



Zbornik sudske prakse

PRESUDA SUDA (četvrto vijeće)

7. rujna 2017.*

„Žalba – Pravo javnog pristupa dokumentima institucija Europske unije – Uredba (EZ) br. 1049/2001 – Članak 4. stavak 2. treća alineja – Izuzeća od prava na pristup dokumentima – Zaštita svrhe istraga – Direktiva 98/34/EZ – Članci 8. i 9. – Detaljno mišljenje Europske komisije o nacrtu tehničkog propisa – Odbijanje pristupa”

U predmetu C-331/15 P,

povodom žalbe na temelju članka 56. Statuta Suda Europske unije, podnesene 3. srpnja 2015.,

Francuska Republika, koju zastupaju D. Colas, G. de Bergues, B. Fodda i F. Fize, u svojstvu agenata,

žalitelj,

koju podupire:

Češka Republika, koju zastupaju M. Smolek, T. Müller, J. Vlácil i D. Hadroušek, u svojstvu agenata,

intervenijent u žalbenom postupku,

a druge stranke postupka su:

Carl Schlyter, sa stalnom adresom u Linköpingu (Švedska), kojeg zastupaju S. Schubert, *Rechtsanwalt*, i O. W. Brouwer, *advocaat*,

tužitelj u prvom stupnju,

Europska komisija, koju zastupaju J. Baquero Cruz, A. Tokár i F. Clotuche-Duvieusart, u svojstvu agenata,

tuženik u prvom stupnju,

Republika Finska, koju zastupa S. Hartikainen, u svojstvu agenta,

Kraljevina Švedska, koju zastupaju C. Meyer-Seitz, N. Otte Widgren, U. Persson, A. Falk, E. Karlsson i L. Swedenborg, u svojstvu agenata,

intervenijenti u prvom stupnju,

* Jezik postupka: engleski.

SUD (četvrto vijeće),

u sastavu: T. von Danwitz, predsjednik vijeća, E. Juhász (izvjestitelj), C. Vajda, K. Jürimäe i C. Lycourgos, suci,

nezavisni odvjetnik: M. Wathelet,

tajnik: K. Malacek, administrator,

uzimajući u obzir pisani postupak i nakon rasprave održane 8. veljače 2017.,

saslušavši mišljenje nezavisnog odvjetnika na raspravi održanoj 6. travnja 2017.,

donosi sljedeću

Presudu

- 1 Francuska Republika žalbom zahtijeva ukidanje presude Općeg suda Europske unije od 16. travnja 2015., Schlyter/Komisija (T-402/12, u daljnjem tekstu: pobijana presuda, EU:T:2015:209) kojom je poništena odluka Europske komisije od 27. lipnja 2012. o uskraćivanju pristupa – tijekom razdoblja mirovanja – njezinu detaljnom mišljenju u vezi s nacrtom odluke o sadržaju i uvjetima podnošenja godišnjeg izvješća o nanočesticama (2011/673/F; u daljnjem tekstu: sporna odluka) koji su joj dostavila francuska tijela u skladu s Direktivom 98/34/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 22. lipnja 1998. o utvrđivanju postupka osiguravanja informacija u području tehničkih normi i propisa (SL 1998., L 204, str. 37.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 13., svezak 42., str. 58.), kako je izmijenjena Direktivom 98/48/EZ Parlamenta i Vijeća od 20. srpnja 1998. (SL 1998., L 217, str. 18.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 13., svezak 55., str. 11.; u daljnjem tekstu: Direktiva 98/34).

I. Pravni okvir

A. Direktiva 98/34

- 2 U uvodnim izjavama 3., 6., 7. i 9. Direktive 98/34 propisano je:

„(3) S ciljem promicanja nesmetanog funkcioniranja unutarnjeg tržišta trebalo bi osigurati najveću moguću transparentnost nacionalnih inicijativa za utvrđivanje tehničkih normi ili propisa.

[...]

(6) Sve države članice također trebaju biti obaviještene o tehničkim propisima koje planiraju donijeti druge države članice.

(7) Cilj unutarnjega tržišta je stvoriti okruženje koje potiče konkurentnost poduzetnika; budući da je osiguravanje veće količine informacija jedan od načina da se poduzetnicima pomogne da bolje iskoriste prednosti tog tržišta; budući da je stoga potrebno predvidjeti redovitu objavu naslova priopćenih nacрта i utvrditi odredbe o povjerljivosti tih nacрта kako bi se gospodarskim subjektima omogućilo da ocijene utjecaj tehničkih propisa koje predlažu druge države članice.

[...]

(9) Tehnički propisi za proizvode obuhvaćaju mjere čija je svrha osigurati pravilno funkcioniranje tržišta odnosno njegov daljnji razvoj, koje uključuju povećanje transparentnosti nacionalnih namjera i proširenje kriterija i uvjeta na temelju kojih se ocjenjuje potencijalni učinak predloženih propisa na tržište.

[...]”

3 Članak 8. Direktive 98/34 propisuje:

„1. Pridržavajući se članka 10., države članice Komisiji bez odlaganja dostavljaju sve nacрте tehničkih propisa, osim ako se njima u cijelosti prenosi tekst međunarodne ili europske norme, u kom su slučaju dovoljne informacije o toj normi. One Komisiji istodobno dostavljaju obrazloženje u kojemu navode razloge za donošenje tehničkog propisa, ako to već nije pojašnjeno u nacrtu.

[...]

