Zbornik sudske prakse

PRESUDA SUDA (veliko vijeće)

18. srpnja 2017.*

„Žalba – Pristup dokumentima institucija – Članak 15. stavak 3. UFEU-a – Uredba (EZ) br. 1049/2001 – Područje primjene – Zahtjev za pristup podnescima koje je Republika Austrija podnijela u okviru predmeta u kojem je donesena presuda od 29. srpnja 2010., Komisija/Austrija (C-189/09, neobjavljena, EU:C:2010:455) – Dokumenti u posjedu Europske komisije – Zaštita sudskih postupaka"

U predmetu C-213/15 P,

povodom žalbe na temelju članka 56. Statuta Suda Europske unije, podnesene 8. svibnja 2015.,

Europska komisija, koju zastupaju P. Van Nuffel i H. Krämer, u svojstvu agenata,

tužitelj,

koju podupire:

Kraljevina Španjolska, koju zastupaju M. J. García-Valdecasas Dorrego i S. Centeno Huerta, u svojstvu agenata,

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

intervenijenti u žalbi,

a druge stranke postupka su:

Patrick Breyer, sa stalnom adresom u Wald-Michelbachu (Njemačka), kojeg zastupa M. Starostik, *Rechtsanwalt*,

tužitelj u prvom stupnju,

Republika Finska, koju zastupa H. Leppo, u svojstvu agenta,

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

intervenijenti u prvom stupnju,

* Jezik postupka: njemački

SUD (veliko vijeće),

u sastavu: K. Lenaerts, predsjednik, A. Tizzano, potpredsjednik, R. Silva de Lapuerta, L. Bay Larsen, T. von Danwitz, E. Juhász, M. Berger, A. Prechal i M. Vilaras, predsjednici vijeća, A. Rosas (izvjestitelj), A. Borg Barthet, D. Šváby i E. Jarašiūnas, suci,

nezavisni odvjetnik: M. Bobek,

tajnik: T. Millett, zamjenik tajnika,

uzimajući u obzir pisani postupak i nakon rasprave održane 26. rujna 2016.,

saslušavši mišljenje nezavisnog odvjetnika na raspravi održanoj 21. prosinca 2016.,

donosi sljedeću

Presudu

1 Europska komisija svojom žalbom zahtijeva ukidanje presude Općeg suda Europske unije od 27. veljače 2015., Breyer/Komisija (T-188/12, u daljnjem tekstu: pobijana presuda, EU:T:2015:124), kojom je taj sud poništio odluku Komisije od 3. travnja 2012. kojom se Patricku Breyeru uskraćuje pristup dokumentima u vezi s prenošenjem Republike Austrije Direktive 2006/24/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 15. ožujka 2006. o zadržavanju podataka dobivenih ili obrađenih u vezi s pružanjem javno dostupnih elektroničkih komunikacijskih usluga ili javnih komunikacijskih mreža i o izmjeni Direktive 2002/58/EZ (SL 2006., L 105, str. 54.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 13., svezak 50., str. 30.) i dokumentima u vezi s predmetom u kojem je donesena presuda Komisija/Austrija (C-189/09, neobjavljena, EU:C:2010:455), u dijelu u kojem se navedena odluka odnosi na uskraćivanje pristupa podnescima Republike Austrije u okviru tog predmeta.

Pravni okvir

2 Peti dio UEZ-a, koji se odnosio na „Institucije Zajednice”, sadržavao je glavu I., naslovljenu „Institucionalne odredbe”. U poglavlju 2. te glave, naslovljenom „Odredbe zajedničke za više institucija”, članak 255. stavak 2. UEZ-a predviđao je:

„Opća načela i ograničenja na temelju javnog ili privatnog interesa koji uređuju pravo na pristup dokumentima [Europskog parlamenta, Vijeća i Komisije] utvrđuje Vijeće, odlučujući u skladu s postupkom iz članka 251. [UEZ-a, tzv. postupkom suodlučivanja], u roku od dvije godine od stupanja Ugovora iz Amsterdama na snagu.”

3 Prvi dio UFEU-a, koji se odnosi na „Načela”, sadržava glavu II., naslovljenu „Odredbe koje imaju opću primjenu”, u kojoj se nalaze članci 7. do 17. UFEU-a. Članak 15. stavak 3. prvi do četvrti podstavak UFEU-a određuje:

„Svaki građanin Unije i svaka fizička ili pravna osoba s boravištem ili sjedištem u nekoj državi članici ima pravo pristupa dokumentima institucija, tijela, ureda i agencija Unije neovisno o njihovu mediju, podložno načelima i uvjetima koji se utvrđuju u skladu s ovim stavkom.

