



## Zbornik sudske prakse

PRESUDA OPĆEG SUDA (prvo vijeće)

14. svibnja 2019.\*

„Pristup dokumentima – Uredba (EZ) br. 1049/2001 – Dopis o protokolu za naknadu štete grupi EDF u okviru ukidanja dozvole za rad nuklearne elektrane Fessenheim koji je Komisija uputila francuskim vlastima – Uskraćivanje pristupa – Izuzeće u vezi sa zaštitom komercijalnih interesa treće osobe – Izuzeće u vezi sa zaštitom svrhe inspekcija, istraga i revizija – Opća predmnjeva povjerljivosti – Prevladavajući javni interes”

U predmetu T-751/17,

**Commune de Fessenheim** (Francuska),

**Communauté de communes Pays Rhin-Brisach**, sa sjedištem u Volgelsheimu (Francuska),

**Conseil départemental du Haut-Rhin**, sa sjedištem u Colmaru (Francuska),

**Conseil régional Grand Est Alsace Champagne-Ardenne Lorraine**, sa sjedištem u Strasbourgu (Francuska),

koje zastupa G. de Rubercy, odvjetnik,

tužitelji,

protiv

**Europske komisije**, koju zastupaju A. Buchet i B. Stromsky, u svojstvu agenata,

tuženika,

koju podupire

**Francuska Republika**, koju zastupaju E. de Moustier, B. Fodda i J.-L. Carré, u svojstvu agenata,

intervenijent,

povodom zahtjeva na temelju članka 263. UFEU-a za poništenje odluke Komisije od 18. listopada 2017. o uskraćivanju pristupa dopisu koji je ona uputila francuskim vlastima 22. ožujka 2017. u vezi s nacrtom protokola za naknadu štete grupi Électricité de France (EDF) na osnovi zatvaranja nuklearne elektrane Fessenheim,

OPĆI SUD (prvo vijeće),

u sastavu: I. Pelikánová, predsjednica, P. Nihoul (izvjestitelj) i J. Svenningsen, suci,

\* Jezik postupka: francuski

tajnik: L. Ramette, administrator,

uzimajući u obzir pisani dio postupka i nakon rasprave održane 24. siječnja 2019.,

donosi sljedeću

## Presudu

### I. Okolnosti spora

- 1 Tužitelji, i to commune de Fessenheim (Lokalna samouprava Fessenheim), communauté de communes Pays Rhin-Brisach (Udruženje lokalnih samouprava Pays Rhin-Brisach), conseil départemental du Haut-Rhin (Vijeće departmana Gornja Rajna) i conseil régional Grand Est Alsace Champagne-Ardenne Lorraine (Područno vijeće Grand Est Alsace Champagne-Ardenne Lorraine), četiri su francuske teritorijalne jedinice na čijem se području nalazi nuklearna elektrana Fessenheim (u daljnjem tekstu: elektrana), kojom upravlja Électricité de France (EDF).
- 2 Dana 8. travnja 2017. francuska je vlada donijela Uredbu br. 2017-508 o ukidanju dozvole za rad elektrane (JORF od 9. travnja 2017., tekst br. 3.).
- 3 Dana 2. svibnja 2017. tužitelji su na temelju 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.) uputili Europskoj komisiji zahtjev za pristup „odluci” kojom je ona „na temelju europskog prava o državnim potporama odobrila nacrt protokola za naknadu štete EDF-u od strane Francuske na osnovi zatvaranja elektrane”. Tužitelji smatraju da je tu „odluku” Komisija uputila francuskim vlastima dopisom od 24. ožujka 2017.
- 4 Dopisom od 16. lipnja 2017. Komisija je odbila odobriti pristup predmetnom dopisu koji je u stvarnosti nosio datum 22. ožujka 2017. i to zato što je bio dio upravnog spisa otvorenog u okviru nadzora državnih potpora i što je na toj osnovi bio obuhvaćen općom predmnjevom prema kojoj bi otkrivanje takvog dokumenta u načelu ugrozilo zaštitu svrhe istraga koja je jedno od izuzeća od načela pristupa dokumentima na temelju članka 4. stavka 2. treće alineje Uredbe br. 1049/2001. Ona se također pozvala na izuzeće koje se odnosi na zaštitu komercijalnih interesa i koje je predviđeno u članku 4. stavku 2. prvoj alineji Uredbe br. 1049/2001.
- 5 Dana 27. lipnja 2017. tužitelji su na temelju članka 7. stavka 2. Uredbe br. 1049/2001 uputili Komisiji ponovni zahtjev, čiji je primitak potvrdila 28. lipnja 2017.
- 6 Dopisom od 18. srpnja 2017. Komisija je obavijestila tužitelje da za petnaest radnih dana mora produljiti prvotni rok za ispitivanje tog zahtjeva na temelju članka 8. stavka 2. Uredbe br. 1049/2001 jer nije mogla dovršiti konzultacije nužne za to ispitivanje. Odredila je, osim toga, da će novi rok isteći 10. kolovoza 2017.
- 7 Dopisom od 18. kolovoza 2017. Komisija je potvrdila da je rok istekao 10. kolovoza 2017., ali je navela da i dalje nije u mogućnosti odgovoriti na ponovni zahtjev.
- 8 U dopisu od 18. listopada 2017. Komisija je navela da je nacrt o protokolu za naknadu štete EDF-u (u daljnjem tekstu: nacrt protokola za naknadu štete) bio predmet pretprijava francuskih vlasti i da je u dopisu od 22. ožujka 2017., na koji se zahtjev za pristup odnosio, ona zaključila da u tom stadiju

nema prigovora na taj nacrt s aspekta prava Europske unije o državnim potporama. Ona je, usto, potvrdila odbijanje zahtjeva za pristup tom dokumentu na temelju članka 4. stavka 2. prve i treće alineje Uredbe br. 1049/2001 (u daljnjem tekstu: pobijana odluka).