Komisija o nacrtu tehničkog propisa i svim dokumentima koji su joj dostavljeni obavješćuje ostale države članice. [...]

Što se tiče tehničkih specifikacija [...], komentari ili podrobna mišljenja Komisije ili država članica mogu se odnositi samo na aspekte koji bi mogli ometati trgovin[u] ili, kada je riječ o pravilima i uslugama, slobodno kretanje usluga ili slobodu poslovnog nastana operatera usluga, a ne na fiskalne ili financijske aspekte te mjere.

2. Komisija i države članice svoje primjedbe dostavljaju državi članici koja je poslala nacrt tehničkog propisa; ta država članica ih prilikom izrade tehničkog propisa uzima u obzir u najvećoj mogućoj mjeri.

3. Države članice Komisiji bez odlaganja dostavljaju konačan tekst tehničkog propisa.

4. Informacije koje se dostavljaju na temelju ovog članka nisu povjerljive, osim ako država članica koja ih je dostavila to izričito zahtijeva. Svi se takvi zahtjevi obrazlažu.

[...]”

4 Članak 9. te direktive predviđa:

„1. Države članice odgađaju usvajanje nacрта tehničkog propisa do isteka roka od tri mjeseca od dana kada je Komisija primila informacije iz članka 8. stavka 1.

2. Države članice odgađaju:

[...]

– ne dovodeći u pitanje stavke 3., 4. i 5., za šest mjeseci donošenje bilo kojeg drugog nacрта tehničkog propisa (osim nacрта propisa o uslugama),

od datuma kada Komisija primi priopćenje spomenuto u članku 8. stavku 1. ako Komisija ili druga država članica u roku od tri mjeseca od tog datuma dostavi detaljno mišljenje o tome da bi predviđena mjera mogla stvoriti prepreke slobodnom kretanju robe u okviru unutarnjeg tržišta;

[...]

Država članica o kojoj je riječ podnosi izvješće Komisiji o postupku koji predlaže kako bi se takva podrobna mišljenja prihvatila. Komisija daje svoj komentar na tu reakciju.

[...]

3. Uz izuzetak nacрта propisa o uslugama, države članice odgađaju donošenje nacрта tehničkog propisa za dvanaest mjeseci od datuma kada Komisija primi priopćenje navedeno u članku 8. stavku 1. ako in roku od tri mjeseca od toga datuma Komisija najavi svoju namjeru da predloži i usvoji neku direktivu, propis ili odluku o tom pitanju u skladu s člankom [288. UFEU-a].”

B. Uredba (EZ) br. 1049/2001

5 Na temelju uvodne izjave 6. Uredbe (EZ) br. 1049/2001 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.), „[š]iri pristup dokumentima trebalo bi odobriti u slučaju kad institucije djeluju u svom zakonodavnom svojstvu, uključujući i prenesene ovlasti, štiteći istodobno djelotvornost postupka odlučivanja institucija. Takvi bi dokumenti trebali biti izravno dostupni u najvećoj mogućoj mjeri”.

6 U članku 1. Uredbe br. 1049/2001, naslovljenom „Sadržaj“, navodi se:

„Svrha je ove uredbe:

(a) definirati načela, uvjete i ograničenja na temelju javnog ili privatnog interesa kojima se uređuje pravo na pristup dokumentima Europskog parlamenta, Vijeća i Komisije (u daljnjem tekstu ‚institucije’) predviđeno u članku [15. stavku 3. UFEU-a] tako da se osigura najširi mogući pristup dokumentima;

(b) uvesti mjere koja osiguravaju najlakše moguće ostvarenje tog prava; i

(c) promicati dobru administrativnu praksu u pristupu dokumentima.”

7 Članak 2. te uredbe, naslovljen „Korisnici i područje primjene”, određuje:

„1. Svaki 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.

[...]

3. Ova se Uredba primjenjuje na sve dokumente koje čuva pojedina institucija, to jest dokumente koje je sastavila ili zaprimila i koje posjeduje, koji se odnose na sva područja aktivnosti Europske unije.

[...]”

8 Članak 4. navedene uredbe, naslovljen „Izuzeca”, predviđa:

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

(a) javnog interesa koji se odnosi na:

– javnu sigurnost,

- obranu i vojna pitanja,
- međunarodne odnose,
- financijsku, monetarnu ili ekonomsku politiku Zajednice ili koje države članice;

(b) privatnost i integritet pojedinca, posebno u skladu s propisima Zajednice o zaštiti osobnih podataka.

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

- komercijalnih interesa fizičke ili pravne osobe, uključujući intelektualno vlasništvo,
- sudskog postupka i pravnog savjetovanja,
- 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.

7. Izuzeća utvrđena stavcima 1. do 3. primjenjuju se samo za razdoblje tijekom kojega je zaštita opravdana na temelju sadržaja dokumenta. Izuzeća se mogu primijeniti za razdoblje od najviše 30 godina. U slučaju dokumenata obuhvaćenih izuzećima koja se odnose na privatnost ili komercijalne interese te u slučaju osjetljivih dokumenata, izuzeća se mogu, ako je to potrebno, primjenjivati i nakon tog razdoblja.”