Opća načela i ograničenja na temelju javnog ili privatnog interesa koji uređuju pravo na pristup dokumentima utvrđuje Vijeće uredbama, odlučujući u skladu s redovnim zakonodavnim postupkom.

Svaka od institucija, tijela, ureda ili agencija osigurava transparentnost svojih postupanja i u svojem poslovniku utvrđuje posebne odredbe u vezi s pristupom svojim dokumentima u skladu s uredbama iz drugog podstavka.

Sud Europske unije, Europska središnja banka i Europska investicijska banka podliježu odredbama ovog stavka samo kada obavljaju svoje administrativne zadaće."

4 Uredba (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.) usvojena je na temelju članka 255. stavka 2. UEZ-a.

5 Prema članku 1. točki (a) te uredbe:

„Svrha je ove Uredbe:

(a) definirati načela, uvjete i ograničenja na temelju javnog ili privatnog interesa kojima se uređuje pravo na pristup dokumentima Europskog parlamenta, Vijeća i Komisije (u daljnjem tekstu ‚institucije') predviđeno u članku 255. [UEZ-a] tako da se osigura najširi mogući pristup dokumentima".

6 Članak 2. navedene uredbe, naslovljen „Korisnici i područje primjene", u stavku 3. propisuje:

„Ova se Uredba primjenjuje na sve dokumente koje čuva [Europski parlament, Vijeće ili Komisija], to jest dokumente koje je [ta institucija] sastavila ili zaprimila i koje posjeduje, koji se odnose na sva područja aktivnosti Europske unije."

7 Članak 3. te uredbe, naslovljen „Definicije", određuje:

„Za potrebe ove Uredbe:

(a) ‚dokument' znači svaki sadržaj neovisno o mediju (pisan na papiru ili pohranjen u elektroničkom obliku ili kao zvučni, vizualni ili audiovizualni zapis) koji se odnosi na politike, aktivnosti i odluke iz područja nadležnosti neke od institucija;

(b) ‚treća strana' znači svaka fizička ili pravna osoba, ili drugi subjekt izvan institucije o kojoj je riječ, uključujući države članice, druge institucije ili tijela Zajednice ili izvan Zajednice i treće zemlje."

8 Na temelju članka 4. Uredbe br. 1049/2001, naslovljenog „Izuzeća":

„[…]

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

– […]

– sudskog postupka i pravnog savjetovanja,

– […]

osim ako za njegovo otkrivanje postoji prevladavajući javni interes.

[…]

4. U vezi s dokumentima treće strane, institucije su dužne savjetovati se s trećom stranom kako bi procijenile je li primjenjivo izuzeće iz [stavka] […] 2., osim ako je jasno smije li se dokument objaviti ili ne.

5. Država članica može od institucije zatražiti da bez njezine prethodne suglasnosti ne objavi dokument koji potječe iz te države članice.

[…]

7. Izuzeća utvrđena [stavkom 2.] primjenjuju se samo za razdoblje tijekom kojega je zaštita opravdana na temelju sadržaja dokumenta. […]"

9 Članak 6. te uredbe, koji se odnosi na „Zahtjeve" za pristup dokumentima, uređuje načine podnošenja zahtjevâ za pristup dokumentima na temelju navedene uredbe.

10 Članak 7. iste uredbe, naslovljen „Obrada početnih zahtjeva", u stavku 2. predviđa da, „[u] slučaju potpunog ili djelomičnog odbijanja zahtjeva, podnositelj zahtjeva može u roku od 15 radnih dana od primitka odgovora institucije podnijeti ponovni zahtjev tražeći od institucije da preispita svoj stav".

Okolnosti spora

11 Okolnosti spora iznesene su u točkama 6. do 10. i 15. pobijane presude na sljedeći način:

„6 Dopisom od 30. ožujka 2011. […] P. Breyer uputio je [K]omisiji zahtjev za pristup dokumentima sukladno članku 6. Uredbe br. 1049/2001.

7 Traženi dokumenti odnosili su se na postupke zbog povrede obveze koje je Komisija 2007. pokrenula protiv Savezne Republike Njemačke i Republike Austrije u vezi s prenošenjem Direktive [2006/24]. Preciznije govoreći, [P. Breyer] je zahtijevao pristup svim dokumentima o administrativnim postupcima koje je vodila Komisija i svim dokumentima o sudskom postupku u kojem je donesena presuda od 29. srpnja 2010., Komisija/Austrija (C-189/09, EU:C:2010:455).

