



## Zbornik sudske prakse

PRESUDA OPĆEG SUDA (treće vijeće)

6. veljače 2020.\*

„Pristup dokumentima – Uredba (EZ) br. 1049/2001 – Dokumenti Komisije koji se odnose na tumačenje odredbe prava Unije – Dokumenti koji potječu od treće strane – Dokumenti koji potječu od države članice – Uredba (EZ) br. 1370/2007 – Djelomično odbijanje pristupa – Potpuno odbijanje pristupa – Obveza obrazlaganja – Izuzeće koje se odnosi na zaštitu sudskih postupaka – Prevladavajući javni interes”

U predmetu T-485/18,

**Compañía de Tranvías de la Coruña, SA**, sa sjedištem u La Coruñi (Španjolska), koju zastupa J. Monrabà Bagan, odvjetnik,

tužitelj,

protiv

**Europske komisije**, koju zastupaju W. Mölls i C. Ehrbar, u svojstvu agenata,

tuženika,

povodom zahtjeva na temelju članka 263. UFEU-a za poništenje odluke Komisije od 7. lipnja 2018. kojom se, djelomično ili u potpunosti, odbija tužitelju odobriti pristup dokumentima u vezi s Komisijinim mišljenjem poslanim Francuskoj Republici o valjanosti ugovora o linijama podzemne željeznice do 2039.,

OPĆI SUD (treće vijeće),

u sastavu, tijekom vijećanja, S. Frimodt Nielsen, predsjednik, V. Kreuschitz (izvjestitelj) i N. Póltorak, suci,

tajnik: E. Coulon,

donosi sljedeću

\* Jezik postupka: engleski

## Presudu

### Okolnosti spora

- 1 Tužitelj, Compañía de Tranvías de la Coruña, SA, zatražio je 19. prosinca 2017. pristup nekoliko dokumenata Glavne uprave (GU) za mobilnost i promet Europske komisije u skladu s Uredbom (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.).
- 2 U zahtjevu za pristup tužitelj se pozivao na stupanje na snagu Uredbe (EZ) br. 1370/2007 Europskog parlamenta i Vijeća od 23. listopada 2007. o uslugama javnog željezničkog i cestovnog prijevoza putnika i stavljanju izvan snage uredba Vijeća (EEZ) br. 1191/69 i (EEZ) br. 1107/70 (SL 2007., L 315, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 7., svezak 13., str. 96.), kao i francuskog Zakona br. 2009 – 1503 od 8. prosinca 2009. o organizaciji i regulaciji željezničkog prijevoza i o različitim odredbama koje se odnose na promet (JORF od 9. prosinca 2009., str. 21226.). Osim toga, objasnio je da je upoznat s činjenicom da je Komisija Francuskoj Republici dostavila svoje mišljenje o valjanosti ugovora o linijama podzemne željeznice do 2039. U tom je kontekstu zatražio pristup svim postojećim dokumentima povezanim s tim pitanjem, među kojima svoj unutarnjoj korespondenciji i svim dokumentima povezanim s tim pitanjem razmijenjenim ili nerazmijenjenim s društvom Francuske željeznice (Société nationale des chemins de fer français) (SNCF), javnim poduzećem za pariški javni prijevoz (Régie autonome des transports parisiens) (RATP) ili predstavnicima ili odgovornim osobama u francuskoj vladi, mišljenjima Komisije, zapisnicima sa sastanka ili bilo kojem drugom dokumentu bilo kakve naravi u vezi s tim pitanjem.
- 3 Dopisom od 5. ožujka 2018., glavni direktor GU-a za mobilnost i promet obavijestio je tužitelja da bi se zahtjev za pristup mogao odnositi na 27 dokumenata i da je, nakon ispitivanja dokumenata, odlučio na temelju članka 4. stavka 1. točke (b) i stavka 2. druge alineje Uredbe br. 1049/2001, odobriti djelomičan pristup 13 od tih 27 dokumenata i odbiti objavu 14 dokumenata. Komisija je svojem dopisu priložila popis navedenih 27 dokumenata kao i dokumente za koje je odobren djelomičan pristup.
- 4 Tužitelj je 19. ožujka 2018. podnio ponovni zahtjev Komisiji u skladu s člankom 8. Uredbe br. 1049/2001, pozivajući je da preispita stav iznesen u dopisu od 5. ožujka 2018. godine. U okviru tog zahtjeva, osporio je potpuno i djelomično odbijanje otkrivanja predmetnih dokumenata u dijelu u kojem su bila opravdana zaštitom sudskih postupaka u skladu s člankom 4. stavkom 2. drugom alinejom Uredbe br. 1049/2001.
- 5 Odlukom glavnog tajnika Komisije od 7. lipnja 2018., donesenom u ime Komisije na temelju članka 4. provedbenih pravila za primjenu Uredbe br. 1049/2001 (C (2018) 3780 *final*), dan je odgovor na ponovni zahtjev (u daljnjem tekstu: pobijana odluka).
- 6 Komisija je u pobijanoj odluci, na temelju članka 4. stavka 2. druge alineje Uredbe br. 1049/2001, kao prvo, potvrdila odbijanje otkrivanja deset svojih dokumenata i četiriju dokumenata koji potječu od Francuske Republike, kao drugo, potvrdila djelomičan pristup deset svojih dokumenata i, kao treće, u potpunosti odbila pristup trima dokumentima koji potječu iz RATP-a za koje je otkrivanje bilo djelomično dopušteno. Ona je tu odluku obrazložila na temelju potrebe da se zaštite sudski postupci koji su u tijeku u predmetima u kojima je u međuvremenu donesena presuda od 21. ožujka 2019., Mobit i Autolinee Toscane (C-350/17 i C-351/17, EU:C:2019:237) kao i, za tri posljednja dokumenta, rješenje od 12. srpnja 2018., RATP/Komisija, (T-250/18 R, neobjavljeno, EU:T:2018:458) i rješenje od 12. rujna 2019., RATP/Komisija (T-250/18, neobjavljeno, EU:T:2019:615). Ona je u biti smatrala da je sadržaj ulomaka koji nisu otkriveni u navedenim dokumentima bio usko povezan s pravnim pitanjima koja su istaknuta u sudskim postupcima o kojima je riječ. Osim toga, Komisija je ispitala je li moguće

odobriti djelomičan pristup zatraženim dokumentima ili može li postojanje prevladavajućeg javnog interesa opravdati njihovo otkrivanje te je zaključila to ispitivanje potvrdivši svoje odbijanje, djelomično ili u potpunosti, davanja pristupa predmetnim dokumentima.

### **Postupak i zahtjevi stranaka**

- 7 Tužbom podnesenom tajništvu Općeg suda 9. kolovoza 2018. tužitelj je pokrenuo ovaj postupak.
- 8 Tužitelj od Općeg suda zahtijeva da:
  - poništi pobijanu odluku;
  - Komisiji naloži snošenje troškova.
- 9 Komisija od Općeg suda zahtijeva da:
  - odbije tužbu;
  - naloži tužitelju snošenje troškova.
- 10 Na temelju članka 91. točke (c) Poslovnika Općeg suda, Opći je sud rješenjem od 3. svibnja 2019. zatražio od Komisije da dostavi sve dokumente kojima je pristup bio djelomično ili u potpunosti odbijen u pobijanoj odluci. Komisija je navedene dokumente podnijela u određenom roku.
- 11 Osim toga, u okviru mjera upravljanja postupkom predviđenih člankom 89. Poslovnika, Opći sud pozvao je stranke da dostave određene dokumente te je strankama postavio pitanja u pisanom obliku. Stranke su dostavile te dokumente i odgovorile na pitanja u za to određenim rokovima.
- 12 Nijedna stranka nije podnijela zahtjev za saslušanje na raspravi na temelju članka 106. Poslovnika. Opći sud (treće vijeće) odlučio je u skladu s člankom 106. stavkom 3. Poslovnika donijeti odluku bez provođenja usmenog dijela postupka.

### **Pravo**

#### ***Uvodna očitovanja***

- 13 Po završetku izlaganja svakog od tužbenih razloga, tužitelj od Općeg suda također zahtijeva da naloži Komisiji da mu dostavi dokumente kojima mu je pobijanom odlukom u cijelosti ili djelomično odbijen pristup.
- 14 Te zahtjeve treba odbaciti kao nedopuštene. Naime, iz ustaljene sudske prakse proizlazi da Opći sud ne može uputiti nalog institucijama ili ih nadomjestiti u okviru nadzora zakonitosti na temelju članka 263. UFEU-a. To ograničenje nadzora zakonitosti primjenjuje se u svim područjima u kojima Opći sud može odlučivati (vidjeti u tom smislu rješenje od 3. lipnja 2010., Z/Komisija, T-173/09, neobjavljeno, EU:T:2010:221, t. 29. i navedenu sudsku praksu i presudu od 9. listopada 2018., Pint/Komisija, T-634/17, neobjavljenu, EU:T:2018:662, t. 19.).