## II. Postupak i zahtjevi stranaka

- 9 Tužbom podnesenom tajništvu Općeg suda 17. studenoga 2017. tužitelji su pokrenuli ovaj postupak.
- 10 Aktom podnesenim tajništvu 28. veljače 2018. Francuska Republika zatražila je intervenciju u potporu zahtjevu Komisije. Odlukom od 9. travnja 2018. predsjednik prvog vijeća Općeg suda dopustio je tu intervenciju. Francuska Republika podnijela je svoj podnesak, a tužitelji su podnijeli svoja očitovanja u za to određenom roku.
- 11 Rješenjem od 4. listopada 2018. Opći sud je na temelju članka 91. točke (c) i članka 92. svojeg Poslovnika naložio Komisiji da podnese dopis od 22. ožujka 2017. Taj je dokument bio dostavljen Općem sudu 17. listopada 2018. te, sukladno članku 104. Poslovnika, nije bio priopćen niti tužiteljima niti Francuskoj Republici.
- 12 U okviru mjera upravljanja postupkom predviđenih u članku 89. Poslovnika, Opći sud je 17. prosinca 2018., na prijedlog suca izvjestitelja, postavio strankama pisana pitanja. Stranke su na njih odgovorile u roku koji im je za to bio određen.
- 13 Na raspravi od 24. siječnja 2019. stranke su saslušane prilikom svojih izlaganja i prilikom davanja odgovora na pitanja koja je postavio Opći sud.
- 14 Tužitelji od Općeg suda zahtijevaju da:
  - poništi pobijanu odluku;
  - naloži Komisiji da dostavi dopis od 22. ožujka 2017. u roku od tjedan dana od presude koju treba donijeti;
  - naloži Komisiji snošenje troškova.
- 15 Komisija od Općeg suda zahtijeva da:
  - odbije tužbu za poništenje kao neosnovanu;
  - proglaš zahtjev za nalog nedopuštenim;
  - naloži tužiteljima snošenje troškova.
- 16 Francuska Republika od Općeg suda zahtijeva da:
  - odbije tužbu;
  - naloži tužiteljima snošenje troškova.

### III. Pravo

#### A. Predmet zahtjeva za pristup

- 17 Tužitelji u tužbi navode da se tužba tiče Komisijina uskraćivanja pristupa glede dopisa koji je ona 22. ožujka 2017. uputila francuskim vlastima u vezi s nacrtom protokola za naknadu štete.
- 18 Tužitelji u replici tvrde da se njihov zahtjev za pristup nije odnosio samo na dopis Komisije od 22. ožujka 2017. nego i na nacrt protokola za naknadu štete.
- 19 Radi utvrđivanja predmeta zahtjeva za pristup valja uputiti na dopis koji su tužitelji 2. svibnja 2017. uputili Komisiji i koji sadržava njihov početni zahtjev.
- 20 No, prema tom dopisu, zahtjev za pristup koji su tužitelji postavili odnosio se samo na dopis Komisije od 22. ožujka 2017., a ne na nacrt protokola za naknadu štete.
- 21 Tako određen predmet zahtjeva za pristup potvrđen je ponovnim zahtjevom koji su tužitelji 27. lipnja 2017. uputili Komisiji.
- 22 Valja stoga smatrati da se Komisijino odbijanje odnosilo na zahtjev za pristup njezinu dopisu od 22. ožujka 2017. u kojem je ona zaključila da u tom stadiju nema prigovora na nacrt protokola za naknadu štete s aspekta pravila o državnim potporama (u daljnjem tekstu: sporni dokument).

#### B. Zahtjev za nalog

- 23 U drugoj točki svojeg tužbenog zahtjeva tužitelji zahtijevaju od Općeg suda da Komisiji naloži da im sporni dokument dostavi u roku od tjedan dana računajući od presude koju treba donijeti.
- 24 Međutim, tužitelji su na raspravi odustali od ove točke tužbenog zahtjeva.
- 25 Stoga nije potrebno da Opći sud ispita taj zahtjev.

#### C. Zahtjev za poništenje

- 26 U prvoj točki svojeg tužbenog zahtjeva tužitelji zahtijevaju poništenje pobijane odluke kojom je Komisija potvrdila odbijanje zahtjeva za pristup spornom dokumentu.
- 27 U prilog tom zahtjevu tužitelji ističu tri tužbena razloga, od kojih se prvi odnosi na povredu Uredbe Vijeća (EU) 2015/1589 od 13. srpnja 2015. o utvrđivanju detaljnih pravila primjene članka 108. Ugovora o funkcioniranju Europske unije (SL 2015., L 248, str. 9.), Uredbe br. 1049/2001 i Direktive Komisije 2006/111/EZ od 16. studenoga 2006. o transparentnosti financijskih odnosa između država članica i javnih poduzeća, kao i o financijskoj transparentnosti unutar određenih poduzeća (SL 2006., L 318, str. 17.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 8., svezak 2., str. 163.), drugi na povredu članka 42. Povelje Europske unije o temeljnim pravima i treći na povredu članka 47. iste povelje.