8 Komisija je 11. srpnja 2011. odbila zahtjev koji je [P. Breyer] podnio 30. ožujka 2011.

9 [P. Breyer] je 13. srpnja 2011., sukladno članku 7. stavku 2. Uredbe br. 1049/2001, podnio ponovni zahtjev.

10 Komisija je [P. Breyeru], kada je riječ o postupcima zbog povrede obveze pokrenutima protiv Savezne Republike Njemačke, odlukama od 5. listopada i 12. prosinca 2011. odobrila pristup jednom dijelu traženih dokumenata. Usto, [P. Breyera] je tim odlukama obavijestila o namjeri da donese posebnu odluku u vezi s dokumentima o predmetu u kojem je donesena presuda [od 29. srpnja 2010.,] Komisija/Austrija […] (EU:C:2010:455).

[…]

15 Komisija je 3. travnja 2012. kao odgovor na […] ponovni zahtjev [P. Breyera] od 13. srpnja 2011. donijela odluku pod oznakom Ares (2012) 399467 (u daljnjem tekstu: odluka od 3. travnja 2012.). Tom je odlukom odlučila o pristupu [P. Breyera], s jedne strane, dokumentima administrativnog spisa o postupku koji je protiv Republike Austrije pokrenut zbog povrede obveze iz gornje točke 7. i, s druge strane, dokumentima o sudskom postupku u predmetu u kojem je donesena presuda [od 29. srpnja 2010.,] Komisija/Austrija […] (EU:C:2010:455). U vezi s potonjim Komisija je među ostalim uskratila pristup podnescima koje je Republika Austrija podnijela u okviru tog sudskog postupka (u daljnjem tekstu: sporni podnesci) zbog toga što ti podnesci ne ulaze u

područje primjene Uredbe br. 1049/2001. Naime, Komisija kao prvo smatra da Sud Europske unije u svojstvu institucije, na temelju članka 15. stavka 3. UFEU-a, pravilima o pristupu dokumentima podliježe samo kad obavlja administrativne zadaće. Kao drugo, Komisija pojašnjava da su sporni podnesci bili upućeni Sudu, dok je Komisija kao stranka u postupku u kojem je donesena presuda [od 29. srpnja 2010.,] Komisija/Austrija […] (EU:C:2010:455) primila samo njihove [preslike]. Kao treće, Komisija smatra da je člankom 20. Statuta Suda Europske unije predviđeno da se pismena o sudskom postupku dostavljaju samo strankama u tom postupku i institucijama čije su odluke predmet postupka. Kao četvrto, Komisija smatra da Sud u svojoj presudi 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) nije raspravljao o pitanju trebaju li institucije odobriti pristup podnescima druge stranke u sudskom postupku. Stoga, kada je riječ o podnescima koji su podneseni u okviru sudskog postupka, samo podnesci institucija – osim onih koje su podnijele druge stranke – ulaze u područje primjene Uredbe br. 1049/2001, s tim da bi se, ako bi trebalo prihvatiti drukčije tumačenje, zaobišle odredbe članka 15. UFEU-a i posebna pravila koja proizlaze iz Statuta Suda [Europske unije] i Poslovnika Suda."

Postupak pred Općim sudom i pobijana presuda

12 Tužbom podnesenom tajništvu 30. travnja 2012. P. Breyer pokrenuo je postupak, među ostalim, radi poništenja odluke od 3. travnja 2012., u dijelu u kojem mu je Komisija tom odlukom uskratila pristup spornim podnescima. U prilog svojoj tužbi istaknuo je jedan tužbeni razlog, koji se temeljio na Komisijinoj navodnoj povredi članka 2. stavka 3. Uredbe br. 1049/2001. Smatrao je da je obrazloženje u toj odluci, prema kojem sporni podnesci nisu obuhvaćeni područjem primjene te uredbe, bilo pogrešno.

13 Opći sud pobijanom presudom prihvatio je taj tužbeni razlog pa je stoga poništio odluku od 3. travnja 2012.

14 U točkama 35. do 61. pobijane presude Opći sud na prvom je mjestu ispitao čine li sporni podnesci dokumente „koje čuva pojedina institucija" u smislu članka 2. stavka 3. Uredbe br. 1049/2001 u vezi s njezinim člankom 3. točkom (a).