## Prvi tužbeni razlog

### Opseg prvog tužbenog razloga

- 15 Tužitelj smatra da se odbijanje pristupa dokumentima koje je zatražio u predmetnom slučaju ne može opravdati na temelju članka 4. stavka 2. druge alineje Uredbe br. 1049/2001. Prema njegovu mišljenju, glavni je cilj zahtjeva za pristup bio odrediti *dies a quo* koji je primijenila Komisija za ugovore o javnim uslugama dodijeljene u skladu s pravom Europske unije i nacionalnim pravom ako su oni bili obuhvaćeni izuzećem predviđenim u članku 8. stavku 3. točki (b) Uredbe br. 1370/2007. Tužitelj smatra da ni jedno od prethodnih pitanja istaknutih u predmetima povodom kojih je u međuvremenu donesena presuda od 21. ožujka 2019., Mobit i Autolinee Toscane (C-350/17 i C-351/17, EU:C:2019:237), nije od Suda izričito tražilo da protumači ili odredi *dies a quo* za ugovore o javnim uslugama dodijeljene u skladu s pravom Unije i nacionalnim pravom i koji su obuhvaćeni navedenom iznimkom. Tužitelj ne primjećuje nikakvu izravnu vezu, koja se zahtijeva za primjenu članka 4. stavka 2. druge alineje Uredbe br. 1049/2001, između navedenih predmeta i informacija koje je prvotno zatražio. Usto, Komisija je propustila konkretno i pojedinačno ispitati sadržaj dokumenata kojima je zatražen pristup.
- 16 Tužitelj iz toga zaključuje da pobijana odluka ne daje dostatno obrazloženje da bi se povezoao zahtjev za pristup predmetima povodom kojih je u međuvremenu donesena presuda od 21. ožujka 2019., Mobit i Autolinee Toscane (C-350/17 i C-351/17, EU:C:2019:237) te opravdala primjena izuzeća predviđenog u članku 4. stavku 2. drugoj alineji Uredbe br. 1049/2001. On osobito smatra da je prilikom tumačenja koje treba prihvatiti da bi se utvrdilo je li institucija dala primjereno objašnjenje za svoju odluku potrebno da rizik ugrožavanja sudskog postupka bude razumno predvidljiv, a ne samo hipotetski. U tu svrhu, zaključci bi trebali biti potkrijepljeni obrazloženjima, s obzirom na konkretan sadržaj izvješća, koja omogućuju razumijevanje razloga zbog kojih bi njegovo otkrivanje moglo ozbiljno ugroziti proces odlučivanja. Osim toga, obrazloženje akta ne smije biti opće i apstraktno. Međutim, prema mišljenju tužitelja, pobijana odluka ne sadržava nikakvo detaljno obrazloženje kako bi opravdala djelomično ili potpuno odbijanje pristupa traženim dokumentima.
- 17 Komisija u bitnome smatra da je neotkrivanje svih ili dijela predmetnih dokumenata bilo opravdano postojanjem dovoljne veze između tih dokumenata i pravnih pitanja istaknutih pred Sudom u predmetima povodom kojih je u međuvremenu donesena presuda od 21. ožujka 2019., Mobit i Autolinee Toscane (C-350/17 i C-351/17, EU:C:2019:237) i da je pobijana odluka bila propisno obrazložena.
- 18 Najprije valja istaknuti da se, iako se u tužbi prvi tužbeni razlog formalno odnosi na „bitnu povredu postupka”, određeni argumenti izneseni u prilog tom tužbenom razlogu odnose na obvezu obrazlaganja, a drugi na pitanje osnovanosti obrazloženja.
- 19 U tom pogledu valja podsjetiti da je obveza obrazlaganja opće načelo prava Unije utvrđeno člankom 296. drugim stavkom UFEU-a i člankom 41. stavkom 1. Povelje Europske unije o temeljnim pravima, u skladu s kojim svaki pravni akt koji su donijele institucije Unije mora biti obrazložen. Ta obveza podrazumijeva da institucije Unije moraju na jasan i nedvosmislen način odražavati zaključke institucije koja je donijela akt kako bi se, s jedne strane, zainteresiranim osobama omogućilo da se upoznaju s razlozima poduzimanja mjere radi ostvarivanja svojih prava i, s druge strane, nadležnom sudu da provede nadzor (presude od 2. travnja 1998., Komisija/Sytraval i Brink’s France, C-367/95 P, EU:C:1998:154, t. 63. i od 4. lipnja 2013., ZZ, C-300/11, EU:C:2013:363, t. 53.; vidjeti također presudu od 5. prosinca 2013., Komisija/Edison, C-446/11 P, neobjavljenu, EU:C:2013:798, t. 21. i navedenu sudsku praksu).

- 20 Stoga je, u kontekstu primjene odredaba Uredbe br. 1049/2001, presuđeno da je cilj obveze institucije da obrazloži svoju odluku kojom se uskraćuje pristup dokumentu, s jedne strane, pružiti zainteresiranoj osobi dovoljno informacija da zaključi je li odluka osnovana ili eventualno sadržava pogrešku zbog koje se može osporavati njezina valjanost i, s druge strane, omogućiti sudu Unije da provede nadzor nad zakonitošću odluke. Opseg te obveze ovisi o naravi predmetnog akta i o okolnostima u kojima je donesen (vidjeti presudu od 25. travnja 2007., WWF European Policy Programme/Vijeće, T-264/04, EU:T:2007:114, t. 36. i navedenu sudsku praksu).
- 21 S obzirom na njezin sadržaj i funkciju u pravnom poretku Unije, obveza obrazlaganja je kvalificirana kao bitna postupovna pretpostavka koju sud može ili čak mora istaknuti po službenoj dužnosti (vidjeti u tom smislu presudu od 20. svibnja 2009., VIP Car Solutions/Parlament, T-89/07, EU:T:2009:163, t. 65. i navedenu sudsku praksu) i koji se mora razlikovati od pitanja osnovanosti obrazloženja, koje se odnosi na materijalnu zakonitost osporenog akta (presuda od 5. prosinca 2013., Komisija/Edison, C-446/11 P, neobjavljena, EU:C:2013:798, t. 20.; vidjeti također presudu od 17. rujna 2015., Total/Komisija, C-597/13 P, EU:C:2015:613, t. 18. i navedenu sudsku praksu).
- 22 Stoga u ovom slučaju valja ocijeniti, s jedne strane, argumente iznesene u prilog prigovoru o povredi obveze obrazlaganja i, s druge strane, one istaknute u prilog prigovoru koji se temelji na povredi članka 4. stavka 2. druge alineje Uredbe br. 1049/2001.

*O prigovoru koji se temelji na povredi obveze obrazlaganja*

- 23 Što se tiče 20 dokumenata koji potječu od Komisije, iz pobijane odluke proizlazi da je pristup njima bio djelomično ili u potpunosti odbijen. Komisija je to svoje stajalište obrazložila u toj odluci navodeći da se predmetni dokumenti odnose na usklađenost francuskog zakonodavstva s Uredbom br. 1370/2007 i da su obuhvaćali razmjenu podnesaka između nje, RATP-a i francuskih tijela kao i razmjene između njezinih različitih službi, među kojima je i pravna služba. Osim toga, Komisija je navela da se jedno od prethodnih pitanja koje je postavilo talijansko Državno vijeće u predmetima povodom kojih je u međuvremenu donesena presuda od 21. ožujka 2019., Mobit i Autolinee Toscane (C-350/17 i C-351/17, EU:C:2019:237) odnosilo na tumačenje odredbi navedene uredbe koje je bilo predmet navedenih ocjena francuskog zakonodavstva. Iz toga je zaključila da se informacija sadržana u zatraženim dokumentima izravno odnosila na prethodna pitanja koja je uputilo talijansko Državno vijeće i koja Sud može analizirati. Prema njezinu mišljenju, otkrivanje cjelovitih verzija zatraženih dokumenata stoga bi utjecalo na zaštitu tih sudskih postupaka koji su u tijeku u predmetima u kojima je u međuvremenu donesena presuda od 21. ožujka 2019., Mobit i Autolinee Toscane (C-350/17 i C-351/17, EU:C:2019:237). Komisija je u navedenoj odluci također pojasnila da bi otkrivanje zatraženih dokumenata ozbiljno utjecalo na njezin položaj, kao i na položaj francuskih tijela i RATP-a u navedenim predmetima koji su bili u tijeku jer su ti dokumenti sadržavali interne rasprave i argumente koji bi mogli biti korišteni na štetu stranaka u postupcima koji su u tijeku.
- 24 Što se tiče četiriju dokumenata francuskih tijela, Komisija je u pobijanoj odluci ocijenila da su ta tijela dala opravdane razloge za odbijanje pristupa primjenom članka 4. stavka 2. druge alineje Uredbe br. 1049/2001. Navela je da su navedena tijela smatrala da su zatraženi dokumenti bili usko povezani s pravnim pitanjima koja je talijansko Državno vijeće postavilo u postupcima koji su u tijeku u predmetima u kojima je u međuvremenu donesena presuda od 21. ožujka 2019., Mobit i Autolinee Toscane (C-350/17 i C-351/17, EU:C:2019:237) te da, kao prvo, ti argumenti opravdavaju primjenu navedene odredbe. Komisija je stoga na temelju te odredbe odlučila da ih neće otkriti.
- 25 Što se tiče triju dokumenata RATP-a, Komisija je u pobijanoj odluci navela da je RATP osporavao pred sudovima Unije djelomično otkrivanje tih dokumenata o kojem je odlučeno u odgovoru na drugi zahtjev za pristup (vidjeti predmete povodom kojih je u međuvremenu doneseno rješenje od 12. srpnja 2018., RATP/Komisija, (T-250/18 R, neobjavljeno, EU:T:2018:458) i rješenje od 12. rujna 2019., RATP/Komisija (T-250/18, neobjavljeno, EU:T:2019:615)), tako da tim dokumentima nije mogla