**1. Prvi tužbeni razlog, koji se temelji na povredi Uredbe 2015/1589, Uredbe br. 1049/2001 i Direktive 2006/111**

**a) Povreda Uredbe 2015/1589**

- 28 U okviru prvog tužbenog razloga tužitelji tvrde da to što im je uskraćen pristup jest suprotno Uredbi 2015/1589, koja u svojoj uvodnoj izjavi 39. i članku 32. nalaže objavljivanje odluka koje Komisija donese u okviru nadzora u vezi s državnim potporama, kako bi se trećim osobama omogućilo da po potrebi pobijaju te odluke.
- 29 Komisija, koju Francuska Republika podupire, osporava osnovanost tog argumenta.
- 30 U tom se pogledu mora utvrditi da je sporni dokument nastao u okviru komunikacije tijekom pretprijave.
- 31 No takva komunikacija nije uređena Uredbom 2015/1589. Naime, kao što proizlazi iz točke 10. Kodeksa najbolje prakse za provedbu postupaka nadzora državnih potpora (SL 2009., C 136, str. 13., u daljnjem tekstu: Kodeks najbolje prakse), pretprijava se sastoji od dobrovoljne i neslužbene komunikacije između Komisije i države članice, prije nego što se na temelju članka 108. stavka 3. UFEU-a prijavi mjera koja može činiti državnu potporu i mora slijedom toga biti ispitana u skladu s nadzornim postupkom predviđenim u Uredbi 2015/1589. Tek se od te prijave primjenjuju odredbe Uredbe 2015/1589 kojima su određena detaljna pravila za provedbu nadzora nad mjerom s obzirom na pravila UFEU-a, a osobito članci 4., 9. i 15. te uredbe, kojima su utvrđene odluke koje Komisija može donijeti nakon okončanja postupka.
- 32 Osim toga, pod pretpostavkom da se Uredba 2015/1589 primjenjuje na komunikaciju koja uslijedi u okviru pretprijave, uvodna izjava 39. i članak 32. te uredbe, na koje se tužitelji pozivaju, ne bi se odnosili na sporni dokument jer se te odredbe tiču odluka koje Komisija donese na kraju postupka nadzora i koje treba objaviti na tamo opisani način.
- 33 No, kao što proizlazi iz točke 16. Kodeksa najbolje prakse, povodom pretprijave ne donosi se takva odluka, nego se zauzima stajalište koje, poput spornog dokumenta, nije obvezujuće i samo izražava mišljenje koje je Komisija mogla donijeti na temelju primljenih informacija glede slučaja koji joj je podnesen, pri čemu, kao što je to ona navela na raspravi, ta institucija ostaje slobodna izmijeniti to mišljenje ovisno o podacima koje bi mogla kasnije pribaviti.
- 34 Zbog tih razloga argument tužitelja koji se temelji na povredi Uredbe 2015/1589 treba odbiti kao neosnovan.

**b) Povreda Uredbe br. 1049/2001**

*1) Izuzeće u vezi sa zaštitom svrhe istraga (članak 4. stavak 2. treća alineja Uredbe br. 1049/2001)*

- 35 U pobijanoj odluci Komisija je na temelju članka 4. stavka 2. treće alineje Uredbe br. 1049/2001 uskratila pristup spornom dokumentu, istaknuvši da za primjenu te odredbe postoji opća predmnjeva da otkrivanje dokumenata iz upravnog spisa u vezi s postupkom nadzora državnih potpora ugrožava, u načelu, zaštitu svrhe istraga u smislu navedene odredbe.
- 36 Tužitelji tvrde da Komisija nije bila ovlaštena primijeniti izuzeće iz članka 4. stavka 2. treće alineje Uredbe br. 1049/2001 te u potporu svojem stajalištu iznose tri argumenta koji su ispitani u daljnjem tekstu.

*i) Navodna irelevantnost Komisijina argumenta da bi otkrivanje spornog dokumenta moglo dovesti u pitanje volju država članica da surađuju s njom*

- 37 Kao prvo, tužitelji smatraju da Komisija nije mogla uskratiti pristup spornom dokumentu zato što bi njegovo otkrivanje moglo dovesti u pitanje volju država članica da surađuju s njom.
- 38 Komisija, koju podupire Francuska Republika, osporava osnovanost tog argumenta.
- 39 U tom pogledu valja podsjetiti na to da je u pobijanoj odluci uskraćivanje pristupa spornom dokumentu bilo ponajprije opravdano općom predmnom povjerljivošću koja je, prema Komisijinu mišljenju, primjenjiva na dokumente koji su obuhvaćeni postupkom nadzora državnih potpora.
- 40 Prema sudskoj praksi, primjena te predmneve na dokumente povezane s postupkom nadzora državnih potpora proizlazi iz nužnosti da se omogući skladan odnos između Uredbe br. 1049/2001, s jedne strane, te Uredbe 2015/1589, s druge strane (vidjeti u tom smislu presudu od 29. lipnja 2010., Komisija/Technische Glaswerke Ilmenau, C-139/07 P, EU:C:2010:376, t. 58. i 61.).
- 41 Općenito, prva od tih uredbi, to jest Uredba br. 1049/2001, predviđa da javnost mora imati najširi mogući pristup dokumentima institucija (vidjeti u tom smislu presudu od 29. lipnja 2010., Komisija/Technische Glaswerke Ilmenau, C-139/07 P, EU:C:2010:376, t. 51.).
- 42 U članku 4. Uredbe br. 1049/2001 to je pravo povezano s izuzećima u skladu s kojima institucije uskraćuju pristup dokumentu ako bi njegovo otkrivanje ugrozilo, među ostalim, zaštitu komercijalnih interesa fizičke ili pravne osobe ili zaštitu svrhe inspekcija, istraga i revizija, osim ako za njegovo otkrivanje postoji prevladavajući javni interes.
- 43 Prema ustaljenoj sudskoj praksi, da opravda uskraćivanje pristupa dokumentu čije je otkrivanje zatraženo, institucija ne treba samo dokazati da je taj dokument obuhvaćen jednom od aktivnosti navedenih u članku 4. stavku 2. Uredbe br. 1049/2001 nego također pružiti objašnjenja o tome kako bi pristup navedenom dokumentu mogao konkretno i stvarno ugroziti interes zaštićen izuzećem predviđenim u tom članku (vidjeti u tom smislu presudu od 29. lipnja 2010., Komisija/Technische Glaswerke Ilmenau, C-139/07 P, EU:C:2010:376, t. 53. i navedenu sudsku praksu).
- 44 Za dokumente o postupku nadzora državnih potpora sudska je praksa, međutim, dopustila Komisiji da se osloni na opću predmnevnu povjerljivošću, s obzirom na to da se slična općenita razmatranja mogu primjenjivati na zahtjeve za otkrivanje koji se odnose na dokumente iste naravi (vidjeti u tom smislu presudu od 29. lipnja 2010., Komisija/Technische Glaswerke Ilmenau, C-139/07 P, EU:C:2010:376, t. 54. i 55.).
- 45 Prema sudskoj praksi, tom se predmnevnom nastoji očuvati postojanje ozračja povjerenja između država članica i Komisije (vidjeti u tom smislu presudu od 19. rujna 2018., Chambre de commerce et d'industrie métropolitaine Bretagne-Ouest (port de Brest)/Komisija, T-39/17, neobjavljenu, EU:T:2018:560, t. 57. i navedenu sudsku praksu) jer je takvo ozračje nužno, s jedne strane, da se osigura dostava Komisiji svih dokumenata korisnih za istragu od strane dotične države članice te, s druge strane, da se omogući toj instituciji i toj državi članici da zajedno ispituju predmetne nacionalne mjere, pri čemu konačna ocjena mora biti u cijelosti razjašnjena i dobro utemeljena.
- 46 Kako bi se očuvalo to ozračje povjerenja, Komisiji i dotičnoj državi članici pridržan je Uredbom 2015/1589 pristup spisu koji je obuhvaćen nadzorom, pri čemu pravo na pristup nije dodijeljeno trećim osobama koje su u okviru postupka stekle status zainteresiranih stranaka (vidjeti u tom smislu presudu od 29. lipnja 2010., Komisija/Technische Glaswerke Ilmenau, C-139/07 P, EU:C:2010:376, t. 56. i 58.).

