ističe tri žalbena razloga. U prvim dvama navodi se da je Opći sud pogrešno protumačio članak 4. stavak 2. treću alineju Uredbe br. 1049/2001 na dva načina: prvo, zauzimanjem stajališta da Komisija, kada se poziva na izuzeće u odnosu na istrage, svoju odluku može utemeljiti na općoj pretpostavci da se pristup treba uskratiti u postupku EU Pilot, drugo, donošenjem odluke da ocjenom Komisije o nepostojanju prevladavajućeg javnog interesa u smislu posljednjeg dijela rečenice članka 4. stavka 2. te uredbe nije došlo do pogrešne primjene prava. U trećem se žalbenom razlogu tvrdi da je Opći sud pogrešno primijenio pravo Unije donošenjem odluke da se zakonitost pobijanog akta u kontekstu tužbe za poništenje na temelju članka 263. UFEU-a, čak i u slučajevima kada se odnosi na ispitivanje zahtjeva podnesenog na temelju Uredbe br. 1049/2001, mora ocjenjivati u odnosu na činjenične i pravne elemente u vrijeme kada je taj akt donesen.

14 — Točka 80. pobijane presude.

15 — Točka 85. pobijane presude.

16 — Točka 102. pobijane presude.

17 — Točka 107. pobijane presude.

18 — Točka 124. pobijane presude.

19 — Komunikacija Komisije Europskom parlamentu i Europskom ombudsmanu o odnosima s podnositeljima pritužbi zbog povreda prava [Unije] (COM(2002) 141 *final*). Vidjeti točku 130. pobijane presude.

18. Danska i Finska podupiru žalbu Švedske.

19. Njemačka je zatražila intervenciju u potporu zahtjevu Komisije, kojoj su potpore dale i Češka Republika i Španjolska.

Prvi žalbeni razlog: pogrešno tumačenje članka 4. stavka 2. treće alineje Uredbe br. 1049/2001 - opća pretpostavka uskrate dokumenata u postupku EU Pilot

20. U prilog prvom žalbenom razlogu Švedska navodi kako je opće načelo koje treba primijeniti kod ispitivanja zahtjeva za pristup dokumentima osiguranje transparentnosti u najširem mogućem opsegu. U skladu s time, iznimke od ovog načela trebaju se restriktivno tumačiti i primjenjivati.

Pobijana presuda

21. Opći sud je, kao prvo, presudio da je nedvojbeno da je predmet postupka odbijanje Komisije da odobri pristup njezinim zahtjevima za informacije upućenima njemačkim tijelima 10. svibnja i 10. listopada 2011., a ne očitovanju države članice od 4. studenoga 2011.²⁰ Primijetio je da je u vrijeme donošenja sporne odluke postupak EU Pilot u odnosu na Njemačku još uvijek bio u tijeku. Nije bilo sporno da su se sporni dokumenti odnosili na „istragu” u smislu izuzeća utvrđenog u članku 4. stavku 2. trećoj alineji Uredbe br. 1049/2001. U svakom slučaju, iz Komunikacije od 5. rujna 2007. jasno je da je cilj postupaka EU Pilot provjeravanje poštovanja i pravilne primjene prava Unije u državama članicama²¹.

22. Opći sud nakon toga je ispitao je li Komisija unatoč tome bila dužna konkretno ocijeniti sadržaj svakog od spornih dokumenata ili se pak mogla pozvati na opću pretpostavku da bi ciljevi na koje se odnosi izuzeće propisano člankom 4. stavkom 2. trećom alinejom Uredbe br. 1049/2001 bili narušeni otkrivanjem tih dokumenata. Provođeci ispitivanje, Opći je sud primijetio da je ovaj Sud, kao iznimku temeljnom načelu transparentnosti, utvrdio da institucije Unije svoju odluku mogu utemeljiti na općim pretpostavkama primjenjivima na određene kategorije dokumenata²². Pojedinačno i konkretno ispitivanje svakog dokumenta ne mora biti potrebno ako je, zbog posebnih okolnosti predmeta, očito da pristup treba biti uskraćen ili, suprotno tome, odobren. Dotična institucija u tim slučajevima svoju odluku može utemeljiti na općoj pretpostavci primjenjivoj na određene kategorije dokumenata ako se na zahtjeve za otkrivanje koji se odnose na dokumente iste vrste, ili iste kategorije, mogu primijeniti slična opća zaključivanja²³. Sud je u određenim slučajevima priznao postojanje takvih općih pretpostavki u odnosu na izuzeće utvrđeno u članku 4. stavku 2. trećoj alineji Uredbe br. 1049/2001²⁴.

23. Opći sud istaknuo je da pozivanje na opće pretpostavke uskrate nije nevažno: takve pretpostavke ne samo da ograničavaju temeljno načelo transparentnosti utvrđeno u članku 11. UEU-a, članku 15. UFEU-a i Uredbi br. 1049/2001, već također u praksi ograničavaju pristup predmetnim dokumentima. Primjena tih pretpostavki stoga se mora temeljiti na čvrstim i uvjerljivim razlozima, a svako izuzeće od subjektivnog prava ili općeg načela prava Unije, uključujući pravo pristupa iz članka 15. stavka 3. UFEU-a, tumačeno u vezi s Uredbom br. 1049/2001, mora se primjenjivati i tumačiti restriktivno²⁵.

20 — Točka 44. pobijane presude.

21 — Točka 45. pobijane presude.