dati pristup, u skladu s člankom 4. stavkom 2. druge alineje Uredbe br. 1049/2001, ne samo zbog predmeta u kojima je u međuvremenu donesena presuda od 21. ožujka 2019., Mobit i Autolinee Toscane (C-350/17 i C-351/17, EU:C:2019:237), koji su bili u tijeku, već i zbog predmeta u kojem je doneseno rješenje od 12. rujna 2019., RATP/Komisija (T-250/18, neobjavljeno, EU:T:2019:615), koji je bio u tijeku.

- 26 Naposljetku, Komisija je odbila djelomičan pristup zatraženim dokumentima jer nije mogla odobriti takav pristup a da se ne ugroze predmetni interesi. Također je smatrala da ne postoji prevladavajući javni interes koji opravdava otkrivanje tih dokumenata. Konkretno, smatrala je da čak i kada bi postojao određeni javni interes koji bi se temeljio na pitanjima tumačenja članka 8. stavka 3. Uredbe br. 1370/2007, nije bilo potrebno uzeti u obzir poseban interes tužitelja u kontekstu zahtjeva za pristup primjenom Uredbe br. 1049/2001. Slijedom toga, smatrala je da u ovom slučaju ne postoji prevladavajući javni interes koji bi mogao imati prednost pred interesom zaštite sudskih postupaka koji su u tijeku predviđenim člankom 4. stavkom 2. drugom alinejom potonje uredbe.
- 27 S obzirom na prethodno navedeno, valja utvrditi da je Komisija tužitelju pružila dostatne podatke kako bi mogao znati je li odluka bila osnovana ili sadržava li pogrešku zbog koje se može osporavati njezina valjanost. Osim toga, na temelju tih razloga, tužitelj je u ovom predmetu mogao osporavati i Komisijinu ocjenu prema kojoj je postojala izravna veza između predmeta u kojima je, u međuvremenu, donesena presuda od 21. ožujka 2019., Mobit i Autolinee Toscane (C-350/17 i C-351/17, EU:C:2019:237), i informacija koje je zatražio tužitelj, kao i ocjenu prema kojoj je prevladavajući javni interes u ovom slučaju ispravno uzet u obzir.
- 28 Nadalje, obrazloženje pobijane odluke omogućava Općem sudu da provede svoj nadzor zakonitosti navedene odluke.
- 29 Stoga treba odbiti prigovor koji se temelji na povredi obveze obrazlaganja.

*Prigovor koji se temelji na povredi članka 4. stavka 2. druge alineje Uredbe br. 1049/2001*

*– Općenito o pravu na pristup*

- 30 Svrha je Uredbe br. 1049/2001, kao što to stoji u njezinoj uvodnoj izjavi 4. i članku 1., dati javnosti najšire moguće pravo pristupa dokumentima institucija. To pravo ipak podliježe određenim ograničenjima koja se temelje na razlozima javnog ili privatnog interesa. Stoga ta uredba u svojem članku 4. predviđa režim izuzeća na temelju kojih institucije mogu odbiti pristup dokumentu u slučaju kad bi njegovo otkrivanje ugrozilo neki od interesa zaštićenih tim člankom.
- 31 S obzirom na to da ta izuzeća predstavljaju odstupanje od načela što šireg pristupa javnosti dokumentima, potrebno ih je usko tumačiti i primjenjivati (vidjeti presude od 17. listopada 2013., Vijeće/Access Info Europe, C-280/11 P, EU:C:2013:671, t. 30. i navedenu sudsku praksu i od 15. rujna 2016., Philip Morris/Komisija, T-18/15, neobjavlenu, EU:T:2016:487, t. 33. i navedenu sudsku praksu).
- 32 Međutim, sama okolnost da se dokument odnosi na interes zaštićen izuzećem od prava na pristup predviđenim u članku 4. Uredbe br. 1049/2001 ne može biti dostatno opravdanje za primjenu potonjeg (presude od 3. srpnja 2014., Vijeće/in 't Veld, C-350/12 P, EU:C:2014:2039, t. 51., i od 15. rujna 2016., Philip Morris/Komisija, T-18/15, neobjavljena, EU:T:2016:487, t. 34.).
- 33 Naime, s jedne strane, kad dotična institucija odluči uskratiti pristup dokumentu koji je od nje zatražen, ona načelno mora dati objašnjenja u vezi s pitanjima na koji način pristup tom dokumentu može konkretno i stvarno ugroziti interes zaštićen izuzećem predviđenim u članku 4. Uredbe br. 1049/2001 na koje se ta institucija poziva. Nadalje, rizik od takvog ugrožavanja mora biti razumno

predvidljiv, a ne samo hipotetski (vidjeti presude od 3. srpnja 2014., Vijeće/in't Veld, C-350/12 P, EU:C:2014:2039, t. 52. i navedenu sudsku praksu i od 15. rujna 2016., Philip Morris/Komisija, T-18/15, neobjavljenu, EU:T:2016:487, t. 35. i navedenu sudsku praksu).

- 34 S druge strane, ako institucija primijeni jedno od izuzeća predviđenih u članku 4. Uredbe br. 1049/2001, na toj je instituciji da odvagane specifičan interes koji je potrebno zaštititi neobjavlivanjem dotičnog dokumenta i, osobito, opći interes davanja pristupa tom dokumentu, uzimajući u obzir prednosti koje proizlaze, kao što to navodi uvodna izjava 2. Uredbe br. 1049/2001, iz pojačane otvorenosti, odnosno čvršćeg sudjelovanja građana u procesu odlučivanja, kao i veće legitimnosti, učinkovitosti i odgovornosti administracije prema građanima u demokratskom sustavu (vidjeti presudu od 15. rujna 2016., Philip Morris/Komisija, T-18/15, neobjavljenu, EU:T:2016:487, t. 36. i navedenu sudsku praksu).
- 35 Osim toga, prema sudskoj praksi Suda, sudska aktivnost i upravna aktivnost ne zahtijevaju jednak opseg pristupa dokumentima kao zakonodavna aktivnost neke institucije Unije (vidjeti u tom smislu presude od 29. lipnja 2010., Komisija/Technische Glaswerke Ilmenau, C-139/07 P, EU:C:2010:376, t. 60., i od 21. rujna 2010., Švedska i dr./API i Komisija, C-514/07 P, C-528/07 P i C-532/07 P, EU:C:2010:541, t. 77.).
- 36 Naposljetku, osnovanost primjene jednog od izuzeća iz članka 4. Uredbe br. 1049/2001 mora se provesti s obzirom na činjenice koje su postojale na dan donošenja odluke o odbijanju pristupa dokumentima na temelju te iznimke. Naime, zakonitost akta Unije treba ocjenjivati ovisno o činjeničnim i pravnim elementima koji postoje na dan kad je akt donesen (vidjeti presudu od 11. svibnja 2017., Švedska/Komisija, C-562/14 P, EU:C:2017:356, t. 63. i navedenu sudsku praksu).