- 47 Naime, Sud je zaključio da ako bi na temelju Uredbe br. 1049/2001 zainteresirane stranke mogle dobiti pristup dokumentima iz upravnog spisa, sustav nadzora državnih potpora bio bi doveden u pitanje (vidjeti presudu od 29. lipnja 2010., Komisija/Technische Glaswerke Ilmenau, C-139/07 P, EU:C:2010:376, t. 58. i navedenu sudsku praksu).
- 48 Posljedično, prema sudskoj praksi, sama činjenica da su dokumenti čije je otkrivanje zatraženo obuhvaćeni upravnim spisom u vezi s postupkom nadzora državnih potpora dovoljna je da opravda primjenu opće predmnjeve povjerljivosti u odnosu na njih (presuda od 14. srpnja 2016., Sea Handling/Komisija, C-271/15 P, neobjavljena, EU:C:2016:557, t. 41.).
- 49 U ovom je slučaju Opći sud zaključio da se primjena te opće predmnjeve povjerljivosti ne može ograničiti na postupak koji slijedi nakon što država članica prijavi mjeru koja može biti državna potpora, nego da se s istim ciljem, to jest radi očuvanja povjerenja dotične države članice, ona mora također primijeniti na dokumente razmijenjene u okviru pretprijave.
- 50 Naime, nakon komunikacije povodom pretprijave može uslijediti preliminarno ispitivanje ili čak službeni ispitni postupak. No, ako bi se dokumenti razmijenjeni tijekom pretprijave mogli priopćiti, predmnjeva povjerljivosti primjenjiva na dokumente u vezi s postupkom nadzora, koji je uređen Uredbom 2015/1589, izgubila bi svoju djelotvornost jer bi se dokumenti na koje se odnosi mogli prethodno otkriti. Tako proizlazi da je primjena opće predmnjeve povjerljivosti na dokumente razmijenjene u okviru pretprijave nužna za očuvanje korisnog učinka te predmnjeve u dijelu u kojem se primjenjuje na postupak koji slijedi nakon prijave.
- 51 Osim toga, iz točaka 10. i 17. Kodeksa najbolje prakse proizlazi da se, kao i postupak nadzora predviđen Uredbom 2015/1589, komunikacija povodom pretprijave mora odvijati između Komisije i dotične države članice u ozračju povjerenja.
- 52 No, ako bi Komisija morala odobriti pristup osjetljivim informacijama pruženim u okviru komunikacije povodom pretprijave, države članice mogle bi se suzdržati od toga da ih dijele, iako je ta volja za suradnjom bitna za uspjeh navedene komunikacije kojom se, prema točki 10. Kodeksa najbolje prakse, nastoji poboljšati kvaliteta prijave i tako omogućiti da pod najboljim uvjetima dođe do rješenja kojima se mogu otkloniti situacije koje mogu stvarati probleme s obzirom na pravo Europske unije o državnim potporama.
- 53 Tužitelji naglašavaju, međutim, da Komisija raspolaže velikim istražnim ovlastima na temelju kojih može pribaviti informacije koje su joj potrebne, pri čemu ne mora računati na suradnju država članica.
- 54 Iako je točno da u okviru Uredbe 2015/1589 Komisija raspolaže velikim istražnim ovlastima, isto ne vrijedi u okviru komunikacije povodom pretprijave, koja se odvija na inicijativu država članica i čiji uspjeh ovisi zapravo o odnosu povjerenja koji je Komisija uspostavila s njima.
- 55 Stoga treba kao neosnovan odbiti argument tužitelja koji se temelji na irelevantnosti Komisijina argumenta da bi otkrivanje spornog dokumenta moglo dovesti u pitanje volju država članica da surađuju s njom.

*ii) Nemogućnost da se u ovom slučaju primijeni opća predmnjeva o povjerljivosti*

- 56 Kao drugo, izgleda da tužitelji u replici navode da se čak i da je proglašena primjenjivom na dokumente razmijenjene u okviru pretprijave, opća predmnjeva povjerljivosti ne primjenjuje u ovom slučaju zbog razloga povezanih s osobitostima predmeta podnesenog Općem sudu.

57 Tako u točki 14. replike tužitelji navode sljedeće:

„[Komisija] ističe pojam opće predmnjeve povjerljivosti koji je nejasan i neprimjenjiv u ovom slučaju.”

58 Osim toga, u točki 19. tužitelji iznose sljedeće razmatranje:

„Europska komisija ne može, stoga, tvrditi da su dokumenti obuhvaćeni predmnjevom povjerljivosti, tim više što se iznos naknade štete koji je Francuska Država isplatila EDF-u za zatvaranje elektrane i detaljna pravila za provedbu njezine uredbe ne mogu smatrati povjerljivima jer se moraju priopćiti financijskim tržištima.”