II. Okolnosti spora

- 9 Sukladno članku 8. stavku 1. Direktive 98/34, francuska tijela dostavila su 29. prosinca 2011. Komisiji nacrt odluke o sadržaju i uvjetima podnošenja godišnjeg izvješća o nanočesticama.
- 10 Komisija je 30. ožujka 2012. donijela detaljno mišljenje koje je, sukladno članku 9. stavku 2. drugoj alineji Direktive 98/34, imalo za učinak produljenje početnog razdoblja mirovanja za tri dodatna mjeseca (u daljnjem tekstu: predmetno detaljno mišljenje).
- 11 Dopisom od 16. travnja 2012., to jest tijekom razdoblja mirovanja odnosno odgode, Carl Schlyter podnio je zahtjev za pristup predmetnom detaljnom mišljenju. Budući da je Komisija dopisom od 7. svibnja 2012. odbila taj zahtjev, C. Schlyter podnio joj je 29. svibnja 2012. ponovni zahtjev, tražeći da preispita svoje stajalište.
- 12 Komisija je 27. lipnja 2012. spornom odlukom odbila ponovni zahtjev C. Schlytera.

III. Postupak pred Općim sudom i pobijana presuda

- 13 Tužbom podnesenom tajništvu Općeg suda 6. rujna 2012. C. Schlyter zahtijevao je poništenje sporne odluke. U prilog osnovanosti tužbe on je istaknuo tri tužbena razloga.

- 14 Prvim tužbenim razlogom C. Schlyter prigovorio je Komisiji da je počinila pogreške koje se tiču prava i očite pogreške u ocjeni prilikom primjene članka 4. stavka 2. treće alineje Uredbe br. 1049/2001 i članka 6. stavka 1. Uredbe (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 Europske zajednice (SL 2006., L 264, str. 13.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 1., svezak 16., str. 70.). Drugim tužbenim razlogom C. Schlyter prigovara Komisiji postojanje pogreške koja se tiče prava i očite pogreške u ocjeni te nepostojanje obrazloženja prilikom primjene kriterija prevladavajućeg javnog interesa, propisanog člankom 4. stavkom 2. *in fine* Uredbe br. 1049/2001 i člankom 6. stavkom 1. Uredbe br. 1367/2006. Trećim tužbenim razlogom C. Schlyter tvrdi da sporna odluka sadržava pogrešku koja se tiče prava i očitu pogrešku u ocjeni prilikom primjene članka 4. stavka 6. Uredbe br. 1049/2001 te da u tom pogledu nije obrazložena.
- 15 U pobijanoj presudi Opći sud ponajprije je ocijenio da Komisijino izdavanje detaljnog mišljenja u postupku koji predviđa Direktiva 98/34 nije istraga u smislu članka 4. stavka 2. treće alineje Uredbe br. 1049/2001 te je podredno presudio da otkrivanje takvog detaljnog mišljenja tijekom razdoblja mirovanja ne šteti nužno svrsi tog postupka.
- 16 Posljedično, Opći sud poništio je spornu odluku.

IV. Postupak pred Sudom i zahtjevi stranaka

- 17 Francuska Republika žalbom od Suda zahtijeva da ukine pobijanu presudu, vrati predmet na odlučivanje Općem sudu i naloži C. Schlyteru snošenje troškova.
- 18 Komisija od Suda zahtijeva da ukine pobijanu presudu, odbije tužbu podnesenu u prvom stupnju i naloži C. Schlyteru snošenje troškova.
- 19 C. Schlyter zahtijeva od Suda da odbije žalbu i naloži Francuskoj Republici snošenje troškova u okviru žalbenog postupka.
- 20 Republika Finska od Suda zahtijeva odbijanje žalbe.
- 21 Kraljevina Švedska od Suda zahtijeva da potvrdi pobijanu presudu i odbije žalbu.
- 22 Odlukom predsjednika Suda od 29. listopada 2015., Češkoj Republici odobrena je intervencija u potporu zahtjevu Francuske Republike. Češka Republika zahtijeva od Suda donošenje odluke sukladno prijedlogu Francuske Republike i, prema potrebi, Komisije.

V. Žalba

- 23 Kao prvo valja razmotriti prigovore nedopuštenosti koje je C. Schlyter istaknuo u pogledu pojedinih žalbenih argumenata, a zatim ispitati jedini žalbeni razlog u meritumu.

A. Prigovori nedopuštenosti

1. Argumentacija stranaka

- 24 C. Schlyter ističe prigovore nedopuštenosti u pogledu više žalbenih argumenata.

- 25 Prije svega, on smatra nedopuštenim argument Francuske Republike koji se tiče nedosljednosti u definiranju pojma „istraga” u pobijanoj presudi u odnosu na rješenje prihvaćeno u presudi od 25. rujna 2014., *Spirlea/Komisija* (T-306/12, EU:T:2014:816) – koja se tiče postupaka EU Pilot – jer čini novi razlog koji je, prema njegovu mišljenju, trebalo istaknuti pred Općim sudom. C. Schlyter navodi da su se postupci EU Pilot već provodili od 2008. pa je navedeni argument, koji se temelji na usporedbi tih različitih postupaka, bilo moguće istaknuti pred Općim sudom.
- 26 C. Schlyter potom smatra nedopuštenim argument što ga je istaknula Francuska Republika, a prema kojem – da bi se utvrdilo je li nacrt tehničkog propisa sukladan s pravilima unutarnjeg tržišta – Komisija često mora prikupljati činjenice, jer se takvo osporavanje činjeničnog utvrđenja Općeg suda više ne može razmatrati u okviru žalbe.
- 27 Naposljetku, C. Schlyter ističe da je u okviru žalbe nedopušten argument prema kojem objava predmetnog detaljnog mišljenja – s obzirom na to da može utjecati na pregovaranje općenito i stvoriti javni pritisak – šteti kvaliteti dijaloga između Komisije i države članice o kojoj je riječ jer je još u postupku pred Općim sudom C. Schlyter zahtijevao da Francuska Republika dokaže postojanje spomenutog štetnog učinka. Međutim, on smatra da navedena država članica nije odgovorila u tom smislu, nego se ograničila na citiranje mišljenja nezavisne odvjetnice Kokott u predmetu *Komisija/Technische Glaswerke Ilmenau* (C-139/07 P, EU:C:2009:520), ne pojašnjavajući zbog čega je ono relevantno za ovaj spor. Prema njegovu mišljenju, sve dokaze kojima se nastoji potkrijepiti navedeni argument trebalo je istaknuti pred Općim sudom.
- 28 Francuska Republika smatra da su ta tri argumenta dopuštena.