– O članku 4. stavku 2. drugoj alineji Uredbe br. 1049/2001

- 37 U skladu s člankom 4. stavkom 2. drugom alinejom Uredbe br. 1049/2001, institucije uskraćuju pristup dokumentu ako bi njegovo otkrivanje ugrozilo zaštitu sudskih postupaka osim ako za otkrivanje predmetnog dokumenta postoji prevladavajući javni interes.
- 38 Zaštita sudskih postupaka između ostalog podrazumijeva da se osigura kako poštovanje načela jednakosti oružja tako i dobrog sudovanja i cjelovitosti sudskog postupka.
- 39 S jedne strane, kad je riječ o poštovanju načela jednakosti oružja, valja primijetiti da ako je sadržaj dokumenata kojima se navodi stajalište institucije u sporu trebao biti predmet javne rasprave, kritike koje su usmjerene protiv njih bi mogle neopravdano utjecati na stajalište institucije pred predmetnim sudovima. Osim toga, pristup jedne stranke dokumentima u vezi sa stajalištem institucije u sudskom postupku koji je u tijeku može narušiti neophodnu ravnotežu između stranaka u sporu, koja je temelj načela jednakosti oružja, s obzirom na to da samo institucija na koju se odnosi zahtjev za pristup dokumentima, a ne sve stranke u postupku, podliježe obvezi otkrivanja. Poštovanje načela jednakosti oružja je, međutim, nužno jer je posljedica samog pojma pravičnog postupka (vidjeti u tom smislu presude od 21. rujna 2010., Švedska i dr./API i Komisija, C-514/07 P, C-528/07 P i C-532/07 P, EU:C:2010:541, t. 86. i 87. i navedenu sudsku praksu, i od 28. lipnja 2012., Komisija/Éditions Odile Jacob, C-404/10 P, EU:C:2012:393, t. 132.).
- 40 S druge strane, kada je riječ o dobrom sudovanju i cjelovitosti sudskog postupka, valja podsjetiti da je isključenje sudske aktivnosti iz područja primjene prava na pristup dokumentima opravdano s obzirom na nužnost jamčenja, tijekom cijelog sudskog postupka, da se rasprave između stranaka kao i donošenja odluke dotičnog suda u predmetu u kojem odlučuje odvijaju neometano, bez vanjskih pritisaka na sudsku aktivnost. Otkrivanje dokumenata u kojima se navodi stajalište institucije u

tekućem sudskom postupku izložilo bi sudsku djelatnost vanjskom pritisku, iako samo u percepciji javnosti, te bi stoga omelo neometanost rasprave (vidjeti u tom smislu presudu od 21. rujna 2010., Švedska i dr./API i Komisija, C-514/07 P, C-528/07 P i C-532/07 P, EU:C:2010:541, t. 92., 93. i 130.).

- 41 Stoga, na temelju članka 4. stavka 2. druge alineje Uredbe br. 1049/2001, javnom interesu protivi se otkrivanje sadržaja dokumenata koji su sastavljeni isključivo u svrhu određenog sudskog postupka. Ti dokumenti obuhvaćaju podneske ili akte koji su podneseni tijekom sudskog postupka, interne dokumente o istraživanju predmeta u tijeku, komunikaciju koja se odnosi na predmet između glavne uprave o kojoj je riječ i pravne službe ili odvjetničkog ureda (vidjeti u tom smislu presudu od 15. rujna 2016., Philip Morris/Komisija, T-18/15, neobjavljenu, EU:T:2016:487, t. 51. i 52. i navedenu sudsku praksu).
- 42 Članku 4. stavku 2. drugoj alineji Uredbe br. 1049/2001 također se protivi otkrivanje dokumenata koji nisu bili sastavljeni samo za potrebe konkretnog spora, ali čije otkrivanje u okviru određenog spora može ugroziti načelo jednakosti oružja. Međutim, kako bi se izuzeće moglo primijeniti, potrebno je da zatraženi dokumenti, u vrijeme usvajanja odluke kojom se odbija pristup tim dokumentima, imaju dovoljno usku vezu bilo s postupkom koji se vodi pred sudom Unije, a u vezi s kojim se dotična institucija poziva na to izuzeće, bilo s postupkom koji je u tijeku pred nacionalnim sudom, pod uvjetom da se u pogledu konteksta predmeta postavlja pitanje tumačenja ili valjanost pravnog akta Unije, tako da je, uzimajući u obzir kontekst predmeta, vrlo vjerojatno da će biti upućen zahtjev za prethodnu odluku. U tim dvama slučajevima, iako ti dokumenti nisu sastavljeni u okviru konkretnog sudskog postupka, cjelovitost odnosnog sudskog postupka i jednakost oružja kojim stranke raspolaze mogu biti ozbiljno ugroženi ako bi stranke imale povlašten pristup internim informacijama koje pripadaju drugoj stranci i koje su usko povezane s pravnim aspektima tekućeg ili potencijalnog, ali predstojećeg postupka (presude od 15. rujna 2016., Philip Morris/Komisija, T-796/14, EU:T:2016:483, t. 88. do 90. i od 15. rujna 2016., Philip Morris/Komisija, T-18/15, neobjavljena, EU:T:2016:487, t. 64. i 65.).
- 43 Naposljetku, primjeni izuzeća predviđenog u članku 4. stavku 2. drugoj alineji Uredbe br. 1049/2001 protivi se otkrivanje dokumenata samo onoliko dugo koliko postoji opasnost od ugrožavanja sudskog postupka (vidjeti u tom smislu presudu od 21. rujna 2010., Švedska i dr./API i Komisija, C-514/07 P, C-528/07 P i C-532/07 P, EU:C:2010:541, t. 130. do 135.) i stoga je ta primjena vremenski ograničena.

– *Opseg pobijane odluke*

- 44 Komisija je u pobijanoj odluci u potpunosti ili djelomično odbila pristup 27 zatraženih dokumenata jer bi njihovo otkrivanje utjecalo na sudski postupak koji je u tijeku u predmetima povodom kojih je u međuvremenu donesena presuda od 21. ožujka 2019., Mobit i Autolinee Toscane (C-350/17 i C-351/17, EU:C:2019:237), kao i, za dokumente koji potječu iz RATP-a, sudski postupak koji je u tijeku u predmetima povodom kojih je u međuvremenu doneseno rješenje od 12. srpnja 2018., RATP/Komisija, (T-250/18 R, neobjavljeno, EU:T:2018:458) i rješenje od 12. rujna 2019., RATP/Komisija (T-250/18, neobjavljeno, EU:T:2019:615). Ona je u bitnome ocijenila da su svi dokumenti kojima je pristup u cijelosti ili djelomično odbijen obuhvaćeni iznimkom iz članka 4. stavka 2. druge alineje Uredbe br. 1049/2001 jer su bili povezani s tumačenjem članka 8. Uredbe br. 1370/2007, o kojem je bila riječ u predmetima povodom kojih je u međuvremenu donesena presuda od 21. ožujka 2019., Mobit i Autolinee Toscane (C-350/17 i C-351/17, EU:C:2019:237), koji su bili u tijeku pred Sudom.
- 45 Tužitelj osporava tu ocjenu. On u bitnome smatra da nema izravne veze između predmeta u kojima je u međuvremenu donesena presuda od 21. ožujka 2019., Mobit i Autolinee Toscane (C-350/17 i C-351/17, EU:C:2019:237) i zatraženih informacija jer njihovo otkrivanje ne može utjecati na sudski postupak koji je u tijeku u navedenim predmetima. Tužitelj osobito navodi da pitanje *dies a quo* za



ugovore o javnim uslugama koji su dodijeljeni na temelju iznimke predviđene člankom 8. stavkom 3. točkom (b) Uredbe br. 1370/2007 nije bilo izravno povezano s prethodnim pitanjima koja je talijanski sud postavio u navedenim predmetima.

- 46 Međutim, četvrto prethodno pitanje koje je talijanski sud postavio Sudu u predmetima u kojima je u međuvremenu donesena presuda od 21. ožujka 2019., Mobit i Autolinee Toscane (C-350/17 i C-351/17, EU:C:2019:237) glasi kako slijedi:

„Dovodi li činjenica da prvotni datum isteka izravnog sklapanja prekoračuje rok od 30 godina koji završava 3. prosinca 2039. (rok koji započinje danom stupanja na snagu Uredbe br. 1370/2007) do neusklađenosti sklapanja s načelima iz odredbi članka 5. kao i članka 8. stavka 3. navedene uredbe ili tu nepravilnost treba smatrati automatski ispravljenom, za sve pravne potrebe, implicitnim smanjenjem *ex lege* (članak 8. stavak 3.) na takav rok od 30 godina?”