59 U tom pogledu valja zaključiti, kao što to Komisija predlaže, da je taj argument nedopušten.

60 On je prije svega istaknut prvi put u replici i stoga je nov zbog čega ga je Opći sud obavezan odbaciti primjenom članka 84. stavka 1. Poslovnika, ako stranke ne opravdaju nepravodobnost tog argumenta.

61 Potom, tužitelji ne objašnjavaju valjano razlog zbog kojeg smatraju da se opća predmnjeva povjerljivosti dokumenata o postupku nadzora državnih potpora ne primjenjuje u ovom slučaju.

62 Tako u točki 14. replike tužitelji samo iznose tvrdnju a da ju ne potkrepljuju nikakvom činjeničnom ili pravnom osnovom.

63 Isto tako, u točki 19. tog dokumenta izgleda da tužitelji korištenjem izraza „stoga” uspostavljaju odnos uzročnosti između, s jedne strane, navodne neprimjenjivosti predmnjeve te, s druge strane, objašnjenja koja prethode a da, međutim, taj odnos nije očit jer se ta objašnjenja ne tiču zaštite svrhe istraga s kojom je povezana opća predmnjeva povjerljivosti, nego prije izuzeća u vezi sa zaštitom komercijalnih interesa, koje je ispitano u daljnjem tekstu i nije obuhvaćeno tom predmnjevom.

64 Osim toga, u toj istoj točki 19. korištenjem izraza „tim više što” tužitelji upućuju na to da se opća predmnjeva povjerljivosti ne primjenjuje na iznos naknade štete predviđene za EDF, koji bi u svakom slučaju trebao postati javan.

65 No, kao što proizlazi iz točaka 17. do 22. ove presude, zahtjev za pristup nije se odnosio na nacrt protokola za naknadu štete, nego na stajalište koje je Komisija iznijela na kraju komunikacije s Francuskom Republikom tijekom pretprijave glede zatvaranja elektrane.

66 Iz tih različitih elemenata proizlazi da argument tužitelja koji se temelji na neprimjenjivosti opće predmnjeve povjerljivosti u ovom slučaju nema elemenata kojima bi mu se mogao osigurati istinski sadržaj te ga, također zbog tog razloga, treba odbaciti kao nedopušten, na temelju članka 76. točke (d) Poslovnika, stoga što drugoj stranci ne omogućuje da pripremi svoju obranu niti Općem sudu da provede nadzor.

### *iii) Nedostatak u obrazloženju*

67 Kao treće, tužitelji prigovaraju Komisiji da u pobijanoj odluci nije objasnila na koji bi način otkrivanje spornog dokumenta moglo naštetiti svrsi istrage o naknadi štete EDF-u.

68 Komisija, koju podupire Francuska Republika, osporava taj argument.



- 69 Kao što je navedeno u točki 43. ove presude, prema vrlo ustaljenoj sudskoj praksi, kada se institucija oslanja na izuzeće od prava na pristup predviđeno u članku 4. stavku 2. Uredbe br. 1049/2001, ona mora u načelu pružiti objašnjenja o tome kako bi pristup navedenom dokumentu mogao konkretno i stvarno ugroziti interes zaštićen navedenim izuzećem (vidjeti presudu od 29. lipnja 2010., Komisija/Technische Glaswerke Ilmenau, C-139/07 P, EU:C:2010:376, t. 53. i navedenu sudsku praksu).
- 70 Ta je obveza posljedica činjenice da izuzeća predviđena u članku 4. stavku 2. Uredbe br. 1049/2001 odstupaju od načela prava na pristup dokumentima institucija Unije koje je utvrđeno u članku 1. iste uredbe u skladu s člankom 15. stavkom 3. UFEU-a. Taj pristup, kao što je navedeno u uvodnoj izjavi 4. te uredbe, treba biti najširi moguć (vidjeti u tom smislu presudu Komisija/Technische Glaswerke Ilmenau, C-139/07 P, EU:C:2010:376, t. 51.).
- 71 Međutim, drukčije vrijedi kada je, kao u ovom slučaju, institucija ovlaštena pozvati se na opću predmnjevu povjerljivosti poput one glede dokumenata u vezi s postupkom nadzora državne potpore (vidjeti u tom smislu presudu od 29. lipnja 2010., Komisija/Technische Glaswerke Ilmenau, C-139/07 P, EU:C:2010:376, t. 53. i 54. i navedenu sudsku praksu) ili na proširenje te predmnjeve kao u ovom slučaju.
- 72 U tom je slučaju dovoljno da, u skladu s ustaljenom sudskom praksom u vezi s člankom 296. drugim stavkom UFEU-a, obrazloženje jasno i nedvosmisleno odražava zaključke institucije koja je donijela akt, tako da, s jedne strane, zainteresirane osobe mogu utvrditi razloge za donesenu mjeru i braniti svoja prava te, s druge strane, da nadležni sud može provesti nadzor. Međutim, u obrazloženju nije nužno točno navesti sve različite relevantne činjenične i pravne elemente. Naime, pitanje udovoljava li obrazloženje neke odluke tim zahtjevima mora se ocijeniti uzimajući u obzir ne samo njegov tekst već i njegov kontekst i ukupnost pravnih pravila koja uređuju pitanje o kojemu je riječ (vidjeti presudu od 10. prosinca 2010., Ryanair/Komisija, T-494/08 do T-500/08 i T-509/08, EU:T:2010:511, t. 96. i navedenu sudsku praksu).
- 73 U ovom je slučaju Komisija u pobijanoj odluci jasno iznijela, kao prvo, da je nacrt protokola za naknadu štete bio predmet pretprijave i da je provela istragu na temelju komunikacije s francuskim vlastima prema Kodeksu najbolje prakse, kao drugo, da su prema stanju spisa njezine službe smatrale da nema prigovora protiv nacrta protokola s obzirom na pravo Unije o državnim potporama te da, u tom stadiju, on još nije bio potpisan niti službeno prijavljen, kao treće, da postoji opća predmnjeva prema kojoj otkrivanje dokumenata iz upravnog spisa u vezi s postupkom nadzora državnih potpora ugrožava zaštitu svrhe istrage te, kao četvrto, da na temelju postupovnih pravila na području državnih potpora zainteresirane stranke različite od dotične države članice nemaju pravo izvršiti uvid u dokumente iz upravnog spisa i da bi sustav nadzora bio doveden pitanje u slučaju da se takav pristup odobri.
- 74 Komisija je dodala da bi s obzirom na to da informacije koje su pružile države članice sadržavaju osjetljive elemente u vezi s predmetnim poduzetnicima, te države mogle, u slučaju otkrivanja dokumenata iz upravnog spisa, biti odvracene od suradnje s Komisijom.
- 75 Naposljetku, Komisija je objasnila da kada su dokumenti obuhvaćeni općom predmnjevom povjerljivosti, ona nije obvezana pojedinačno ispitati sve zatražene dokumente.
- 76 To obrazloženje je dovoljno precizno da bi se tužiteljima omogućilo da shvate razloge zbog kojih im je pristup spornom dokumentu bio uskraćen, a sudu da provede nadzor tog odbijanja.
- 77 Argument koji se temelji na nedostatnosti obrazloženja s obzirom na izuzeće predviđeno u članku 4. stavku 2. trećoj alineji Uredbe br. 1049/2001 treba, dakle, odbiti kao neosnovan.