2. Ocjena Suda

- 29 Što se tiče spomenutih prigovora nedopuštenosti, valja, kao prvo, istaknuti da iz točke 52. pobijane presude proizlazi da je Francuska Republika pred Općim sudom istaknula da postupak predviđen Direktivom 98/34 treba kvalificirati kao „istragu” i da je detaljno mišljenje koje Komisija donosi u okviru navedenog postupka dio istrage u smislu članka 4. stavka 2. treće alineje Uredbe br. 1049/2001. U okviru predmetne žalbe ta država članica nastoji dokazati – pozivajući se na navodnu neusklađenost između pobijane presude i presude od 25. rujna 2014., *Spirlea/Komisija* (T-306/12, EU:T:2014:816) – da je Opći sud počinio pogrešku koja se tiče prava time što je postupak predviđen Direktivom 98/34 odbio kvalificirati kao „istragu” u smislu članka 4. stavka 2. treće alineje Uredbe br. 1049/2001. Taj argument ne čini novi razlog, nego upotpunjava onaj već istaknut pred Općim sudom.
- 30 Kao drugo, valja ustvrditi da se argumentom Francuske Republike prema kojem Komisija često mora prikupljati činjenice kako bi ocijenila sukladnost nacrtu tehničkog propisa s pravilima unutarnjeg tržišta ne osporava činjenično utvrđenje Općeg suda u pogledu konkretnog postupka koji vodi Komisija, nego se odnosi na pitanje treba li postupak ustanovljen Direktivom 98/34 kvalificirati kao „istragu” u smislu članka 4. stavka 2. treće alineje Uredbe br. 1049/2001, što je pravno pitanje.
- 31 Kao treće, treba podsjetiti, s jedne strane, da je, kako to proizlazi iz točke 40. pobijane presude, Komisija u spornoj odluci opravdala primjenu članka 4. stavka 2. treće alineje Uredbe br. 1049/2001 na predmetni slučaj tvrdnjom da bi javna objava predmetnog detaljnog mišljenja tijekom razdoblja mirovanja dovela u pitanje spremnost Francuske Republike da s njome surađuje u ozračju međusobnog povjerenja. S druge strane, iz intervencijskog podneska Francuske Republike u prvostupanjskom postupku proizlazi da je ona pred Općim sudom u bitnome tvrdila da se Komisija vodila istražnim pristupom u okviru dijaloga koji je vodila s njom, a koji je predviđen Direktivom 98/34 i podvrgnut zahtjevu povjerljivosti, što olakšava postizanje mirnog rješenja spora, bez javnog pritiska. Upravo je u tom kontekstu, prešutno se pozivajući na analogiju između ovog predmeta i predmeta u kojem je donesena presuda od 29. lipnja 2010., *Komisija/Technische Glaswerke Ilmenau* (C-139/07 P, EU:C:2010:376), Francuska Republika uputila na mišljenje nezavisne odvjetnice Kokott u potonjem

predmetu da bi potkrijepila argument prema kojem je nužno sačuvati određenu razinu povjerljivosti kako se ne bi omeli pregovori između Komisije i države članice o kojoj je riječ. U žalbenom je postupku dopušteno proširiti argumentaciju koja je iznesena pred Općim sudom.

32 U tim okolnostima valja odbiti prigovore nedopuštenosti koje je istaknuo C. Schlyter.

B. Meritum

33 Francuska Republika u prilog osnovanosti žalbe ističe samo jedan žalbeni razlog. On se sastoji od dvaju dijelova.

1. Prvi dio jedinog žalbenog razloga

a) Argumentacija stranaka

34 Francuska Republika smatra – u čemu je podržavaju Češka Republika i Komisija – da je Opći sud počinio pogrešku koja se tiče prava time što je smatrao da postupak predviđen Direktivom 98/34 ne predstavlja istragu u smislu članka 4. stavka 2. treće alineje Uredbe br. 1049/2001.

35 C. Schlyter ističe – u čemu ga podržavaju Republika Finska i Kraljevina Švedska – kao prvo, da Francuska Republika nema čime osporiti činjenicu da se pojam „istraga” u pobijanoj presudi ne oslanja ni na jednu definiciju utvrđenu u Uredbi br. 1049/2001, Direktivi 98/34 ili sudskoj praksi.

36 Kao drugo, C. Schlyter smatra bespredmetnim i neosnovanim argument Francuske Republike o nedosljednosti u primjeni pojma „istraga” u pobijanoj presudi u odnosu na rješenje prihvaćeno u presudi od 25. rujna 2014., Spirlea/Komisija (T-306/12, EU:T:2014:816), koja se odnosi na postupak EU Pilot.