- 47 Prema tome, talijanski sud pita Sud o pravnim posljedicama dodjele ugovora na koji se odnose odredbe članka 5. u vezi s člankom 8. stavkom 3. Uredbe br. 1370/2007 u razdoblju duljem od 30 godina koje istječe 3. prosinca 2039. Postavljanjem tog pitanja, taj sud polazi od pretpostavke prema kojoj rok od 30 godina iz članka 8. stavka 3. navedene uredbe počinje teći od dana stupanja na snagu te uredbe. Ta pretpostavka međutim ne obvezuje Sud. To je slučaj i s mišljenjem nezavisnog odvjetnika Saugmandsgaarda Øea u spojenim predmetima Mobit i Autolinee Toscane (C-350/17 i C-351/17, EU:C:2018:869), koje je doneseno nakon pobijane odluke i stoga se, kao što to proizlazi iz točke 36. ove presude, ne može uzeti u obzir u ovom slučaju.

- 48 Stoga tužitelj pogrešno navodi da pitanje *dies a quo* za ugovore o javnim uslugama koji su dodijeljeni na temelju iznimke predviđene člankom 8. stavkom 3. točkom (b) Uredbe br. 1370/2007 nije bilo izravno povezano s prethodnim pitanjima koja je talijanski sud postavio u predmetima u kojima je u međuvremenu donesena presuda od 21. ožujka 2019., Mobit i Autolinee Toscane (C-350/17 i C-351/17, EU:C:2019:237).

– *Pristup dokumentima koji potječu od Komisije*

- 49 Kao prvo, Komisija je u pobijanoj odluci u cijelosti odbila pristup deset svojih dokumenata zbog toga što bi njihovo otkrivanje utjecalo na položaj stranaka i neometanost rasprava u sudskim postupcima koji su u tijeku u predmetima povodom kojih je u međuvremenu donesena presuda od 21. ožujka 2019., Mobit i Autolinee Toscane (C-350/17 i C-351/17, EU:C:2019:237).

- 50 Deset dokumenata o kojima je riječ obuhvaćaju jednu internu bilješku GU-a za mobilnost i promet od 24. studenoga 2014., tri bilješke navedenog GU-a od 15. srpnja 2011., 6. veljače 2012. i 28. listopada 2014. upućene Komisijinoj pravnoj službi, tri bilješke tog GU-a od 30. travnja 2012., 25. svibnja 2012. i 9. travnja 2014. upućene kabinetu potpredsjednika Komisije M. Kallasa i tri bilješke pravne službe Komisije od 25. srpnja 2011., 24. travnja 2012. i 1. prosinca 2014. upućene istom GU-u.

- 51 Bilješke pravne službe upućene GU-u za mobilnost i promet i bilješke navedenog GU-a pravnoj službi Komisije iz točke 50. ove presude odnose se isključivo na pitanje tumačenja i primjene na ugovor RATP-a izuzeća predviđenog člankom 8. stavkom 3. Uredbe br. 1370/2007 nakon donošenja Zakona o organizaciji i regulaciji željezničkog prijevoza i o različitim odredbama koje se odnose na promet. Što se tiče bilješki tog GU-a poslanih kabinetu potpredsjednika Komisije M. Kallasa iz točke 50. ove presude, one se, kao i interna bilješka istog GU-a od 24. studenoga 2014., odnose na mjere koje će se poduzeti kao odgovor na Komisijino tumačenje navedene uredbe.

- 52 Deset dokumenata o kojima je riječ interni su dokumenti Komisije u vezi s tumačenjem članka 8. stavka 3. Uredbe br. 1370/2007 i pravnim posljedicama tog tumačenja. Otkrivanje tih dokumenata tužitelju, dok su predmeti u kojima je u međuvremenu bila donesena presuda od 21. ožujka 2019.,

Mobit i Autolinee Toscane (C-350/17 i C-351/17, EU:C:2019:237) bili u tijeku pred Sudom, moglo je utjecati kako na dobro sudovanje i cjelovitost sudskog postupka, tako i na načelo jednakosti oružja između Komisije i drugih stranaka u tim predmetima.

- 53 Naime, s jedne strane, otkrivanje deset dokumenata o kojima je riječ tužitelju na dan donošenja pobijane odluke imalo bi za posljedicu izlaganje sudske djelatnosti vanjskom pritisku, iako samo u percepciji javnosti, te bi stoga omelo neometanost rasprava pred Sudom (vidjeti u tom smislu presudu od 21. rujna 2010., Švedska i dr./API i Komisija, C-514/07 P, C-528/07 P i C-532/07 P, EU:C:2010:541, t. 93.).
- 54 S druge strane, otkrivanje deset predmetnih dokumenata moglo je dovesti do javne rasprave o tumačenju članka 8. stavka 3. Uredbe br. 1370/2007. U takvoj situaciji, eventualne kritike protiv Komisije mogle su utjecati na stajalište koje je ona zauzela u predmetima u kojima je u međuvremenu donesena presuda od 21. ožujka 2019., Mobit i Autolinee Toscane (C-350/17 i C-351/17, EU:C:2019:237) i stoga ugroziti načelo jednakosti oružja (vidjeti u tom smislu presudu od 21. rujna 2010., Švedska i dr./API i Komisija, C-514/07 P, C-528/07 P i C-532/07 P, EU:C:2010:541, t. 86.). Naime, u slučaju da je Komisija trebala otkriti te unutarne dokumente, ona bi bila jedina stranka u prethodnom postupku u navedenim predmetima koja bi to trebala učiniti te se mogla osjećati primoranom uzeti u obzir unutarne stajalište svojih službi u svojim očitovanjima pred Sudom, dok bi druge stranke mogle zaštititi svoje interese neovisno o svim vanjskim utjecajima, što bi moglo narušiti neophodnu ravnotežu između stranaka pred Sudom ugrađenom načelo jednakosti oružja (vidjeti u tom smislu presude od 21. rujna 2010., Švedska i dr./API i Komisija, C-514/07 P, C-528/07 P i C-532/07 P, EU:C:2010:541, t. 87., i od 15. rujna 2016., Philip Morris/Komisija, T-796/14, EU:T:2016:483, t. 97. i 98.).
- 55 Te ocjene nisu dovedene u pitanje okolnošću da je sudski postupak koji je u tijeku u kojem je u međuvremenu donesena presuda od 21. ožujka 2019., Mobit i Autolinee Toscane (C-350/17 i C-351/17, EU:C:2019:237), bio prethodni postupak. Naime, kriterij dobrog sudovanja i načelo jednakosti oružja, čiji je cilj osigurati postupovnu ravnotežu između stranaka u sudskom postupku, jamčeći jednakost prava i obveza tih stranaka, osobito u pogledu pravila koja uređuju izvođenje dokaza i kontradiktornu raspravu pred sudom (vidjeti u tom smislu presudu od 28. srpnja 2016., *Ordre des barreaux francophones et germanophone i dr.*, C-543/14, EU:C:2016:605, t. 41. i navedenu sudsku praksu), primjenjuju se i na prethodne postupke (vidjeti u tom smislu presudu od 15. rujna 2016., Philip Morris/Komisija, T-796/14, EU:T:2016:483, t. 97.).
- 56 Okolnost da tužitelj nije intervenirao u prethodnom postupku u predmetu u kojem je u međuvremenu donesena presuda od 21. ožujka 2019., Mobit i Autolinee Toscane (C-350/17 i C-351/17, EU:C:2019:237) također ne poništava navedene ocjene. Naime, otkrivanje informacija sadržanih u deset predmetnih dokumenata omogućilo bi tužitelju da ih dijeli s trećima ili da im pridoda vrlo širok publicitet. U takvom bi se slučaju ostale stranke navedenog postupka mogle na to pozivati u okviru tog postupka protiv Komisije.
- 57 Stoga Komisija nije počinila pogrešku time što je smatrala da bi otkrivanje deset dokumenata iz točke 50. ove presude moglo ugroziti zaštitu sudskih postupaka.
- 58 Kao drugo, Komisija je u pobijanoj odluci, također djelomično odbila pristup deset svojih dokumenata zbog toga što bi otkrivanje skrivenih dijelova tih dokumenata utjecalo na položaj stranaka i neometanost rasprave u sudskim postupcima koji su u tijeku u predmetima povodom kojih je u međuvremenu donesena presuda od 21. ožujka 2019., Mobit i Autolinee Toscane (C-350/17 i C-351/17, EU:C:2019:237).
- 59 Deset dokumenata o kojima je riječ su bilješke GU-a za mobilnost i promet od 27. srpnja 2010., 27. rujna 2010., 7. rujna 2012. i 9. travnja 2013. upućene Komisijinoj pravnoj službi, kabinetu potpredsjednika Komisije M. Kallasa i RATP-u, jedna bilješka pravne službe od 11. kolovoza 2010.

upućena navedenom GU-u, dva Komisijina dopisa od 25. i 28. listopada 2010. upućena francuskim tijelima, korespondencija navedenog potpredsjednika Komisije od 27. srpnja 2012. i 5. lipnja 2013. s RATP-om te korespondencija između tog GU-a i pravne službe Komisije od 24. rujna 2012.