78 S obzirom na sva prethodna razmatranja, valja zaključiti da se uskraćivanje dostave spornog dokumenta moglo zakonito zasnivati na zaštiti svrhe istrage u skladu s člankom 4. stavkom 2. trećom alinejom Uredbe br. 1049/2001 te da argumente, koje su tužitelji istaknuli u vezi s tom odredbom, treba odbiti kao neosnovane ili odbaciti kao nedopuštene.

*2) Izuzeće u vezi sa zaštitom komercijalnih interesa, s jedne strane, i postojanje prevladavajućeg javnog interesa, s druge strane*

79 Tužitelji predbacuju Komisiji da je pogrešno primijenila izuzeće u vezi sa zaštitom komercijalnih interesa koje je predviđeno u članku 4. stavku 2. prvoj alineji Uredbe br. 1049/2001.

80 U tom pogledu valja istaknuti da stoga što se uskraćivanje pristupa može zasnivati na izuzeću predviđenom u članku 4. stavku 2. trećoj alineji Uredbe br. 1049/2001, koja se odnosi na zaštitu svrhe istrage (vidjeti točku 78. ove presude), argumentaciju tužitelja o zaštiti komercijalnih interesa treba smatrati bespredmetnom.

81 Osim toga, tužitelji tvrde da je pod pretpostavkom da se zaštita komercijalnih interesa može istaknuti u ovom slučaju Komisija počinila povredu koja se tiče prava, time što nije priznala postojanje prevladavajućeg javnog interesa koji bi prevagnuo nad tim izuzećem i naložila otkrivanje spornog dokumenta.

82 Na raspravi su tužitelji, na upit Općeg suda, naveli da je glede njih prevladavajući javni interes istaknut u okviru izuzeća u vezi sa zaštitom komercijalnih interesa, ali da to nije slučaj s izuzećem u vezi sa zaštitom svrhe istrage.

83 Budući da su ga tužitelji predstavili kao da je isključivo vezan uz primjenu izuzeća u vezi sa zaštitom komercijalnih interesa, koje se ne mora ispitati u ovoj presudi, kao što je to navedeno u točki 80. ove presude, valja zaključiti da se zbog istovjetnosti razloga ne mora ispitati niti moguće postojanje prevladavajućeg javnog interesa jer je glede toga Opći sud vezan zahtjevima koje su stranke postavile.

84 Zbog tih razloga argumente o izuzeću u vezi sa zaštitom komercijalnih interesa i mogućim postojanjem prevladavajućeg javnog interesa u obliku u kojem su tužitelji iznijeli potonji argument treba odbiti kao bespredmetne.

### ***c) Povreda Direktive 2006/111***

85 U okviru prvog tužbenog razloga tužitelji tvrde da je uskraćivanje pristupa spornom dokumentu suprotno Direktivi 2006/111, a osobito njezinu članku 3. točki (f).

86 Komisija, koju podupire Francuska Republika, osporava osnovanost tog argumenta.

87 U tom se pogledu mora istaknuti da Direktiva 2006/111 nalaže državama članicama određeni broj obveza radi osiguranja transparentnosti financijskih odnosa između tih država i javnih poduzeća.

88 U tu svrhu države članice moraju primjenom članka 1. Direktive 2006/111 osigurati da iz njihovih računa jasno proizlaze javna sredstva koja javna tijela izravno stavljaju na raspolaganje javnim poduzećima u pitanju, javna sredstva koja javna tijela stavljaju na raspolaganje preko posrednika javnih poduzeća ili financijskih institucija, kao i stvarna uporaba tih javnih sredstava. Usto, one moraju osiguravati da se financijska i organizacijska struktura bilo kojeg poduzeća od kojeg se zahtijeva da vodi zasebne račune ispravno odražava u zasebnim računima, tako da budu jasno vidljivi troškovi i prihodi povezani s različitim djelatnostima i pojedinosti o načinu na koji su troškovi i prihodi dodijeljeni ili raspoređeni na različite djelatnosti.