15 U tu svrhu Opći je sud u točkama 40. do 48. pobijane presude smatrao da se, u skladu s člankom 2. stavkom 3. i člankom 3. točkom (b) Uredbe br. 1049/2001, pravo na pristup dokumentima koje čuva pojedina institucija Unije odnosi na dokumente koje su zaprimile, osobito, države članice i da se široka definicija pojma „dokument" iz članka 3. točke (a) te uredbe „temelji na postojanju pohranjenog sadržaja koji je moguće reproducirati ili konzultirati nakon njegova nastanka, imajući u vidu, [osobito], […] [da se taj] sadržaj mora odnositi na politike, aktivnosti i odluke iz područja nadležnosti dotične institucije". Utvrđujući, s jedne strane, da u ovom slučaju Komisija nije osporavala to da posjeduje preslike spornih podnesaka i navodeći, s druge strane, da je ta institucija zaprimila te podneske u izvršavanju svojih ovlasti i tijekom aktivnosti povezanih sa sporovima, Opći je sud smatrao da navedene podneske treba kvalificirati kao dokumente koje čuva pojedina institucija u smislu članka 2. stavka 3. navedene uredbe u vezi s njezinim člankom 3. točkom (a).

16 Slijedom toga, Opći sud u točkama 50. do 61. pobijane presude odbio je različite Komisijine argumente koji su bili namijenjeni osporavanju kvalifikacije spornih podnesaka kao dokumenata koje čuva pojedina institucija u smislu odredaba članka 2. stavka 3. Uredbe br. 1049/2001 u vezi s odredbama njezina članka 3. točke (a). Ti argumenti temeljili su se na tome što su podnesci bili upućeni Sudu, što su Komisiji poslani samo u obliku preslika i što, kao sudski dokumenti, nisu obuhvaćeni Komisijinom administrativnom aktivnošću, a stoga ni njezinom nadležnošću, s obzirom na to da se Uredba br. 1049/2001 ne odnosi na sudjelovanje te institucije u sporovima.

17 U tom pogledu Opći je sud u točki 51. pobijane presude ponajprije zaključio da članak 2. stavak 3. Uredbe br. 1049/2001 primjenu te uredbe ne uvjetuje time da je dokument instituciji koja ga je „zaprimila" uputio i izravno poslao njegov autor. Nadalje, u točkama 53. i 54. te presude, podsjećajući na to da je pojam „dokument" u smislu članka 3. točke (a) te uredbe široko definiran, Opći je sud ocijenio da u tom pogledu nema utjecaja to što je Komisija sporne podneske primila u obliku preslika, a ne izvornika. Usto, u točki 57. navedene presude Opći je sud utvrdio da iz ciljeva transparentnosti određenih Uredbom br. 1049/2001 – koji osobito proizlaze iz njezine uvodne izjave 2., iz široke definicije pojma „dokument", kako je ona navedena u članku 3. točki (a) te uredbe, kao i iz formulacije u njezinu članku 4. stavku 2. drugoj alineji i samog postojanja izuzeća koje se odnosi na zaštitu sudskog postupka – proizlazi da zakonodavac Unije nije namjeravao isključiti sudjelovanje institucija u sudskim postupcima iz područja primjene prava na pristup dokumentima koje one čuvaju.

18 Naposljetku, Opći je sud u točkama 60. i 61. pobijane presude smatrao da su sporni podnesci Komisiji bili poslani u okviru postupka zbog povrede obveze koji je ona bila pokrenula izvršavajući svoje nadležnosti na temelju članka 226. UEZ-a (koji je postao članak 258. UFEU-a) i da je stoga Komisija pogrešno smatrala da te podneske nije zaprimila u izvršavanju svojih nadležnosti.

19 Na drugom mjestu, Opći je sud u točkama 63. do 112. pobijane presude ispitao utjecaj članka 15. stavka 3. četvrtog podstavka UFEU-a na područje primjene Uredbe br. 1049/2001.

20 U tom pogledu Opći je sud u točkama 67. do 73. te presude podsjetio da i iz članka 15. UFEU-a i iz strukture Uredbe br. 1049/2001 i ciljeva propisa Unije na tom području proizlazi da je sudska aktivnost kao takva isključena iz područja primjene prava na pristup dokumentima koje je utvrđeno tim propisima. Nadalje, prema Općem sudu, podnesci koje Komisija podnese pred sudovima Unije u okviru sudskog postupka i oni koje podnese država članica u okviru postupka zbog povrede obveze po svojoj prirodi dio su sudske aktivnosti navedenih sudova.