22 — Točka 48. pobijane presude i navedena sudska praksa.

23 — Točka 49. pobijane presude i navedena sudska praksa.

24 — U točki 50. pobijane presude Opći sud naveo je četiri kategorije općih pretpostavki. Sud je naknadno dodao petu kategoriju: vidjeti prethodnu bilješku 5.

25 — Točke 52. i 53. pobijane presude.

24. Opći je sud zaključio da: „[...] argumenti [D. N. Spirlea i M. Spirlea] i država članica intervenijena u potporu njihovu zahtjevu u ovom predmetu koji se odnose kako na neformalnu narav postupka EU Pilot tako i na razlike koje postoje između tog postupka i postupka zbog povrede nisu dovoljni da [Sud] utvrdi postojanje pogreške u utvrđenju iz obrazloženja [sporne] odluke [Komisije] prema kojem opća pretpostavka uskrate pristupa, s obzirom na svrhu postupka EU Pilot, koju sudska praksa priznaje u odnosu na postupke zbog povrede obveze, uključujući njihovu pretdsudsku fazu, također treba biti primjenjiva u okviru postupaka EU Pilot. [...] *ratio decidendi* Suda iz [...] [presude LPN i Finska protiv Komisije²⁶], kao i sličnosti koje postoje između postupka EU Pilot i postupka zbog povrede obveze na temelju članka 258. UFEU-a govore u prilog takvoj primjeni”²⁷.

25. Na prvome je mjestu Opći sud smatrao da je element u rasuđivanju ovog Suda, koji je zajednički različitim kategorijama dokumenata u odnosu na koje je priznata opća pretpostavka uskrate pristupa, činjenica da postoji mogućnost ugrožavanja pravilnog vođenja postupaka o kojima je riječ. Taj se zajednički element također može primijeniti na postupke EU Pilot. Komisija je spornu odluku utemeljila na istom utvrđenju, objasnivši da u okviru postupka EU Pilot mora postojati uzajamno povjerenje između Komisije i države članice u pitanju, koje im omogućava da započnu proces pregovaranja i kompromisa u svrhu sporazumnog rješavanja spora a da pritom ne bude potrebno pokrenuti postupak zbog povrede obveze na temelju članka 258. UFEU-a²⁸. Navedeno vrijedi neovisno o činjenici da postupci EU Pilot nisu u svim aspektima istovjetni postupcima nadzora državnih potpora ili koncentracija ni sudskim postupcima, no ni potonji postupci nisu međusobno istovjetni. Ta činjenica nije spriječila Sud da u svim tim slučajevima prizna mogućnost pozivanja na opće pretpostavke koje se primjenjuju na određene kategorije dokumenata²⁹.

26. Na drugome mjestu, između postupaka EU Pilot i postupaka zbog povrede obveze na temelju članka 258. UFEU-a, osobito njegove pretdsudske faze, postoje sličnosti koje opravdavaju primjenu zajedničkog pristupa u obama slučajevima. Ove sličnosti prevladavaju sve razlike³⁰. Oba postupka omogućavaju Komisiji da na najbolji mogući način obavlja svoju ulogu zaštitnika Ugovora. Svrha postupaka EU Pilot i postupaka zbog povrede obveze je osigurati poštovanje prava Unije tako da se državi članici u pitanju pruži mogućnost da iznese svoju obranu i da se, ako je to moguće, izbjegne pokretanje sudskog postupka. U obama slučajevima Komisija mora, ako smatra da je država članica povrijedila svoje obveze, ocijeniti prikladnost pokretanja postupka protiv te države³¹. Postupci su također po svojoj prirodi dvostrani, odvijaju se između Komisije i države članice o kojoj je riječ³². Konačno, iako postupak EU Pilot nije u svim aspektima istovjetan postupku zbog povrede obveze, on može dovesti do njegova pokretanja na temelju članka 258. UFEU-a jer Komisija, nakon završetka postupka EU Pilot, može pismom opomene formalno otvoriti istragu i eventualno pokrenuti postupak pred Sudom radi utvrđivanja da je dotična država članica povrijedila svoje obveze. U tim okolnostima otkrivanje dokumenata u kontekstu postupka EU Pilot štetilo bi sljedećoj fazi, to jest postupku zbog povrede obveze. Pored toga, ako bi Komisija bila dužna odobriti pristup osjetljivim informacijama koje su joj pružile države članice i otkriti argumente koje su u okviru postupka EU Pilot iznijele u svoju obranu, države članice mogle bi oklijevati uopće pružiti te informacije³³.

26 — Vidjeti prethodnu bilješku 6.

27 — Točka 56. pobijane presude.

28 — Točka 57. pobijane presude i navedena sudska praksa.

29 — Točka 58. pobijane presude.

30 — Točka 59. pobijane presude.

31 — Točka 60. pobijane presude.

32 — Točka 61. pobijane presude.

33 — Točka 62. pobijane presude.

27. Slijedom navedenog Opći je sud zaključio: „[...] da se predmetna institucija prilikom pozivanja na izuzeće iz članka 4. stavka 2. treće alineje Uredbe br. 1049/2001 u odnosu na istražne postupke može osloniti na opću pretpostavku kako bi uskratila pristup dokumentima povezanim s postupkom EU Pilot, kao fazom koja prethodi eventualnom formalnom pokretanju postupka zbog povrede obveze”³⁴.