- 89 Usto, primjenom članka 4. stavka 1. Direktive 2006/111 države moraju poduzimati mjere potrebne kako bi za bilo koje poduzeće za koje se zahtijeva vođenje zasebnih računa osigurale, kao prvo, razdvojenost internih računa koji odgovaraju različitim djelatnostima, kao drugo, pravilno dodjeljivanje ili raspoređivanje svih troškova i prihoda na temelju dosljedne primjene i objektivno opravdanih načela troškovnog računovodstva te, kao treće, jasno utvrđivanje načela troškovnog računovodstva prema kojima se vode zasebni računi.
- 90 Naposljetku, primjenom članka 6. stavka 1. Direktive 2006/111 države članice moraju osigurati da podaci koji se odnose na financijske odnose između njih samih i javnih poduzeća budu na raspolaganju Komisiji, u načelu, pet godina nakon završetka financijske godine u kojoj su financijska sredstva stavljena na raspolaganje javnim poduzećima u pitanju.
- 91 Kao što to navodi Komisija, Direktiva 2006/111, koja je upućena državama članica, ne sadržava nikakvu odredbu kojom se tu instituciju ovlašćuje ili obvezuje da trećim osobama priopćava informacije o kojima ima saznanja na temelju odredaba te direktive.
- 92 Isto vrijedi za članak 3. točku (f) Direktive 2006/111, koju su tužitelji spomenuli i prema kojoj se transparentnost posebno primjenjuje na financijske odnose između javnih tijela i javnih poduzeća u vidu naknade za financijske obveze koje nameću javna tijela.
- 93 Naime, u toj je odredbi navedeno samo da se podaci o naknadi za javne financijske obveze moraju uključiti u račune koje poduzeća podnesu na način predviđen u člancima 1. i 4. Direktive 2006/111, o kojima je bilo riječi u točkama 88. i 89. ove presude, i moraju biti dostupni Komisiji na način opisan u članku 6. o kojemu je bilo riječi u točki 90. ove presude.
- 94 Tako, nasuprot onomu što tužitelji tvrde, Direktiva 2006/111 ne sadržava nikakvu odredbu koja obvezuje ili ovlašćuje Komisiju da tužiteljima dostavi sporni dokument.
- 95 S obzirom na ta razmatranja, argument tužitelja koji se temelji na povredi Direktive 2006/111 treba odbiti kao neosnovan.

## ***2. Drugi tužbeni razlog, koji se temelji na povredi članka 42. Povelje o temeljnim pravima***

- 96 Tužitelji tvrde da je uskrativši pristup spornom dokumentu Komisija povrijedila članak 42. Povelje o temeljnim pravima koja ima veću vrijednost, s jedne strane, od Uredbe br. 1049/2001 te, s druge strane, od odluka koje donesu tijela Unije.
- 97 Članak 42. Povelje o temeljnim pravima predviđa:
- „Svaki građanin Unije i svaka fizička ili pravna osoba s boravištem ili sjedištem u nekoj državi članici ima pravo pristupa dokumentima institucija [...] neovisno o njihovom mediju.”
- 98 Kao prvo, glede Uredbe br. 1049/2001 tužitelji navode u točki 51. tužbe da „[je] očito [...] da bi u slučaju neusklađenosti između članka 42. Povelje o temeljnim pravima i predmetne uredbe na Općem sudu bilo da ne primijeni uredbu na temelju prigovora nezakonitosti”.
- 99 Valja ispitati podnose li tužitelji u okviru te tvrdnje na dopušten način prigovor nezakonitosti usmjeren protiv Uredbe br. 1049/2001.
- 100 U tom pogledu valja podsjetiti na to da u skladu s člankom 277. UFEU-a, „[n]eovisno o isteku roka utvrđenog u članku 263. stavku šestom, svaka se stranka u postupcima o aktu opće primjene koji je donijela neka institucija [...], pred Sudom Europske unije može pozvati na neprimjenjivost tog akta iz razloga određenih u članku 263. stavku drugom”.

- 101 Međutim, nije dovoljno izraz „prigovor nezakonitosti” umetnuti u točku tužbe kako bi Opći sud morao zaključiti da je prigovor istaknut na temelju te odredbe.
- 102 Valja podsjetiti na to da na temelju članka 21. prvog podstavka Statuta Suda Europske unije, koji je primjenjiv na postupak pred Općim sudom u skladu s člankom 53. prvim podstavkom istog statuta i člankom 76. točkama (d) i (e) Poslovnika, tužba mora sadržavati predmet spora, tužbene razloge i argumente kao i sažet prikaz tih razloga i tužiteljev tužbeni zahtjev. Ti elementi moraju biti dovoljno jasni i precizni kako bi omogućili tuženiku da pripremi svoju obranu i Općem sudu da odluči o tužbi, ako je potrebno i bez drugih informacija. Kako bi se jamčila pravna sigurnost i dobro sudovanje, za dopuštenost tužbe nužno je da bitni činjenični i pravni elementi na kojima se ona temelji proizlaze, barem u sažetku, ali na dosljedan i razumljiv način, iz teksta same tužbe (vidjeti rješenje od 6. studenoga 2018., Chioreanu/ERCEA, T-717/17, EU:T:2018:765, t. 23. i navedenu sudsku praksu).
- 103 U ovom slučaju niti predmet spora, opisan u točki 1. tužbe, niti tužbeni zahtjev ne spominju zahtjev zasnovan na članku 277. UFEU-a.
- 104 Usto, niti u svojim pismenima niti na raspravi tužitelji nisu iznijeli nikakvo razmatranje na temelju kojeg bi se, prema potrebi, mogao opravdati njihov općenit navod koji je spomenut u točki 98. ove presude i prema kojem treba isključiti primjenu Uredbe br. 1049/2001 zbog povrede članka 42. Povelje o temeljnim pravima.
- 105 U tim okolnostima ne može se smatrati da je Općem sudu valjano podnesen podredni zahtjev koji se odnosi na ocjenu zakonitosti Uredbe br. 1049/2001 s obzirom na članak 42. Povelje o temeljnim pravima.
- 106 Kao drugo i neovisno o bilo kakvoj ocjeni koja se odnosi na zakonitost Uredbe br. 1049/2001, tužitelji zahtijevaju poništenje pobijane odluke zato što je, uskrativši im pristup spornom dokumentu, Komisija povrijedila članak 42. Povelje o temeljnim pravima.
- 107 U tom pogledu valja podsjetiti na to da se sukladno članku 52. stavku 2. Povelje o temeljnim pravima prava priznata njome i koja su predviđena u Ugovorima ostvaruju pod uvjetima i u granicama određenima tim Ugovorima.
- 108 Prema članku 15. stavku 3. UFEU-a pravo pristupa dokumentima institucija jest zajamčeno i podliježe načelima i uvjetima koje uredbama utvrđuju Europski parlament i Vijeće Europske unije u skladu s redovnim zakonodavnim postupkom.
- 109 Na osnovi te se odredbe Uredbom br. 1049/2001, donesenom na temelju članka 255. UEZ-a, koji je prethodio članku 15. stavku 3. UFEU-a, određuju opća načela i ograničenja u pogledu prava na pristup dokumentima kojima Komisija raspolaže (vidjeti u tom smislu presudu od 28. ožujka 2017., Deutsche Telekom/Komisija, T-210/15, EU:T:2017:224, t. 113.).
- 110 Stoga zakonitost pobijane odluke treba ocijeniti u odnosu na Uredbu br. 1049/2001.
- 111 No iz odgovora danog na prvi tužbeni razlog proizlazi da je Komisija mogla tužiteljima zakonito uskratiti pristup spornom dokumentu oslanjajući se na članak 4. stavak 2. treću alineju Uredbe br. 1049/2001, koji se tiče zaštite svrhe istraga.
- 112 Budući da je gore presuđeno da je Komisija pravilno primijenila tu odredbu, valja zaključiti da donijevši pobijanu odluku Komisija nije povrijedila članak 42. Povelje o temeljnim pravima.
- 113 Slijedom navedenog, drugi tužbeni razlog valja glede prvog dijela odbaciti kao nedopušten, a glede drugog dijela odbiti kao neosnovan.