- 60 Kao prvo, kada je riječ o bilješkama GU-a za mobilnost i promet od 27. srpnja 2010., 27. rujna 2010., 7. rujna 2012. i 9. travnja 2013. upućenim Komisijinoj pravnoj službi, kabinetu potpredsjednika Komisije M. Kallasa i RATP-u, bilješki pravne službe od 11. kolovoza 2010. upućene navedenom GU-u, Komisijinu dopisu od 28. listopada 2010. upućenom francuskim tijelima i korespondenciji između tog GU-a i pravne službe Komisije od 24. rujna 2012., valja utvrditi da su dijelovi tih dokumenata koji nisu bili otkriveni tužitelju ili obrađivali osobne podatke za koje tužitelj nije osporavao da ne trebaju biti otkriveni poput potpisa, ili je u njima izneseno stajalište Komisije, Francuske Republike ili RATP-a o tumačenju članka 8., stavka 3. Uredbe br. 1370/2007 i o poštovanju te odredbe prilikom dodjele prava korištenja RATP-u od strane Francuske Republike.
- 61 U tom pogledu, kad je riječ o informacijama koje se odnose na Komisijino tumačenje opsega članka 8. stavka 3. Uredbe br. 1370/2007 i zaključaka koje iz toga izvodi, uzimajući u obzir razloge navedene u točkama 53. i 54. ove presude, Komisija je s pravom smatrala da bi se njihovim otkrivanjem izložilo sudsku djelatnost vanjskom pritisku, iako samo u percepciji javnosti, te bi se stoga omelo neometanost rasprave pred Sudom. To otkrivanje moglo je dovesti do javne rasprave o tumačenju navedene odredbe i eventualnih kritika protiv Komisije koje bi mogle utjecati na stajalište koje je ona zauzela u predmetima u kojima je u međuvremenu donesena presuda od 21. ožujka 2019., Mobit i Autolinee Toscane (C-350/17 i C-351/17, EU:C:2019:237). Osim toga, u slučaju da je Komisija trebala otkriti te unutarnje dokumente, ona bi bila jedina stranka u prethodnom postupku koja bi to trebala učiniti, što bi moglo narušiti neophodnu ravnotežu između stranaka pred Sudom ugrađenom u načelo jednakosti oružja.
- 62 Osim toga, što se tiče neotkrivanja tumačenja koje su dali Francuska Republika ili RATP o opsegu članka 8. stavka 3. Uredbe br. 1370/2007 u dokumentima navedenima u točki 60. ove presude, valja primijetiti da su i Francuska Republika i RATP bili stranke u postupku u predmetima povodom kojih je u međuvremenu donesena presuda od 21. ožujka 2019., Mobit i Autolinee Toscane (C-350/17 i C-351/17, EU:C:2019:237).
- 63 Stoga bi otkrivanje tumačenja Francuske Republike i RATP-a moglo povrijediti načelo jednakosti oružja. Te su se stranke mogle osjećati primoranima uzeti u obzir svoja stajališta pred Komisijom tijekom svojih intervencija pred Sudom u predmetima povodom kojih je u međuvremenu donesena presuda od 21. ožujka 2019., Mobit i Autolinee Toscane (C-350/17 i C-351/17, EU:C:2019:237), dok su druge stranke pred Sudom u tim predmetima mogle braniti svoje interese neovisno o svim vanjskim utjecajima.
- 64 Stoga Komisija nije počinila pogrešku time što je smatrala da bi otkrivanje dokumenata iz točke 60. ove presude moglo ugroziti zaštitu sudskih postupka.
- 65 S druge strane, kad je riječ, kao drugo, o izbrisanoj tekstu u Komisijinu dopisu od 25. listopada 2010. upućenom francuskim tijelima i o dopisima potpredsjednika Komisije M. Kallasa od 27. srpnja 2012. i 5. lipnja 2013. upućenima RATP-u, osim onog koji se odnosi na osobne podatke, valja utvrditi da se ne odnosi izravno na tumačenje ili pravne posljedice tumačenja članka 8. stavka 3. Uredbe br. 1370/2007 koje je dala Komisija, Francuska Republika ili RATP. Izbrisani tekst stoga se ne odnosi izravno na pitanja koja su predmet prethodnog postupka u predmetima povodom kojih je u međuvremenu donesena presuda od 21. ožujka 2019., Mobit i Autolinee Toscane (C-350/17 i C-351/17, EU:C:2019:237). Stoga se ta brisanja ne mogu opravdati primjenom članka 4. stavka 2. druge alineje Uredbe br. 1049/2001.

66 Stoga je ovaj prigovor osnovan u dijelu u kojem se odnosi na izbrisani tekst iz dokumenata navedenih u točki 65. ove presude, osim onog koji se odnosi na osobne podatke, te posljedično valja poništiti pobijanu odluku u dijelu u kojem im ona djelomično odbija pristup.

– *Pristup dokumentima koji potječu od Francuske Republike*

67 Što se tiče neotkrivanja dokumenata koji potječu od Francuske Republike, najprije valja primijetiti da su predmetni dokumenti dopis francuskog državnog tajnika zaduženog za promet od 3. lipnja 2010. upućen potpredsjedniku Komisije M. Kallasu, bilješka francuskih tijela od 23. prosinca 2010. o primjeni Uredbe br. 1370/2007 u odgovoru na Komisijin dopis od 25. listopada 2010., prilozi gore navedenoj bilješci i bilješka francuskih tijela od 6. siječnja 2012. kao odgovor na Komisijin dopis od 28. listopada 2011.

68 Nadalje, valja podsjetiti da se na temelju članka 4. stavka 5. Uredbe br. 1049/2001 država članica može protiviti tomu da institucija otkrije dokument koji od nje potječe samo pod uvjetom da svoj prigovor temelji i obrazloži materijalnim izuzećima iz članka 4. stavaka 1. do 3. navedene uredbe. Prema tome, u okviru postupka donošenja odluke o uskrati pristupa predmetna institucija treba provjeriti postoji li takvo obrazloženje i navesti ga u odluci koju donese na kraju postupka (vidjeti u tom smislu presude od 18. prosinca 2007., Švedska/Komisija, C-64/05 P, EU:C:2007:802, t. 99.; od 21. lipnja 2012., IFAW Internationaler Tierschutz-Fonds/Komisija, C-135/11 P, EU:C:2012:376, t. 62. i od 5. travnja 2017., Francuska/Komisija, T-344/15, EU:T:2017:250, t. 41.).

69 Na instituciji kojoj je podnesen zahtjev nije da provede iscrpnu ocjenu odluke o protivljenju dotične države članice tako da provede nadzor koji bi nadilazio jednostavnu provjeru postojanja obrazloženja kojim se upućuje na izuzeća iz članka 4. stavaka 1. do 3. Uredbe br. 1049/2001 (presude od 21. lipnja 2012., IFAW Internationaler Tierschutz-Fonds/Komisija, C-135/11 P, EU:C:2012:376, t. 63., i od 21. studenoga 2018., Stichting Greenpeace Nederland i PAN Europe/Komisija, T-545/11 RENV, EU:T:2018:817, t. 44.).

70 Međutim, obveza pažljivog ispitivanja koju ima institucija mora je navesti na to da provjeri čine li joj se objašnjenja države članice na kojima potonja temelji svoje protivljenje otkrivanju njezinih dokumenata *prima facie* osnovanima (vidjeti u tom smislu presude od 5. travnja 2017., Francuska/Komisija, T-344/15, EU:T:2017:250, t. 54., i od 21. studenoga 2018., Stichting Greenpeace Nederland i PAN Europe/Komisija, T-545/11 RENV, EU:T:2018:817, t. 44.). Na instituciji je da provjeri jesu li, uzimajući u obzir okolnosti slučaja i primjenjiva pravna pravila, razlozi koje je država članica iznijela u prilog svojem prigovoru takve naravi da na prvi pogled opravdavaju takvo odbijanje te, stoga, omogućuju li ti razlozi navedenoj instituciji da preuzme odgovornost koja joj se povjerava člankom 8. Uredbe br. 1049/2001. Želi se izbjeći da institucija donese odluku za koju smatra da se ne može obraniti, s obzirom na to da je ona njezin autor i stoga odgovorna za njezinu zakonitost (vidjeti u tom smislu presudu od 5. travnja 2017., Francuska/Komisija, T-344/15, EU:T:2017:250, t. 46. i 47. i navedenu sudsku praksu).