28. Opći sud odbio je argumente D. N. Spirlea i M. Spirlea, uključujući i tvrdnju da se opća pretpostavka u pogledu dokumenata iz postupka EU Pilot mogla ionako priznati samo kada je riječ o zahtjevu za pristup „svim dokumentima”, a ne, kao u predmetnom slučaju, samo dvama dokumentima³⁵.

Tvrdnje stranaka

29. Švedska vlada navodi da je Opći sud pogrešno primijenio pravo na sljedeće načine. Kao prvo, dopustio je Komisiji da se pozove na opću pretpostavku uskrate pristupa kako bi odbila zahtjev D. N. Spirlea i M. Spirlea za pristup dokumentima. Opći sud trebao je presuditi da je Komisija bila dužna ispitati sadržaj svakog pojedinog dokumenta. Kao drugo, ako već i postoji opća pretpostavka za uskraćivanje dokumenata u pretdsudskoj fazi postupka zbog povrede obveze na temelju članka 258. UFEU-a, to ne bi trebalo predstavljati temelj za isti pristup i u odnosu na dokumente u postupku EU Pilot jer razlike između tih dvaju postupaka nadilaze sve sličnosti. Kao treće, ako bi se prihvatila opća pretpostavka u pogledu dokumenata iz postupka EU Pilot, tada bi se zahtjev za pristup trebao odnositi na „sve dokumente”, a ne, kao u predmetnom slučaju, samo na dva dokumenta.

30. Danska u prilog ovim argumentima tvrdi da postupci EU Pilot obuhvaćaju predmete različite od mogućih postupaka zbog povrede obveza i imaju veću širinu od pretdsudske faze takvih postupaka. Približno četvrtina svih postupaka EU Pilot u koje je Danska bila uključena odnosila se samo na činjenična pitanja. U takvim se slučajevima ne može prihvatiti da bi zbog opće pretpostavke trebalo odbiti pristup korespondenciji.

31. Finska dodaje kako se ne bi trebalo pretpostaviti da dokumenti u postupku EU Pilot sadržavaju preliminarna stajališta Komisije i država članica u pogledu postupaka zbog povrede obveza, čije bi otkrivanje štetilo cilju tužbe na temelju članka 258. UFEU-a. Finska također dijeli stajalište Švedske da se opća pretpostavka uskrate pristupa primjenjuje samo u slučajevima kada se radi o velikom broju dokumenata. Opći sud pogrešno je smatrao da je relevantni kriterij za primjenu opće pretpostavke povjerljivosti kvalitativne, a ne kvantitativne prirode.

32. Komisija tvrdi da su argumenti Švedske vlade bespredmetni i navodi kako u svakom slučaju iz sudske prakse ovoga Suda proizlazi da institucija može odbiti zahtjev za pristup dokumentima na temelju opće pretpostavke, čak i ako se takav zahtjev odnosi tek na nekoliko dokumenata.

33. Češka Republika i Španjolska također tvrde da je presuda Općeg suda pravilna. Konkretno, one smatraju da je svrha postupaka EU Pilot provjeriti postupaju li države članice u skladu s pravom Unije. Dodaju da praktične ili funkcionalne sličnosti između postupka EU Pilot i postupka zbog povrede obveze znače da su ta dva postupka usporediva.

34. Njemačka također smatra da je pobijana presuda pravilna. Ističe da se od uvođenja postupka EU Pilot smanjio broj povreda obveza jer se slučajevi mogu brže riješiti i nema potrebe za otvaranjem postupaka zbog povrede obveze. Stoga je u budućnosti ključno zadržati tu klimu međusobnog povjerenja. Obveza otkrivanja dokumenata u okviru postupka EU Pilot mogla bi omesti pravilno odvijanje postupka. Postoje brojne sličnosti između postupka EU Pilot i pretdsudske faze postupaka zbog povrede obveze. Njemačka nije suglasna s tvrdnjom Švedske da se postupci EU Pilot šire

34 — Točka 63. pobijane presude.

35 — Točke 72. do 76. pobijane presude.

primjenjuju od postupaka zbog povrede obveze. Predmet postupaka EU Pilot su samo oni sporovi za koje je vjerojatno da bi mogli nastati na temelju članka 258. UFEU-a. Isključivo činjenični zahtjevi za informacije (kako to navode Švedska i Danska) ne mogu biti predmet postupaka EU Pilot ako se ne odnose na moguću povredu prava Unije.

35. U svojem odgovoru na očitovanje Njemačke Švedska upućuje na razlike između vlastitih iskustava s postupcima EU Pilot i onima koji se odnose na Njemačku. U slučaju Švedske, predmeti koji sadržavaju obimni materijal i osjetljive dokumente čine iznimku. Ove razlike odražavaju različita stajališta država članica u pogledu toga što taj postupak sadržava i govore protiv primjene opće pretpostavke povjerljivosti u svim predmetima EU Pilot. Finska dodaje da neformalna priroda postupaka EU Pilot podrazumijeva da se razmjena informacija i rasprava između Komisije i države članice bitno razlikuje od onoga što se događa u postupcima zbog povrede obveze. Iz toga slijedi da se opća pretpostavka uskrate pristupa ne bi trebala primijeniti na dokumente iz postupka EU Pilot³⁶.