21 Međutim, Opći je sud u točkama 75. do 80. pobijane presude zaključio – i iz vlastite sudske prakse (presude od 6. srpnja 2006., Franchet i Byk/Komisija, T-391/03 i T-70/04, EU:T:2006:190, t. 88. do 90.; od 12. rujna 2007., API/Komisija, T-36/04, EU:T:2007:258, t. 60. i od 3. listopada 2012., Jurašinović/Vijeće, T-63/10, EU:T:2012:516, t. 66. i 67.) kao i iz one Suda (presuda 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. 94.) – da, unatoč tomu što su dio sudske aktivnosti sudova Unije, takvi podnesci nisu na temelju članka 15. stavka 3. četvrtog podstavka UFEU-a isključeni iz prava na pristup dokumentima. U tom kontekstu Opći je sud u točki 82. navedene presude ocijenio da „valja razlikovati, s jedne strane, isključenje sudske aktivnosti Suda iz prava na pristup dokumentima na temelju članka 15. stavka 3. četvrtog podstavka UFEU-a od, s druge strane, podnesaka sastavljenih u svrhu [sudskog postupka], koji – iako čine dio navedene sudske aktivnosti – ipak ne ulaze u isključenje utvrđeno navedenom odredbom pa, za razliku od prvih, podliježu pravu na pristup dokumentima".

22 Slijedom toga, u točki 83. pobijane presude zaključio je da se „članku 15. stavku 3. četvrtom podstavku UFEU-a ne protivi uključenje spornih podnesaka u područje primjene Uredbe br. 1049/2001", nakon čega je odbio različite Komisijine argumente koji su se odnosili, s jedne strane, na razliku koju treba praviti između Komisijinih podnesaka i onih država članica u svrhu te analize i, s druge strane, na činjenicu da bi posebna pravila o pristupu sudskim dokumentima bila lišena smisla i zaobiđena da se na temelju te uredbe dopusti pristup podnescima koje je sastavila država članica za potrebe sudskog postupka.

23 U pogledu tih argumenata Opći je sud, kao prvo, u točki 92. pobijane presude smatrao da – uzimajući u obzir razlike u kontekstu između predmeta u kojem je donesena presuda 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), povodom spora o

otkrivanju Komisijinih podnesaka u vezi sa sudskim postupcima u tijeku, i ovog predmeta – razmatranja o jednakosti oružja poput onih izloženih u točkama 86. i 87. te presude u ovom slučaju nisu bila relevantna.

24 Kao drugo, Opći je sud, s jedne strane, u točki 102. pobijane presude naveo da je tumačenjem izuzeća vezanog uz zaštitu sudskih postupaka, predviđenog u članku 4. stavku 2. drugoj alineji Uredbe br. 1049/2001, Sud u svojoj presudi 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) prešutno priznao primjenjivost te uredbe na Komisijine podneske. S druge strane, Opći je sud u točkama 103. do 105. pobijane presude istaknuo da uključenje spornih podnesaka u područje primjene navedene uredbe ne ugrožava cilj posebnih pravila o pristupu dokumentima vezanima uz sudske postupke, s obzirom na to da se zaštita takvih postupaka može prema potrebi osigurati primjenom izuzeća od pristupa, predviđenog u članku 4. stavku 2. drugoj alineji iste uredbe.

25 Naposljetku, kad je riječ o troškovima, Opći je sud smatrao da to što je P. Breyer na internetu objavio Komisijin odgovor na tužbu i svoju korespondenciju s Komisijom o toj objavi čini neprimjerenu uporabu postupovnih dokumenata koja opravdava to da se troškovi koje je P. Breyer imao podijele popola između njega i Komisije.

Postupak pred Sudom i zahtjevi stranaka

26 Odlukama predsjednika Suda od 3. rujna i 6. listopada 2015. Kraljevini Španjolskoj i Francuskoj Republici odobrena je intervencija u potporu zahtjevu Komisije.

27 Svojom žalbom Komisija od Suda traži da ukine pobijanu presudu, konačno odluči o sporu tako da odbije tužbu P. Breyera i potonjem naloži snošenje troškova.