71 U pobijanoj odluci Komisija je navela da su francuska tijela, nakon savjetovanja s Komisijom, ponovila svoje protivljenje otkrivanju svojih dokumenata jer se tim otkrivanjem krši članak 4. stavak 2. druga alineja Uredbe br. 1049/2001. Istaknula je da su francuska tijela smatrala da su pitanja koja su se pojavila u tim dokumentima usko povezana s pravnim pitanjima koja je istaknulo talijansko državno vijeće u predmetima u kojima je u međuvremenu donesena presuda od 21. ožujka 2019., Mobit i Autolinee Toscane (C-350/17 i C-351/17, EU:C:2019:237), koji su bili u tijeku pred Sudom. Prema Komisijinu mišljenju, ta su tijela osobito smatrala da predmetni dokumenti sadržavaju njihovo tumačenje načela iznesenih u članku 5. i članku 8. stavku 3. Uredbe br. 1370/2007. Na prvi pogled, smatrala je da ti argumenti opravdavaju primjenu izuzeća iz članka 4. stavka 2. druge alineje Uredbe br. 1049/2001, kako su to istaknula francuska tijela. Stoga je odbila pristup navedenim dokumentima.

72 Prema tome, kada je riječ o dokumentima koji potječu od Francuske Republike, Komisija je svoju odluku temeljila na njezinu pozivanju na iznimku predviđenu člankom 4. stavcima 1. do 3. Uredbe br. 1049/2001. Osim toga, razlozi koje je Francuska Republika istaknula bili su na prvi pogled takvi da bi mogli opravdati to odbijanje. Naime, uzimajući u obzir okolnosti slučaja i, osobito, teme o kojima je riječ u predmetnim dokumentima, otkrivanje stajališta Francuske Republike o tumačenju članka 8. stavka 3. Uredbe br. 1370/2007 tijekom postupka pred Komisijom moglo je ugroziti načelo jednakosti oružja pred Sudom u predmetima u kojima je u međuvremenu donesena presuda od 21. ožujka 2019., Mobit i Autolinee Toscane (C-350/17 i C-351/17, EU:C:2019:237). Naime, da je tužitelj objavio informacije iz tih dokumenata, to bi potencijalno dovelo Francusku Republiku, koja je bila stranka u prethodnom postupku koji je bio u tijeku u navedenim predmetima, u znatno nepovoljniji položaju u odnosu na druge stranke navedenog postupka. Da su prethodno bile upoznate sa stajalištem Francuske Republike, druge stranke mogle su prilagoditi i poboljšati svoje argumente, što bi dovelo do sustavne prednosti u njihovu korist.

73 Prema tome, Komisija je s pravom mogla smatrati da su objašnjenja koja je Francuska Republika dala u vezi s otkrivanjem dokumenata iz točke 67. ove presude *prima facie* utemeljena.

– *Pristup dokumentima koji potječu od RATP-a*

74 Dokumenti koji potječu od RATP-a kojima je pristup tužitelju odbijen tri su dopisa izvršnog direktora RATP-a, prvi od 22. svibnja 2012. upućen glavnom direktoru Komisije i njegovi prilozi, drugi od 21. svibnja 2012. upućen predsjedniku Komisije i treći od 28. ožujka 2013. upućen potpredsjedniku Komisije M. Kallasu. Svaki od tih dopisa u vezi je s pitanjem Komisijina tumačenja opsega članka 8. stavka 3. Uredbe br. 1370/2007. Zbog istih razloga kao što su oni navedeni u točkama 53., 54. i 61. ove presude, njihovo bi otkrivanje moglo, makar samo u percepciji javnosti, izvršavati vanjski pritisak na sudsku aktivnost i omesti neometanost rasprave pred Sudom te naštetiti načelu jednakosti oružja u postupku koji je u tijeku u predmetima u kojima je u međuvremenu donesena presuda od 21. ožujka 2019., Mobit i Autolinee Toscane (C-350/17 i C-351/17, EU:C:2019:237), u kojem je sudjelovao RATP.

75 Osim toga, na datum donošenja pobijane odluke, bile su u tijeku pred Općim sudom kako tužba za poništenje tako i tužba za privremenu pravnu zaštitu (predmeti povodom kojih je u međuvremenu doneseno rješenje od 12. srpnja 2018., RATP/Komisija, (T-250/18 R, neobjavljeno, EU:T:2018:458) i rješenje od 12. rujna 2019., RATP/Komisija (T-250/18, neobjavljeno, EU:T:2019:615)), kojima se RATP protivio djelomičnom otkrivanju dokumenata iz točke 74. ove presude podnositelju zahtjeva za pristup. Otkrivanje tih dokumenata od strane Komisije nakon što je podnesen zahtjev za pristup utjecalo bi na dobro sudovanje i cjelovitost sudskog postupka, s obzirom na to da je to otkrivanje, u trenutku donošenja pobijane odluke, moglo spriječiti predsjednika Općeg suda da učinkovito odluči o suspenziji otkrivanja tih dokumenata ako je to bila njegova odluka. Isto tako, takvo otkrivanje sprečavalo bi Opći sud da učinkovito riješi spor koji se pred njim vodi o odluci o djelomičnom otkrivanju predmetnih dokumenata.

76 Stoga Komisija nije počinila pogrešku time što je smatrala da bi otkrivanje dokumenata iz točke 74. ove presude moglo ugroziti zaštitu sudskih postupka.

77 Iz prethodno navedenog proizlazi da prvi tužbeni razlog treba odbiti, osim u dijelu koji se odnosi na izbrisani tekst koji se ne odnosi na osobne podatke u Komisijinu dopisu upućenom francuskim tijelima 25. listopada 2010. i u dopisima potpredsjednika Komisije M. Kallasa od 27. srpnja 2012. i 5. lipnja 2013. upućenim RATP-u.

### *Drugi tužbeni razlog*

- 78 Tužitelj smatra da, čak i pod pretpostavkom da je postojala veza između predmeta povodom kojih je u međuvremenu donesena presuda od 21. ožujka 2019., *Mobit i Autolinee Toscane (C-350/17 i C-351/17, EU:C:2019:237)* i neotkrivenih ili djelomično otkrivenih dokumenata, javni interes koji oni predstavljaju, kako za privatne stranke tako i za javne stranke, čini njihov pristup dovoljno relevantnim da se ukine svako odbijanje otkrivanja. Komisija osporava da prevladavajući javni interes opravdava otkrivanje predmetnih dokumenata.
- 79 U tom pogledu, važno je podsjetiti da, kad institucija primjenjuje jedno od izuzeća iz članka 4. Uredbe br. 1049/2001, na predmetnoj je instituciji da odvagne poseban interes koji treba zaštititi neotkrivanjem predmetnog dokumenta i, osobito, javni interes da taj dokument bude dostupan, s obzirom na prednosti, kao što i proizlazi iz uvodne izjave 2. Uredbe br. 1049/2001, veće otvorenosti, odnosno tješnjeg sudjelovanja građana u procesu odlučivanja kao i veće legitimnosti, učinkovitosti i odgovornosti administracije prema građanima u demokratskom sustavu (vidjeti presudu od 17. listopada 2013., *Vijeće/Access Info Europe, C-280/11 P, EU:C:2013:671*, t. 32. i navedenu sudsku praksu). Stoga, prevladavajući javni interes može opravdati otkrivanje dokumenta kojem se traži pristup unatoč činjenici da se primjenjuje jedno od izuzeća iz članka 4. stavka 2. Uredbe br. 1049/2001.
- 80 Valja međutim pojasniti da se poseban interes koji može istaknuti podnositelj zahtjeva za pristup dokumentu koji se odnosi na njega osobno ne može uzeti u obzir kao prevladavajući javni interes u smislu odredaba članka 4. stavka 2. Uredbe br. 1049/2001 (vidjeti u tom smislu presudu od 21. listopada 2010., *Umbach/Komisija, T-474/08, neobjavljenu, EU:T:2010:443*, t. 59. i navedenu sudsku praksu). Naime, cilj je Uredbe br. 1049/2001 dati općenito pravo javnog pristupa dokumentima institucija, a ne utvrditi pravila namijenjena zaštititi posebnog interesa koji bi takva osoba mogla imati za pristupanje jednom od tih dokumenata (presude od 1. veljače 2007., *Sison/Vijeće, C-266/05 P, EU:C:2007:75*, t. 43. i od 11. prosinca 2018., *Arca Capital Bohemia/Komisija, T-441/17, neobjavljena, EU:T:2018:899*, t. 80.).
- 81 Osim toga, osoba koja se poziva na postojanje prevladavajućeg javnog interesa mora navesti konkretne okolnosti koje opravdavaju otkrivanje dokumenata o kojima je riječ. Navođenje samo općih razmatranja ne može biti dovoljno za utvrđenje da prevladavajući javni interes prevladava nad razlozima koji opravdavaju uskratu otkrivanja dokumenata u pitanju (vidjeti presudu od 11. svibnja 2017., *Švedska/Komisija, C-562/14 P, EU:C:2017:356*, t. 56. i navedenu sudsku praksu).
- 82 Kako bi dokazao postojanje prevladavajućeg javnog interesa za otkrivanje predmetnih dokumenata, kao prvo, tužitelj se poziva na interes javnih stranaka i privatnih stranaka da saznaju Komisijino tumačenje opsega članka 8. stavka 3. Uredbe br. 1370/2007. Kao drugo, poziva se na nemogućnost da, zbog neotkrivanja traženih dokumenata, s jedne strane, provjeri kriterij koji je Francuska Republika na temelju navedene uredbe primijenila prilikom dodjele ugovora SNCF-u i RATAP-u i, s druge strane, je li taj kriterij bio primjenjiv na njega ili na bilo koji drugi subjekt ili tijelo. Iz toga zaključuje da sve zainteresirane stranke koje sudjeluju u postupku dodjele ugovora o javnim uslugama koje su obuhvaćene člankom 8. stavkom 3. točkom (b) te uredbe imaju legitiman javni interes za pristup dokumentima o kojima je riječ. Kao treće, poziva se na veću pravnu sigurnost u pogledu primjene predmetne uredbe i, posljedično, smanjenja mogućih sporova u pogledu datuma primjene iste uredbe u slučaju otkrivanja traženih dokumenata. Naposljetku, kao četvrto, smatra da bi neotkrivanje navedenih dokumenata dovelo do povrede načela nediskriminacije s obzirom na RATP i druge subjekte koji su imali interes upoznati se sa stajalištem Komisije.
- 83 S obzirom na te argumente, valja podsjetiti da se tužitelj ne može, primjenom sudske prakse iz točke 80. ove presude, pozvati na svoj vlastiti interes kako bi dokazao postojanje prevladavajućeg javnog interesa. Osim toga, tumačenje neke odredbe prava Unije koje je provela Komisija nije mjerodavno s obzirom na to da isključiva nadležnost u konačnom tumačenju prava Unije pripada Sudu