Ocjena

Uvodne napomene

36. Članak 42. Povelje jamči građanima Unije pravo pristupa dokumentima institucija³⁷. Sama Uredba br. 1049/2001 izričito navodi da je njezina svrha dati najveći mogući značaj pravu javnog pristupa dokumentima institucija Unije³⁸. Istovremeno je potrebno određene javne i privatne interese zaštititi putem izuzeća od tog prava, a institucije Unije moraju biti u mogućnosti izvršavati svoje zadatke³⁹. Sva izuzeća moraju biti odgovarajuća i nužna⁴⁰ i, budući da odstupaju od općeg načela najšireg mogućeg pristupa dokumentima, moraju se primjenjivati i tumačiti restriktivno⁴¹. Institucija Unije načelno može utemeljiti svoju odluku o uskraćivanju pristupa dokumentima na temelju članka 4. stavka 2. treće alineje Uredbe br. 1049/2001 na općim pretpostavkama koje se primjenjuju na određene kategorije dokumenata jer se istovrsno zaključivanje može primijeniti na zahtjeve za otkrivanje dokumenata iste naravi⁴².

37. Iz utvrđenja Općeg suda u točki 45. pobijane presude slijedi da Postupak 2070/11 predstavlja istražni postupak u smislu članka 4. stavka 2. treće alineje Uredbe br. 1049/2001. Ako ne postoji opća pretpostavka da se pristup dokumentima u okviru tog postupka može odbiti, Komisija je dužna pregledati svaki pojedini dokument i odlučiti treba li odobriti pristup. Iz navedenog ne slijedi automatski da bi dokumenti trebali biti otkriveni⁴³.

Opće pretpostavke za uskraćivanje pristupa

38. Pet kategorija kod kojih je Sud odbio pristup dokumentima na temelju opće pretpostavke iz članka 4. stavka 2. treće alineje Uredbe br. 1049/2001 odnose se na niz dokumenata koji su bili jasno definirani činjenicom da su činili dio spisa predmeta u upravnim ili sudskim postupcima koji su bili u tijeku. Odobravanje općeg prava pristupa dokumentima stoga bi vjerojatno dovelo do ometanja naravi i odvijanja postupka o kojem je riječ⁴⁴.

36 — Finska se poziva na presudu Suda u predmetu ClientEarth, koja je donesena nakon odluke Općeg suda u pobijanoj presudi.

37 — Vidjeti prethodne točke 4. i 5.

38 — Vidjeti uvodnu izjavu 4.

39 — Vidjeti uvodnu izjavu 11.

40 — Vidjeti presudu od 6. prosinca 2001., Vijeće protiv Hautale, C-353/99 P, EU:C:2001:661, t. 27. i 28.

41 — Vidjeti presudu od 21. srpnja 2011., Švedska protiv MyTravel i Komisije, C-506/08 P, EU:C:2011:496, t. 75. i navedena sudska praksa.

42 — Vidjeti presudu ClientEarth, t. 69. i navedenu sudska praksu.

43 — Vidjeti točku 74.

44 — Vidjeti prethodnu bilješku 5.

39. U četiri od pet kategorija Sud je ispitivao i tumačio pravila Unije koja uređuju dotični postupak, zajedno s odredbama iz Uredbe br. 1049/2001 koje se tiču pristupa dokumentima. Pravila o nadzoru državnih potpora bila su predmet predmeta TGI⁴⁵; pravila koja uređuju postupke pred sudovima Unije razmatrana su u predmetu API⁴⁶; odredbe koje uređuju postupke nadzora koncentracija ocjenjivane su u predmetu *Éditions Odile Jacob*⁴⁷; a pravila koja se odnose na kartele ispitivana su u predmetu *EnBW*⁴⁸. Postupajući na taj način Sud je nastojao postići usklađeno tumačenje određenih postupovnih pravila o kojima je riječ i odredaba Uredbe br. 1049/2001. Odluke Suda u tim predmetima zadržale su ravnotežu koju je zakonodavac Unije namjeravao postići između pravila Unije koja uređuju predmetni postupak i Uredbe.

40. Ne postoji pravni propis koji uređuje postupak EU Pilot, niti postoje konkretna postupovna pravila. Stoga nema istovjetnosti u kontekstu tog postupka s pravilima koja uređuju postupke nadzora državnih potpora, sudskim postupcima, postupkom nadzora koncentracija poduzetnika, ili praksama koje nisu spojive sa zajedničkim tržištem.

41. U odnosu na petu kategoriju Sud je presudio da opće otkrivanje dokumenata iz spisa predmeta tijekom pre-sudske faze postupka zbog povrede obveze dovodi do opasnosti od izmjene naravi i odvijanja tog postupka pa bi stoga takvo otkrivanje načelno štetilo zaštiti svrhe istraga, u smislu članka 4. stavka 2. treće alineje Uredbe br. 1049/2001. Otkrivanje bi moglo čak i dodatno otežati pregovarački postupak i postizanje sporazuma između Komisije i dotične države članice kojim se otklanja navodna povreda obveze kako bi se omogućilo poštovanje prava Unije i izbjegli pravni postupci pred sudovima Unije⁴⁹.

42. Kako za sada ne postoje konkretna pravila koja uređuju pre-sudsku fazu postupka zbog povrede obveze, Sud nije bio dužan ispitivati bi li odobravanje općeg pristupa na temelju Uredbe br. 1049/2001 ugrozilo bilo koju konkretnu postupovnu odredbu. Takvo je stajalište i u odnosu na postupak EU Pilot.