37 Kao treće, prema mišljenju C. Schlytera, pogrešna je tvrdnja Francuske Republike da bi, u slučaju da Sud potvrdi definiciju pojma „istraga” preciziranu u točki 53. pobijane presude, postupak predviđen Direktivom 98/34 odgovarao toj definiciji.

38 Kao četvrto i posljednje, C. Schlyter tvrdi da ništa iz presude od 16. srpnja 2015., ClientEarth/Komisija (C-612/13 P, EU:C:2015:486) ne upućuje na to da se pojam „istraga” ne može definirati na ograničavajući način. Osim toga, prema mišljenju C. Schlytera, iz te presude ne proizlazi da svaka mjera povezana s Komisijinom ulogom kao čuvara Ugovorâ predstavlja istragu.

b) Ocjena Suda

39 U točki 83. pobijane presude Opći je sud ocijenio da je Komisija – time što se pozvala na članak 4. stavak 2. treću alineju Uredbe br. 1049/2001 kako bi uskratila pristup predmetnom detaljnom mišljenju, uz objašnjenje da bi njegovo otkrivanje ugrozilo svrhu istrage – počinila pogrešku koja se tiče prava jer detaljno mišljenje koje ona izdaje u okviru postupka predviđenog Direktivom 98/34, s obzirom na svoj sadržaj i kontekst u kojem je sastavljeno, nije dio „istrage” u smislu spomenute odredbe Uredbe br. 1049/2001.

40 Da bi došao do tog zaključka, Opći je sud razmatrao odgovaraju li postupak predviđen Direktivom 98/34 i detaljna mišljenja koja se u okviru njega izdaju pojmu „istraga”, koji je u točki 53. pobijane presude definiran kao „sve provjere koje nadležno tijelo provodi kako bi utvrdilo postojanje povrede i postupak u kojem administracija prikuplja informacije i provjerava određene činjenice prije donošenja odluke”.

- 41 Iako se člankom 4. stavkom 2. trećom alinejom Uredbe br. 1049/2001 predviđa da institucije odbijaju pristup dokumentu u slučaju kada bi njegovo otkrivanje ugrozilo, među ostalim, zaštitu svrhe istraga, pojam „istraga” u smislu te odredbe nije definiran tom uredbom.
- 42 Štoviše, valja primijetiti da opća definicija tog pojma nije utvrđena ni u sudskoj praksi Suda.
- 43 Francuska Republika i Komisija osporavaju definiciju tog pojma koju je utvrdio Opći sud i ističu da je ona pretjerano ograničavajuća. Oni u bitnome tvrde da pojam „istraga” ne treba ograničavati, s jedne strane, na provjere koje nadležno tijelo provodi kako bi utvrdilo postojanje povrede ili nepravilnosti i, s druge strane, na postupke prikupljanja i provjere činjenica i informacija radi donošenja odluke.
- 44 Taj argument treba prihvatiti.
- 45 U tom pogledu valja istaknuti da je pojam istrage iz članka 4. stavka 2. treće alineje Uredbe br. 1049/2001 autonoman pojam prava Unije koji treba tumačiti uzimajući u obzir, među ostalim, njegovo uobičajeno značenje i kontekst u kojem se nalazi (vidjeti po analogiji presude od 9. ožujka 2010., Komisija/Njemačka, C-518/07, EU:C:2010:125, t. 18. i od 3. listopada 2013., Inuit Tapiriit Kanatami i dr./Parlament i Vijeće, C-583/11 P, EU:C:2013:625, t. 50.).
- 46 Bez potrebe iscrpnog definiranja „istrage” u smislu članka 4. stavka 2. treće alineje Uredbe br. 1049/2001, valja smatrati da tu aktivnost čini svaki strukturirani i formalizirani postupak Komisije čija je svrha prikupljanje i analiza informacija kako bi ta institucija mogla zauzeti stajalište prilikom obavljanja svojih dužnosti predviđenih UEU-om i UFEU-om.
- 47 Taj postupak ne mora nužno uključivati otkrivanje povrede ili nepravilnosti i postupanje protiv njezina počinitelja. Pojam „istraga” također može obuhvatiti Komisijinu aktivnost čija je svrha utvrđivanje činjenica za potrebe ocjene određene situacije.
- 48 Jednako tako, da bi se određeni postupak kvalificirao kao „istraga”, nije nužno da stajalište koje je Komisija zauzela u obavljanju svojih dužnosti ima oblik odluke u smislu članka 288. stavka 4. UFEU-a. Navedeno stajalište može biti, među ostalim, u obliku izvješća ili preporuke.
- 49 U predmetnom slučaju valja primijetiti da je člancima 8. i 9. Direktive 98/34 utvrđen redosljed postupovnih radnji u vezi s dostavom nacрта tehničkog propisa države članice i izdavanjem detaljnog mišljenja Komisije na tu temu. Iz toga slijedi da je spomenutom direktivom propisan strukturirani i formalizirani postupak.
- 50 Nadalje, iz naslova navedene direktive te iz njezinih odredbi proizlazi da je svrha njome predviđenog postupka prikupljanje i analiza informacija. Konkretno, njezin članak 8. stavak 1. predviđa da države članice Komisiji priopćavaju ne samo nacрте tehničkih propisa nego, kada je to potrebno, i razloge za njihovo donošenje te tekst osnovnih zakonskih i podzakonskih odredbi koje se ponajprije i izravno tiču tih propisa.
- 51 U tom pogledu treba istaknuti da – suprotno ocjeni Općeg suda iz točaka 56. i 57. pobijane presude – pitanje zahtijeva li sama Komisija informacije od država članica ili ih zaprima na temelju određenog propisa nije relevantno za potrebe utvrđenja treba li određeni postupak kvalificirati kao „istragu”.
- 52 Naposljetku, detaljno mišljenje koje Komisija izdaje u skladu s člankom 9. stavkom 2. Direktive 98/34 službena je mjera koja precizira pravno stajalište te institucije u pogledu sukladnosti tehničkog propisa koji je dostavila dotična država članica, među ostalim, sa slobodnim kretanjem robe i slobodom poslovnog nastana gospodarskih subjekata.
- 53 Prema tome, navedeno mišljenje dio je „istrage”.