(vidjeti u tom smislu mišljenje 2/13 od 18. prosinca 2014., EU:C:2014:2454, t. 246., i mišljenje 1/17, od 30. travnja 2019., EU:C:2019:341, t. 111.). Stoga, nakon što mu slijedi odluka nacionalnog tijela, Komisijino tumačenje odredbe prava Unije može biti predmet prethodnog pitanja pred Sudom nakon spora pred nacionalnim sudovima u vezi s tom odlukom. Čak i kada Komisija nameće svoje tumačenje neke odredbe prava Unije državi članici u kontekstu postupka zbog povrede obveze, ono može biti predmet nadzora koji provodi Sud kada se država članica s njime ne uskladi. Slijedom toga, Komisijino tumačenje odredbe prava Unije ne daje pravnu sigurnost te nije dokazano da ograničava broj sporova koji se odnose na opseg navedene odredbe. Osim toga, činjenica da Komisija ne otkriva svoje tumačenje opsega članka 8. stavka 3. Uredbe br. 1370/2007, kako je preuzeto u predmetnim dokumentima, ne dovodi do nejednakosti postupanja s obzirom na to da se tužitelj ne nalazi u situaciji usporedivoj s onom Francuske Republike i RATP-a, koji su bili uključeni u postupak EU Pilot i bili su stranke u prethodnom postupku u predmetima u kojima je u međuvremenu donesena presuda od 21. ožujka 2019., Mobit i Autolinee Toscane (C-350/17 i C-351/17, EU:C:2019:237).

- 84 Osim toga i u svakom slučaju, pri odvagivanju interesa, interes zainteresiranih stranaka u postupku dodjele ugovora o javnim uslugama, koji su obuhvaćeni člankom 8. stavkom 3. točkom (b) Uredbe br. 1370/2007, da saznaju Komisijino tumačenje opsega te odredbe, ne može se smatrati prevladavajućim nad interesom Komisije i Suda da osiguraju poštovanje načela jednakosti oružja i dobrog sudovanja.
- 85 Stoga tužitelj nije dokazao postojanje prevladavajućeg javnog interesa za otkrivanje traženih dokumenata.
- 86 Naposljetku, u mjeri u kojoj tužitelj smatra u okviru drugog tužbenog razloga da je – s obzirom na to da postoji očit javni interes koji je trebao ukinuti odbijanje davanja pristupa dokumentima i s obzirom na to da Komisija nije u dovoljnoj mjeri obrazložila svoju odluku da ne primijeni tu iznimku – pobijana odluka donesena bez dovoljnog obrazloženja, valja podsjetiti da je obveza obrazlaganja bitna postupovna pretpostavka koju treba razlikovati od prigovora kojima se dovodi u pitanje osnovanost pobijane odluke (vidjeti točku 21. ove presude). Stoga, s obzirom na to da tužitelj navodi nedostatnost obrazloženja u potporu drugom tužbenom razlogu, potrebno je utvrditi da taj prigovor treba odbaciti kao bespredmetan.
- 87 U svakom slučaju, s obzirom na opseg obveze obrazlaganja kako je izložena u točkama 19. do 21. ove presude, valja utvrditi da je Komisija u pobijanoj odluci dostatno obrazložila razloge zbog kojih je smatrala da ne postoji prevladavajući javni interes za otkrivanje predmetnih dokumenata.
- 88 Naime, u pobijanoj odluci Komisija je smatrala da je interes na koji se poziva tužitelj bio njegov vlastiti interes i da se ne može uzeti u obzir te da u ovom slučaju nije postojao prevladavajući javni interes koji prevladava nad interesom očuvanja zaštite sudskih postupaka, kao što je predviđeno u članku 4. stavku 2. Uredbe br. 1049/2001. Osim toga, tužitelj je tu Komisijinu ocjenu mogao osporavati pred Općim sudom, kao što je vidljivo iz drugog tužbenog razloga, a Opći sud o tom pitanju može donijeti odluku, kao što je vidljivo iz ocjene izložene u točkama 79. do 85. ove presude.
- 89 Iz toga slijedi da prigovor koji se temelji na nedovoljnom obrazloženju treba također odbiti, a stoga i drugi tužbeni razlog u cijelosti.
- 90 S obzirom na prethodno navedeno, ovu tužbu treba djelomično prihvatiti i, posljedično, poništiti pobijanu odluku u dijelu u kojem se njome djelomično odbija pristup podacima koji se ne odnose na osobne podatke iz Komisijina dopisa od 25. listopada 2010. upućenog francuskim tijelima i dopisa potpredsjednika Komisije M. Kallasa od 27. srpnja 2012. i 5. lipnja 2013. upućenih RATP-u.

## Troškovi

- 91 U skladu s člankom 134. stavkom 2. Poslovnika, ako više stranaka ne uspije u postupku, Opći sud odlučuje o podjeli troškova.
- 92 U ovom slučaju valja odlučiti da Komisija snosi vlastite troškove kao i petinu tužiteljevih troškova. Tužitelj će snositi četiri petine vlastitih troškova.

Slijedom navedenoga,

OPĆI SUD (treće vijeće)

proglašava i presuđuje:

- 1. Poništava se odluka Europske komisije od 7. lipnja 2018. kojom se, djelomično ili u potpunosti, odbija društvu Compañía de Tranvías de la Coruña, SA odobriti pristup dokumentima u vezi s Komisijinim mišljenjem poslanim Francuskoj Republici o valjanosti ugovora o linijama podzemne željeznice do 2039., u dijelu u kojem se njome djelomično odbija pristup podacima koji se ne odnose na osobne podatke iz Komisijina dopisa od 25. listopada 2010. upućenog francuskim tijelima i dopisa potpredsjednika Komisije M. Kallasa od 27. srpnja 2012. i 5. lipnja 2013. upućenih RATP-u.**
- 2. U preostalom dijelu tužba se odbija.**
- 3. Komisiji se nalaže snošenje vlastitih troškova i petine troškova društva Compañía de Tranvías de la Coruña.**
- 4. Društvu Compañía de Tranvías de la Coruña nalaže se snošenje četiri petine vlastitih troškova.**

Frimodt Nielsen

Kreuschitz

Póltorak

Objavljeno na javnoj raspravi u Luxembourgju 6. veljače 2020.

Potpisi