43. Jesu li sličnosti između postupaka EU Pilot i postupaka zbog povrede obveze, posebno njihove pre-sudske faze, takve da bi i kod prvih trebala vrijediti opća pretpostavka uskrate pristupa dokumentima?

44. Moje je stajalište da iako postoji određeno preklapanje između tih dvaju postupaka, okolnosti nisu u potpunosti jednake.

45. Ne postoji formalna definicija postupka EU Pilot. U svojoj komunikaciji „Europa rezultata - primjena prava [Unije]” Komisija razlikuje upite i pritužbe. Upitima se traži pojašnjenje činjeničnog ili pravnog stajališta države članice. Pritužbe se odnose na navodnu povredu prava Unije za koju se od dotične države članice očekuje da je otkloni u određenim rokovima. Ako rješenje izostane, Komisija može poduzeti daljnje aktivnosti koje mogu uključiti i postupke zbog povrede obveze⁵⁰. Komisija je nedavno navela: „Prije pokretanja službenih postupaka zbog povrede Komisija radi u partnerstvu s državama članicama kako bi probleme riješila učinkovito i u skladu s pravom Unije pomoću postupka strukturiranog dijaloga s jasno utvrđenim rokovima koji je uveden u tu svrhu. Taj se postupak naziva ‚EU Pilot’.”⁵¹

45 — Vidjeti presudu od 29. lipnja 2010., Komisija protiv Technische Glaswerke Ilmenau, C-139/07 P, EU:C:2010:376 (u daljnjem tekstu: TGI), t. 55. do 58.

46 — Vidjeti presudu od 21. rujna 2010., Švedska i drugi protiv API i Komisije, C-514/07 P, C-528/07 P i C-532/07 P, EU:C:2010:541 (u daljnjem tekstu: API), t. 96. do 100.

47 — Vidjeti presudu od 28. lipnja 2012., Komisija protiv *Éditions Odile Jacob*, C-404/10 P, EU:C:2012:393 (u daljnjem tekstu: *Éditions Odile Jacob*), t. 118. do 121. Vidjeti također presudu od 28. lipnja 2012., Komisija protiv Agrofert Holding, C-477/10 P, EU:C:2012:394, t. 60. i 64. do 66.

48 — Vidjeti presudu od 27. veljače 2014., Komisija protiv *EnBW*, C-365/12 P, EU:C:2014:112 (u daljnjem tekstu: *EnBW*), t. 86. do 90. i 93.

49 — Vidjeti LPN, t. 55. do 65.

50 — Vidjeti Komunikaciju od 5. rujna 2007., t. 2.2., str. 7 (vidjeti prethodnu bilješku 9.).

51 — Vidjeti Godišnje izvješće Komisije o praćenju primjene prava Unije za 2014. (COM(2015) 329 *final*), str. 5.

46. Između država članica uključenih u ovaj postupak postoji zajedničko stajalište utoliko što sve prihvaćaju da je postupak EU Pilot zamijenio prethodnu fazu postupaka zbog povrede. Međutim, Švedska (uz potporu Danske i Finske) tvrdi da postupak EU Pilot ima šire područje primjene od prethodne faze postupka iz članka 258. UFEU-a i da obuhvaća druge istrage koje se odnose na primjenu prava Unije. One navode da se neki postupci EU Pilot odnose na činjenične upite i ne predstavljaju prethodnu fazu postupka zbog povrede. Razlike između tih dvaju postupaka stoga nadilaze svaku sličnost. Danska ističe da se četvrtina svih postupaka EU Pilot u koje je bila uključena odnosila samo na činjenična pitanja. Švedska dodaje da, prema vlastitom iskustvu iz postupka EU Pilot, razmjena osjetljivog materijala predstavlja iznimku.

47. Komisija, Češka Republika, Njemačka i Španjolska ne slažu se s tim stajalištem.

48. Za mene nije sporno da postupak EU Pilot doista „zamjenjuje tromi ‚postupak slanja pisma opomene iz članka 258. UFEU-a‘ putem stalnih predstavništava država članica strukturiranim i transparentnijim sustavom”⁵², ali se postupak EU Pilot može koristiti i za utvrđivanje činjeničnog ili pravnog stajališta država članica u pogledu primjene prava Unije izvan konteksta postupaka zbog povrede. Danska vlada izričito potvrđuje da ima upravo takvo iskustvo iz postupka EU Pilot.

49. U pobijanoj presudi Opći sud također priznaje da nisu svi postupci EU Pilot istovjetni postupku zbog povrede⁵³. Opći cilj nadzora nad primjenom prava Unije u prvonavedenom postupku obuhvaća konkretniji cilj od potonjeg postupka, čija je svrha dati dotičnoj državi članici mogućnost da, s jedne strane, ispuni svoje obveze na temelju prava Unije i, s druge strane, iskoristi svoje pravo na obranu od pritužbi Komisije⁵⁴.

50. Potrebno je stoga razlikovati postupke EU Pilot koji u stvari zamjenjuju prethodnu fazu postupka zbog povrede obveze na temelju članka 258. UFEU-a i one koji to ne čine.

51. Budući da je područje primjene postupka EU Pilot šire od onoga u postupku zbog povrede obveze, nije moguće točno utvrditi u kojim bi pogledima svrha i tijek postupka EU Pilot bila narušena otkrivanjem dokumenata⁵⁵. Pored toga, nedostatak konkretnih pravila koja uređuju postupak EU Pilot znači da bi područje primjene bilo kojeg izuzeća od općeg načela transparentnosti bilo posebno nesigurno.