- 54 U tim okolnostima, osnovan je prigovor što ga je Francuska Republika istaknula u prvom dijelu tužbenog razloga, prema kojem pobijana presuda sadržava pogrešku koja se tiče prava jer je Opći sud ocijenio da postupak koji je Komisija vodila u skladu s odredbama Direktive 98/34 i detaljno mišljenje koje je izdala nisu dio „istrage” u smislu članka 4. stavka 2. treće alineje Uredbe br. 1049/2001.
- 55 Slijedom navedenoga, prvi dio jedinog žalbenog razloga valja prihvatiti.

2. Drugi dio jedinog žalbenog razloga

a) Argumentacija stranaka

- 56 Francuska Republika ističe da je Opći sud u točkama 84. do 88. pobijane presude počinio pogrešku koja se tiče prava podredno smatrajući da otkrivanje Komisijina detaljnog mišljenja – čak i u slučaju da je dio „istrage” u smislu članka 4. stavka 2. treće alineje Uredbe br. 1049/2001 – ne šteti nužno svrsi postupka predviđenog Direktivom 98/34.
- 57 Ta država članica tvrdi, s jedne strane, da C. Schlyter, postupajući kao tužitelj u prvostupanjskom postupku, nije istaknuo argument prema kojem, pod pretpostavkom da postupak predviđen Direktivom 98/34 čini istragu, otkrivanje navedenog detaljnog mišljenja ne nanosi štetu svrsi te istrage. Prema mišljenju spomenute države članice, razlog koji se temelji na tom argumentu ne može se istaknuti po službenoj dužnosti, tako da se Opći sud pogrešno na njega oslonio u prilog svojoj odluci.
- 58 S druge strane, Francuska Republika tvrdi da je u točki 85. pobijane presude Opći sud pogriješio usko tumačeći svrhu postupka predviđenog Direktivom 98/34 jer se ona sastoji i od kvalitete dijaloga između Komisije i države članice o kojoj je riječ. Prema mišljenju Francuske Republike, zahtjev povjerljivosti u postupku predviđenom Direktivom 98/34, kao i onaj koji prevladava u presudskoj fazi postupka zbog povrede obveze, ima za cilj zaštititi kvalitetu spomenutog dijaloga kako bi se moglo iznaći sporazumno rješenje.
- 59 Komisija smatra da je povjerljivost pregovora koji se vode između Komisije i države članice o kojoj je riječ nakon izdavanja detaljnog mišljenja svojstvena postupku na temelju Direktive 98/34 i analogna povjerljivosti pregovaranja u drugim sličnim postupcima, osobito u okviru postupka zbog povrede obveze. Komisija ocjenjuje da je argument koji je istaknut u točki 87. pobijane presude pogrešan i da navedene pregovore treba zaštititi od svih vanjskih pritisaka jer ona nastoji uvjeriti državu članicu o kojoj je riječ da bi njezin nacrt nacionalnog propisa mogao biti u suprotnosti s pravom Unije i često joj predlaže alternativna rješenja. Kada bi Komisija morala čekati formalno pokretanje postupka zbog povrede obveze da bi spomenuti dijalog uživao u povjerljivosti, to bi, prema njezinu mišljenju, ugrozilo mogućnost preventivne kontrole te bi moglo imati negativan utjecaj na unutarnje tržište. Komisija nadalje navodi da bi takva situacija ojačala pozicije stranaka i udaljila od iznalaženja rješenja koje bi išlo u smjeru poštovanja prava Unije.
- 60 C. Schlyter, Republika Finska i Kraljevina Švedska osporavaju te argumente.

b) Ocjena Suda

- 61 Prema ustaljenoj sudskoj praksi, da bi se opravdalo odbijanje pristupa dokumentu čije se otkrivanje zahtijeva, u načelu nije dovoljno da je on obuhvaćen aktivnošću navedenom u članku 4. stavcima 2. i 3. Uredbe br. 1049/2001. Predmetna institucija mora također pružiti objašnjenja o tome na koji bi način pristup spomenutom dokumentu mogao konkretno i stvarno ugroziti interes zaštićen izuzećem predviđenim u tom članku (presuda od 27. veljače 2014., Komisija/EnBW, C-365/12 P, EU:C:2014:112, t. 64. i navedena sudska praksa).