### **3. Treći tužbeni razlog, koji se temelji na povredi članka 47. Povelje o temeljnim pravima**

- 114 Tužitelji smatraju da je odbivši odobriti pristup spornom dokumentu Komisija povrijedila članak 47. Povelje o temeljnim pravima u vezi s pravom na djelotvoran pravni lijek.
- 115 Komisija, koju podupire Francuska Republika, osporila je taj tužbeni razlog.
- 116 Kao prvo, tužitelji smatraju da zbog odbijanja da im dostavi sporni dokument oni nisu u mogućnosti podnijeti sudu Unije tužbu za poništenje protiv odluke koja je sadržana u spornom dokumentu.
- 117 U tom pogledu dostatno je utvrditi, kao što su to Komisija i Francuska Republika istaknule, da sporni dokument ne sadržava odluku koja može biti predmet tužbe za poništenje u smislu članka 263. UFEU-a.
- 118 Naime, prema ustaljenoj sudskoj praksi, samo one mjere koje proizvode obvezujuće pravne učinke, utječući time na interese tužitelja i mijenjajući na specifičan način njegovu pravnu situaciju, mogu predstavljati akte ili odluke koji mogu biti predmet tužbe za poništenje (vidjeti presudu od 6. prosinca 2007., Komisija/Ferriere Nord, C-516/06 P, EU:C:2007:763, t. 27. i navedenu sudsku praksu).
- 119 No, kao što proizlazi iz točke 16. Kodeksa najbolje prakse, ocjena koju Komisija da nakon postupka povodom pretprijave nije Komisijin službeni stav, nego neobvezujuće stajalište o usklađenosti plana prijave i spojivosti, na prvi pogled, predviđenog plana s pravom Unije o državnim potporama.
- 120 Uskrativši pristup spornom dokumentu Komisija nije, dakle, mogla onemogućiti pravo tužitelja na podnošenje tužbe za poništenje sudu Unije.
- 121 Kao drugo, tužitelji tvrde da zbog pobijane odluke nisu mogli saznati za protokol za naknadu štete koji im je potreban da u okviru tužbe podnesene pred Conseilom d'État (Državno vijeće, Francuska) dokažu da je uredba o ukidanju dozvole za rad elektrane nezakonita zato što potonja nije u skladu s pravilima Unije o državnim potporama.
- 122 U tom pogledu valja podsjetiti na to da se zahtjev za pristup koji su tužitelji podnijeli odnosio na sporni dokument, a ne na nacrt protokola za naknadu štete. Posljedično, čak i da je Komisija prihvatila njihov zahtjev za pristup, tužitelji ne bi dobili dokument koji je navodno nužan za njihovu tužbu.
- 123 Štoviše, kao što je to Komisija primijetila, predmet Uredbe br. 1049/2001 jest urediti pitanja o javnom pristupu dokumentima kojima raspolažu institucije Unije, a ne pitanja o dokazima koje stranke trebaju podnijeti u okviru sudskog postupka, neovisno o tome radi li se o sporu pred sudom Unije ili pred nacionalnim sudovima.
- 124 U okviru nacionalnih postupaka na nacionalnom je sudu, pred kojim je pokrenut postupak, da, prema sudskoj praksi, odluči na temelju primjenjivog prava koji su mehanizmi podnošenja dokaza i dokumenata primjereni kako bi riješio spor (vidjeti u tom smislu presudu od 13. rujna 2013., Nizozemska/Komisija, T-380/08, EU:T:2013:480, t. 82.).
- 125 Stoga treba odbiti treći tužbeni razlog, a time i tužbu cijelosti.

### **Troškovi**

- 126 U skladu s člankom 134. stavkom 1. Poslovnika, stranka koja ne uspije u postupku dužna je, na zahtjev protivne stranke, snositi troškove.

- 127 Budući da tužitelji nisu uspjeli u postupku, valja im naložiti snošenje troškova sukladno Komisijinu zahtjevu.
- 128 U skladu s člankom 138. stavkom 1. Poslovnika, države članice koje su intervenirale u postupak snose vlastite troškove.
- 129 Stoga će Francuska Republika snositi vlastite troškove.

Slijedom navedenog,

OPĆI SUD (prvo vijeće)

proglašava i presuđuje:

**1. Tužba se odbija.**

**2. Commune de Fessenheim, communauté de communes Pays Rhin-Brisach, conseil départemental du Haut-Rhin i conseil régional Grand Est Alsace Champagne-Ardenne Lorraine snosit će vlastite troškove kao i troškove Europske komisije.**

**3. Francuska Republika snosit će vlastite troškove.**

Pelikánová

Nihoul

Svenningsen

Objavljeno na javnoj raspravi u Luxembourggu 14. svibnja 2019.

Potpisi