52. Zbog toga ne mogu prihvatiti da bi postupak EU Pilot uglavnom značio novu, šestu kategoriju dokumenata na koje bi se trebala primjenjivati opća pretpostavka uskrate pristupa. Vjerujem da je takav zaključak u skladu sa zahtjevom da se takva opća pretpostavka mora tumačiti i primjenjivati restriktivno jer ona predstavlja iznimku od pravila da je institucija dužna konkretno i pojedinačno ispitati svaki dokument koji je predmet zahtjeva za pristup na temelju Uredbe br. 1049/2001 i, općenitije, načela (utemeljenog na članku 15. UFEU-a i članku 42. Povelje) da javnost mora imati najširi mogući pristup dokumentima institucija Unije.

53. Slijedi da je Opći sud, donoseći zaključak u točki 63. pobijane presude da se opća pretpostavka uskrate pristupa primjenjuje na dokumente u spisu predmeta u okviru postupka EU Pilot, pogrešno primijenio pravo.

52 — Kako je navela Glavna uprava Europskog parlamenta za unutarnju politiku, prava građana i ustavna pitanja, „Alati za osiguranje provedbe i primjene prava Unije i ocjenu njihove učinkovitosti”, 2013., t. 5.3.1.

53 — Vidjeti točku 62. pobijane presude.

54 — Vidjeti presudu LPN, t. 62. i navedenu sudsku praksu.

55 — Vidjeti, na primjer, prethodnu točku 9.

54. Međutim, stajalište će biti različito kada postupak EU Pilot zamjenjuje pretdsudsku fazu postupaka zbog povrede. U takvim bi se slučajevima doista primjenjivala opća pretpostavka povjerljivosti jer bi potpuno otkrivanje moglo ugroziti mogućnost da pregovori između Komisije i dotične države članice u toj fazi postupka na temelju članka 258. UFEU-a budu vođeni u atmosferi uzajamnog povjerenja te bi, posljedično, štetiła zaštiti svrhe zbog koje institucije provode istražni postupak⁵⁶.

55. Primjenjuje li se opća pretpostavka uskrate pristupa u pogledu dokumenata u pretdsudskoj fazi postupaka zbog povrede na zahtjev D. N. Spirlea i M. Spirlea na temelju Uredbe br. 1049/2001?

56. Smatram da je odgovor „ne”.

57. U presudi ClientEarth ovaj je Sud pojasnio svoju sudsku praksu u pogledu pretpostavki uskrate pristupa kada se institucije pozivaju na članak 4. stavak 2. treću alineju Uredbe br. 1049/2001 kako bi odbile zahtjeve za pristup dokumentima. Sud je djelomično usvojio žalbu ClientEartha protiv presude Općeg suda kojom je odbijen njegov zahtjev za poništenje odluke Komisije, a koja je odbila odobriti puni pristup određenim analizama usklađenosti zakonodavstava različitih država članica s pravom okoliša Unije.

58. Sud je dotične analize podijelio u dvije kategorije. S jedne su strane bile analize koje su, u vrijeme kada je donesena odluka Komisije kojom se odbija odobravanje punog pristupa, već bile uložene u spis o pretdsudskoj fazi postupka zbog povrede, koji je otvoren slanjem pisma opomene dotičnoj državi članici. Kod te bi kategorije otkrivanje ugrozilo zaštitu svrhe istraga u kontekstu postupka zbog povrede obveze⁵⁷. S druge strane, ovaj je Sud presudio da je Opći sud pogrešno primijenio pravo kada je prihvatio da je Komisija mogla proširiti područje primjene pretpostavke uskrate na drugu kategoriju analiza, i to na one koje u vrijeme donošenja odluke Komisije *nisu* dovele do slanja pisma opomene. U tom trenutku još nije bilo jasno hoće li te analize navesti Komisiju da pokrene pretdsudsku fazu postupka zbog povrede. Komisija je stoga bila dužna pojedinačno ispitati svaki zahtjev za pristup tim analizama⁵⁸.

59. Takvo se obrazloženje analogno i tim više primjenjuje i na predmet D. N. Spirlea i M. Spirlea. Kada je sporna odluka donesena 21. lipnja 2012., Komisija ih je već bila obavijestila (30. travnja 2012.) da smatra da *nije* došlo do povrede Uredbe br. 1394/2007 i da neće doći do pokretanja postupka zbog povrede obveze protiv Njemačke. Stoga mi se čini da se opća pretpostavka uskrate pristupa nije mogla primijeniti na dokumente u postupku EU Pilot u vrijeme kada je ta odluka bila donesena. Ne samo da Postupak 2070/11 još nije doveo do slanja pisma opomene njemačkim tijelima: Komisija je u stvari odlučila da *neće* pokrenuti pretdsudsku fazu postupka zbog povrede obveze.

60. Stoga smatram da je Opći sud pogrešno primijenio pravo u pobijanoj presudi kada je prihvatio da je Komisija mogla zakonito proširiti područje primjene opće pretpostavke uskrate pristupa na dva sporna dokumenta u Postupku 2070/11.