- 62 U predmetnom slučaju, kao što to proizlazi iz točaka 14. i 40. pobijane presude, Komisija je opravdala primjenu članka 4. stavka 2. treće alineje Uredbe br. 1049/2001 na predmetni slučaj tvrdnjom da bi javno objavljivanje predmetnog detaljnog mišljenja tijekom razdoblja mirovanja dovelo u pitanje spremnost Francuske Republike da s njome surađuje u ozračju međusobnog povjerenja. Spomenuto bi objavljivanje, prema tome, ugrozilo zaštitu svrhe istraga u smislu članka 4. stavka 2. treće alineje Uredbe br. 1049/2001.
- 63 Kao prvo, suprotno onomu što tvrdi Francuska Republika, Opći je sud – ocjenjujući u točkama 84. do 88. pobijane presude da otkrivanje predmetnog detaljnog mišljenja, pod pretpostavkom da postupak predviđen Direktivom 98/34 predstavlja istragu, ne šteti nužno njezinoj svrsi – odgovorio na argument koji mu je podnesen na ocjenu.
- 64 Naime, kao što je to istaknuo nezavisni odvjetnik u točki 132. svojeg mišljenja, iz točke 76. pobijane presude proizlazi da je Francuska Republika pred Općim sudom tvrdila da ne treba podcjenjivati destabilizirajući učinak javnog objavljivanja Komisijine potencijalne kritike nacrtu tehničkog propisa dostavljenog prije nego što je predmetna država članica imala priliku na nju odgovoriti.
- 65 Francuska Republika tim je argumentom nastojala poduprijeti Komisijino stajalište koje je navedeno u točki 77. pobijane presude, a nalazi se i u točki 3. sporne odluke, prema kojem bi otkrivanje predmetnog detaljnog mišljenja tijekom razdoblja mirovanja naštetilo kasnijim raspravama među strankama.
- 66 Iz toga proizlazi da nije moguće tvrditi da je Opći sud po službenoj dužnosti istaknuo argument o kojem je riječ.
- 67 Kao drugo, nije moguće prihvatiti ni argument koji je Francuska Republika istaknula u okviru predmetne žalbe, prema kojem bi otkrivanje detaljnog mišljenja nužno štetilo kvaliteti dijaloga između Komisije i države članice o kojoj je riječ, a koji se vodi s ciljem iznalaženja sporazumnog rješenja.
- 68 Kao što je to Opći sud istaknuo u točki 85. pobijane presude, svrha je postupka predviđenog Direktivom 98/34, a osobito detaljnog mišljenja koje Komisija donosi u okviru navedenog postupka, spriječiti nacionalnog zakonodavca u donošenju tehničkog propisa koji predstavlja prepreku slobodnom kretanju robe ili usluga, ili slobodi poslovnog nastana pružatelja usluga na unutarnjem tržištu.
- 69 U pogledu spomenute svrhe Direktive 98/34 Opći je sud u točkama 37. i 85. pobijane presude podsjetio na ustaljenu sudsku praksu Suda prema kojoj ta direktiva preventivnom kontrolom zaštićuje slobodno kretanje robe i usluga te slobodu poslovnog nastana pružatelja usluga, što je jedan od temelja Unije, i da je ta kontrola korisna u mjeri u kojoj tehnički propisi na koje se navedena direktiva odnosi mogu predstavljati prepreke razmjeni roba i usluga među državama članicama, koje su dopuštene samo kada su nužne kako bi se zadovoljili važni zahtjevi od javnog interesa (vidjeti u tom smislu presudu od 10. srpnja 2014., *Ivansson i dr.*, C-307/13, EU:C:2014:2058, t. 41. i navedenu sudsku praksu).
- 70 U točki 87. pobijane presude Opći je sud ocijenio da činjenica da Komisija otkriva svoje detaljno mišljenje prema kojem bi određeni aspekti nacrtu tehničkog propisa što ga je dostavila država članica mogli stvoriti prepreke slobodnom kretanju robe, slobodnom kretanju usluga kao i slobodi poslovnog nastana pružatelja usluga na unutarnjem tržištu ne šteti nužno svrsi tog postupka.
- 71 Elementi koje su istaknule Francuska Republika i Komisija ne dokazuju da je ta ocjena pravno pogrešna.
- 72 Upravo suprotno, valja istaknuti da sustav predviđen Direktivom 98/34 uvodi zahtjev transparentnosti koji potvrđuje osnovanost spomenute ocjene.