61. Donoseći takav zaključak ne prihvaćam stajalište Švedske i Finske da se opća pretpostavka uskrate pristupa može primijeniti samo kada se zahtjev za pristup odnosi na velik broj dokumenata. Ovdje su D. N. Spirlea i M. Spirlea tražili pristup samo dvama dokumentima. Prema mojem stajalištu broj dokumenata koji su predmet zahtjeva nije relevantan. Kod pozivanja na izuzeće iz članka 4. stavka 2. treće alineje Uredbe br. 1049/2001 odlučujuće je pitanje, prilikom utvrđivanja primjenjuje li se opća pretpostavka uskrate pristupa, bi li svrha postupka o kojem je riječ bila narušena odobravanjem općeg

56 — Vidjeti presudu ClientEarth, t. 74. do 76. i navedena sudska praksa.

57 — Vidjeti presudu ClientEarth, t. 71. do 76.

58 — Vidjeti presudu ClientEarth, t. 77. do 82.

zahtjeva za pristup. Radi se o kvalitativnom, a ne o kvantitativnom kriteriju. Dodajem, imajući u vidu opće pravo pristupa koje je dodijelio zakonodavac Unije, da administrativne zapreke pri ispitivanju velikog broja dokumenata općenito nisu valjan razlog za nepostupanje institucije u skladu sa svojim zakonskim obvezama u pogledu transparentnosti⁵⁹.

62. Propuštanjem donošenja odluke da je Komisija bila dužna konkretno i pojedinačno ispitati svaki od dvaju dokumenata koje su zatražili D. N. Spirlea i M. Spirlea, Opći sud pogrešno je primijenio pravo. Stoga smatram da je prvi žalbeni razlog osnovan.

Drugi i treći žalbeni razlog: pogrešno tumačenje posljednjeg dijela rečenice članka 4. stavka 2. Uredbe br. 1049/2001 - prevladavajući javni interes i činjenice koje je potrebno uzeti u obzir u spornoj odluci

63. Ako je Sud suglasan s mojim zaključkom vezano uz prvi žalbeni razlog, nema potrebe razmatrati drugi i treći žalbeni razlog. Radi cjelovitosti ipak ću ih kratko ispitati.

Drugi žalbeni razlog

64. U svojem drugom žalbenom razlogu Švedska navodi da je Opći sud pogrešno protumačio koncept prevladavajućeg javnog interesa u smislu posljednjeg dijela rečenice članka 4. stavka 2. Uredbe br. 1049/2001.

65. Iz točke 94. pobijane presude slijedi da je Komisija smatrala da je najbolji način da se postupi u skladu s javnim interesom taj da postupak EU Pilot bude proveden do kraja bez ispitivanja spornih dokumenata ili odobravanja zahtjeva D. N. Spirlea i M. Spirlea. Opći sud podržao je stajalište Komisije da je u javnom interesu da ta institucija samostalno protumači, u kontekstu postupka EU Pilot, jesu li njemačka tijela postupala u skladu s pravom Unije⁶⁰.

66. Međutim, Komisija je u vrijeme donošenja sporne odluke već bila odlučila da neće utvrditi da je došlo do povrede prava Unije. Čini mi se da je u tom trenutku javni interes već bio zadovoljen. Ravnoteža interesa se promijenila barem do te mjere da je Komisija trebala ispitati sporne dokumente kako bi utvrdila treba li ih otkriti. Stoga smatram da je Opći sud pogriješio u svojoj ocjeni javnog interesa iz posljednjeg dijela rečenice članka 4. stavka 2. Uredbe br. 1049/2001.

Treći žalbeni razlog

67. D. N. Spirlea i M. Spirlea prigovorili su u postupku pred Općim sudom da je Komisija odbila odobriti im pristup spornim dokumentima radi zaštite javnog interesa, čak i nakon što je postupak EU Pilot bio zaključen (27. prosinca 2012.). U točki 100. pobijane presude Opći je sud naveo: „[...] iz ustaljene sudske prakse proizlazi da se u okviru tužbe za poništenje na temelju članka 263. UFEU-a zakonitost pobijanog akta treba ocijeniti na osnovi činjeničnih i pravnih elemenata koji su postojali u vrijeme donošenja akta [...]. [Međutim,] do zatvaranja [Postupka 2070/11] došlo [je] nakon donošenja [pobijane odluke]. Prema tome, argument [D. N. Spirlea i M. Spirlea] treba odbiti”⁶¹.

59 — Takvo stajalište u pogledu tumačenja izuzeća iz članka 4. stavka 2. treće alineje Uredbe br. 1049/2001 neovisno je o činjenici da u slučajevima koji se odnose na vrlo opsežne dokumente ili na velik broj dokumenata, članak 6. stavak 3. te uredbe omogućava dotičnoj instituciji i podnositelju zahtjeva da postignu neformalni sporazum u cilju pronalaza povoljnog rješenja. Vidjeti mišljenje nezavisne odvjetnice J. Kokott u predmetu Komisija protiv Technische Glaswerke Ilmenau, C-139/07 P, EU:C:2009:520, t. 63. do 69.

60 — Vidjeti točku 98. pobijane presude.

61 — U prilog svojem stajalištu Opći sud uputio je na svoju presudu od 30. rujna 2009., Francuska protiv Komisije, T-432/07, neobjavljena, EU:T:2009:373, t. 43. i navedenu sudsku praksu.

68. Svojim trećim žalbenim razlogom Švedska osporava tu presudu. Navodi da bi se u postupku na temelju članka 263. UFEU-a pred sudovima Unije, kada se ispituje zakonitost takvih odluka, trebale uzeti u obzir kako okolnosti koje postoje u vrijeme kada institucija Unije donosi odluku kojom odbija pristup na temelju Uredbe br. 1049/2001 tako i one činjenice koje nastanu nakon donošenja odluke. U prilog takvom stajalištu Švedska tvrdi da bi se u suprotnome nove okolnosti mogle razmotriti samo uz podnošenje novog zahtjeva dotičnoj instituciji. To bi dovelo do povećanja broja postupaka i posljedične odgode. Švedska dodaje da se načela sudske prakse koju je Opći sud naveo u pobijanoj odluci odnose na postupke nadzora državnih potpora. Ona se ne bi trebala primjenjivati na odluke na temelju Uredbe br. 1049/2001 jer svaka vrsta predmeta ima svoje posebne značajke⁶².

69. Komisija uz podršku Njemačke osporava takvo stajalište.

70. Na temelju članka 263. UFEU-a ispitivanje Suda i Općeg suda ograničeno je na ispitivanje zakonitosti spornog akta. Provodeći to ispitivanje sudac Unije neće zamijeniti vlastito obrazloženje onime autora pobijanog akta⁶³. Ustaljena je sudska praksa da se akt ispituje u svjetlu činjenica i prema pravu u vrijeme kada je donesen⁶⁴.

71. Kada bi sudovi Unije uzeli u obzir okolnosti koje nastanu nakon donošenja pobijanog akta (u ovom slučaju stanje kada je postupak EU Pilot okončan), bilo bi to istovjetno izmjeni obrazloženja. To bi uključilo razmatranje elemenata koje autor nije ocijenio prije ili u vrijeme donošenja pobijanog akta.

72. Odluke kojima se odbija pristup dokumentima na temelju Uredbe br. 1049/2001 ne zahtijevaju utvrđivanje iznimke u pogledu opsega ocjene u vezi s činjenicama i okolnostima. Švedska pogrešno tumači presudu Općeg suda u predmetu Koninklijke Grolsch. Opći sud u toj presudi nije uputio na to da predmeti koji se tiču kartela kojima se krši članak 101. UFEU-a predstavljaju iznimku od načela da se pobijani akt mora ispitati u svjetlu činjenica koje su postojale u vrijeme kada je on donesen. Umjesto toga, kao što Njemačka pravilno ističe, Opći sud u toj je presudi tek potvrdio da adresat može osporavati pojedinačne činjenične elemente ili pravo u obavijesti o preliminarno utvrđenim činjenicama, kako u tijeku administrativne faze tog postupka tako i u naknadnom sudskom postupku.

73. Stoga smatram da je treći žalbeni razlog neosnovan.

Zaključne napomene

74. Ova žalba ne odnosi se na automatsku objavu komunikacije između Komisije i države članice u okviru postupka EU Pilot. Njezin je predmet pitanje treba li postojećih pet kategorija prema članku 4. Uredbe br. 1049/2001 proširiti tako da se Komisija može pozvati na *pretpostavku* uskrate pristupa u takvim slučajevima. Ako žalba bude usvojena – kao što sam predlagala – Komisija će još uvijek moći, nakon ispitivanja spisa, uskratiti pristup predmetnim dokumentima kad je takvo uskraćivanje primjereno.

62 — Švedska se posebno poziva na slučajeve koji se odnose na sporazume kojima se sprečava, ograničava ili narušava tržišno natjecanje na unutarnjem tržištu protivno članku 101. UFEU-a, u kojima je moguće istaknuti nove elemente čak i nakon što je zahtjev podnesen, kao što je to u presudi od 15. rujna 2011., Koninklijke Grolsch protiv Komisije, T-234/07, EU:T:2011:476 (u daljnjem tekstu: Koninklijke Grolsch), t. 37. do 41.

63 — Vidjeti presudu od 22. prosinca 2008., British Aggregates protiv Komisije, C-487/06 P, EU:C:2008:757, t. 141. i navedena sudska praksa.

64 — Vidjeti analogno presudu od 16. travnja 2015., Parlament protiv Vijeća, C-317/13 i C-679/13, EU:C:2015:223, t. 45. i navedena sudska praksa.

75. Posljednji događaji vrlo su jasno pokazali na opasnosti nastale stvaranjem ili omogućavanjem situacije u kojoj obični građanin osjeća da su tijela vlasti od njega udaljena te da s njime ne komuniciraju. Dodatni administrativni teret koji Komisijine službe snose zbog dužnosti ispitivanja pojedinačnih dokumenata i donošenja odluka mala je cijena za povećanu transparentnost i povjerenje između administracije Unije i njezina građanina⁶⁵. Pozivam Sud da prilikom odlučivanja o žalbi uzme u obzir ta načela.

Troškovi

76. U skladu s člankom 138. stavkom 1. i člankom 140. stavkom 1. Poslovnika Suda, Komisija kao stranka koja nije uspjela u ovoj žalbi trebala bi platiti troškove ovih postupaka. Vlade Češke Republike, Danske, Finske, Njemačke i Španjolske trebale bi svaka snositi svoje troškove.

Zaključak

77. Na osnovi prethodnih razmatranja predlažem da Sud:

- usvoji žalbu;
- naloži Komisiji snošenje troškova;
- naloži vladama Češke Republike, Kraljevine Danske, Republike Finske, Savezne Republike Njemačke i Kraljevine Španjolske da svaka snosi svoje troškove.

65 — Vidjeti točku 4.