- 73 Treba podsjetiti da se tim sustavom – kao što je to naznačeno u uvodnoj izjavi 7. Direktive 98/34 – gospodarskim subjektima želi omogućiti da bolje iskoriste prednosti unutarnjeg tržišta, osiguravajući da države članice redovito objavljuju nacрте tehničkih propisa te davanjem mogućnosti tim subjektima da ocijene njihov utjecaj.
- 74 Sama je Komisija u točki 5. sporne odluke navela da gospodarski subjekti i civilne organizacije mogu aktivno sudjelovati i svojim stajalištima pridonijeti funkcioniranju sustava ustanovljenog Direktivom 98/34. Komisija je u navedenoj točki sporne odluke također podsjetila da ona – s obzirom na to da spomenuto sudjelovanje zahtijeva visoku razinu transparentnosti – na svojim internetskim stranicama (nazvanima „TRIS”) redovito objavljuje tehničke propise koje predlažu države članice.
- 75 Nadalje, na temelju uvodnih izjava 3. i 6. te direktive, s ciljem promicanja nesmetanog funkcioniranja unutarnjeg tržišta trebalo bi osigurati najveću moguću transparentnost nacionalnih inicijativa za utvrđivanje tehničkih normi ili propisa, a sve države članice trebaju biti obaviještene o tehničkim propisima koje planiraju donijeti druge države članice. Uvodna izjava 9. spomenute direktive pojašnjava da mjere čija je svrha osigurati pravilno funkcioniranje tržišta odnosno njegov daljnji razvoj uključuju, među ostalim, povećanje transparentnosti nacionalnih namjera i proširenje kriterija i uvjeta na temelju kojih se ocjenjuje potencijalni učinak predloženih propisa na tržište.
- 76 U skladu s člankom 8. stavkom 1. prvim i petim podstavkom Direktive 98/34, države članice načelno bez odlaganja Komisiji dostavljaju sve nacрте tehničkih propisa, a ona odmah o tom nacrtu te o svim dokumentima koji su joj dostavljeni obavješćuje ostale države članice. Na temelju stavka 2. te odredbe, Komisija i države članice mogu dostaviti svoje primjedbe državi članici koja je poslala nacrt tehničkog propisa.
- 77 U tom pogledu iz članka 8. stavka 4. te direktive proizlazi da se informacije koje se pružaju na temelju tog članka ne smatraju povjerljivima, osim ako država članica koja ih je dostavila to izričito zahtijeva, uz obrazloženje.
- 78 Valja naglasiti da – kada je riječ o detaljnom izvješću koje izdaje Komisija ili država članica na temelju članka 9. stavka 2. spomenute direktive – nijedna njezina odredba ne predviđa njegovu povjerljivost. U tim okolnostima valja smatrati da se zahtjev transparentnosti na kojem se temelji Direktiva 98/34 uobičajeno primjenjuje i na spomenuta detaljna mišljenja.
- 79 Taj zaključak potvrđuje sudska praksa Suda, prema kojoj navedena direktiva ima za cilj to da gospodarski subjekti mogu doznati opseg obveza koje bi im mogle biti nametnute te predvidjeti usvajanje tehničkih propisa, prema potrebi pravodobno prilagođavajući svoje proizvode ili usluge (vidjeti u tom smislu presudu od 4. veljače 2016., Ince, C-336/14, EU:C:2016:72, t. 83.).
- 80 Nadalje, mogućnost da se ti gospodarski subjekti upoznaju ne samo s tehničkim propisom koji je dostavila država članica predlagatelj nego i sa stajalištima koje su o njemu iznijele Komisija i ostale države članice u detaljnim mišljenjima načelno pridonosi ostvarenju cilja koji se sastoji od sprečavanja donošenja tehničkog propisa neusklađenog s pravom Unije.
- 81 Zahtjev transparentnosti na kojem se temelji Direktiva 98/34 ne isključuje mogućnost da se Komisija, ovisno o okolnostima konkretnog slučaja, osloni na članak 4. stavak 2. treću alineju Uredbe br. 1049/2001 kako bi uskratila pristup detaljnom mišljenju koje je izdala ona sama ili država članica na temelju članka 9. stavka 2. te direktive, ako uspije dokazati da bi pristup predmetnom mišljenju konkretno i stvarno ugrozio cilj koji se sastoji od sprečavanja donošenja tehničkog propisa neusklađenog s pravom Unije.

- 82 Iz toga slijedi da Opći sud nije počinio pogrešku koja se tiče prava kada je odbio argumente Francuske Republike i Komisije prema kojima opasnost od slabije suradnje država članica, kako je opisana u spornoj odluci, dostatno opravdava – s obzirom na članak 4. stavak 2. treću alineju Uredbe br. 1049/2001 – odbijanje zahtjeva za pristup predmetnom detaljnom mišljenju.
- 83 Stoga je Opći sud s pravom poništio spornu odluku u dijelu kojom je njome na temelju članka 4. stavka 2. treće alineje Uredbe br. 1049/2001 uskraćen pristup predmetnom detaljnom mišljenju.
- 84 Slijedom navedenoga, valja odbiti drugi dio jedinog žalbenog razloga koji je istaknula Francuska Republika.
- 85 Budući da su razlozi za donošenje pobijane presude koji su bezuspješno osporavani drugim dijelom jedinog žalbenog razloga sami po sebi dostatni da opravdaju njezinu izreku, valja odbiti taj žalbeni razlog kao i žalbu u cijelosti.

VI. Troškovi

- 86 Na temelju članka 184. stavka 2. Poslovnika Suda, kad žalba nije osnovana, Sud odlučuje o troškovima.
- 87 U skladu s člankom 138. stavkom 3. tog Poslovnika, koji je primjenjiv na žalbeni postupak na temelju njegova članka 184. stavka 1., ako stranke djelomično uspiju u svojim zahtjevima, svaka od njih snosi vlastite troškove. Budući da su Francuska Republika, C. Schlyter i Komisija djelomično uspjeli u svojim zahtjevima, u ovom predmetu valja primijeniti spomenutu odredbu.
- 88 U skladu s člankom 140. stavkom 1. navedenog Poslovnika, koji se primjenjuje na žalbene postupke na temelju njegova članka 184. stavka 1., Češka Republika snosit će vlastite troškove.
- 89 U skladu s člankom 184. stavkom 4. Poslovnika, Republika Finska i Kraljevina Švedska također će snositi vlastite troškove.

Slijedom navedenoga, Sud (četvrto vijeće) proglašava i presuđuje:

- 1. Žalba se odbija.**
- 2. Francuska Republika, Carl Schlyter i Europska komisija snose vlastite troškove.**
- 3. Češka Republika snosi vlastite troškove.**
- 4. Republika Finska i Kraljevina Švedska snose vlastite troškove.**

Potpisi