28 P. Breyer, Republika Finska i Kraljevina Švedska od Suda traže da odbije žalbu i naloži Komisiji snošenje troškova.

O žalbi

Argumentacija stranaka

29 U okviru svojeg jedinog žalbenog razloga Komisija ističe da je Opći sud počinio pogrešku koja se tiče prava time što je presudio da se članku 15. stavku 3. četvrtom podstavku UFEU-a ne protivi primjena Uredbe br. 1049/2001 na zahtjev za pristup dokumentima koje je sastavila država članica za potrebe sudskog postupka, a koji su u Komisijinu posjedu, kao što su to sporni podnesci, uzimajući u obzir specifičnu narav tih dokumenata.

30 Prema Komisijinu mišljenju, podnesak neke institucije Unije pred njezinim sudovima ima „dvojnu narav” jer je istodobno obuhvaćen općim pravom na pristup dokumentima institucija iz članka 15. stavka 3. prvog podstavka UFEU-a i izuzećem za dokumente vezane uz sudsku aktivnost Suda Europske unije, predviđenim u četvrtom podstavku te odredbe. Sud je uzeo u obzir „dvojnu narav” kad je odlučio, s gledišta Uredbe br. 1049/2001, o pristupu Komisijinim podnescima o kojima je bila riječ u predmetu u kojem je donesena presuda 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). Komisija, nasuprot tomu, smatra da dokumenti povezani sa sudskom aktivnošću Suda Europske unije koje nije sastavila neka institucija nemaju takvu „dvojnu narav” i da je ovaj predmet dio konteksta koji se razlikuje od onoga u kojem je donesena navedena presuda, i to i s činjeničnog gledišta – jer se odnosi na podneske koje je sastavila država članica – i s pravnog gledišta – s obzirom na to da se pravni okvir izmijenio stupanjem na snagu Ugovora iz Lisabona.

31 Komisija u tom pogledu ističe da članak 15. stavak 3. četvrti podstavak UFEU-a zabranjuje da zakonodavac Unije putem uredbe utemeljene na drugom podstavku te odredbe proširi pravo na pristup dokumentima institucija na dokumente koji su povezani sa sudskom aktivnošću Suda Europske unije. Ne smatrajući da je Uredba br. 1049/2001 nevaljana i priznajući da se valjanost akata Unije mora ocijeniti s obzirom na činjenične i pravne elemente koji postoje na datum njihova donošenja, Komisija ipak smatra da je Opći sud trebao usko protumačiti članak 2. stavak 3. Uredbe br. 1049/2001, uzimajući u obzir članak 15. stavak 3. četvrti podstavak UFEU-a. Također je trebao smatrati da se ta uredba ne primjenjuje na dokumente vezane uz tu sudsku aktivnost, pod uvjetom da ih nije sastavila neka institucija.

32 Kraljevina Španjolska i Francuska Republika podržavaju Komisijinu argumentaciju, dok P. Breyer – uz potporu Republike Finske i Kraljevine Švedske, prvostupanjskih intervenijenata – ističe suprotan stav.

Ocjena Suda

33 Uvodno valja utvrditi da u okviru svojeg jedinog žalbenog razloga Komisija osporava ocjenu Općeg suda o samoj primjenjivosti Uredbe br. 1049/2001 na zahtjev za pristup spornim podnescima koji je P. Breyer podnio toj instituciji, ne postavljajući pritom drugo pitanje – koje nije podneseno Sudu u okviru ove žalbe – o tome je li pristup tim podnescima primjenom odredaba te uredbe trebao biti odobren ili, ovisno o slučaju, uskraćen.

34 Taj jedini žalbeni razlog odnosi se na utjecaj članka 15. stavka 3. četvrtog podstavka UFEU-a na tumačenje područja primjene Uredbe br. 1049/2001. Prije ocjenjivanja osnovanosti argumenata koje je Komisija istaknula u tom pogledu, valja na prvome mjestu ispitati područje primjene navedene uredbe, kako ono proizlazi iz njezina teksta.

35 Prema članku 2. stavku 3. Uredbe br. 1049/2001 u vezi s njezinim člankom 1. točkom (a), ona se primjenjuje na sve dokumente koje čuva Parlament, Vijeće ili Komisija, to jest na dokumente koje su te institucije sastavile ili zaprimile i koje posjeduju, a koji se odnose na sva područja aktivnosti Europske unije. Prema članku 3. točki (a) navedene uredbe, „dokument” treba razumjeti kao „svaki sadržaj neovisno o mediju […] koji se odnosi na politike, aktivnosti i odluke iz područja nadležnosti neke od institucija”.

36 Valja nadodati da članak 3. točka (b) Uredbe br. 1049/2001 izričito predviđa da pravo na pristup dokumentima koje čuvaju Parlament, Vijeće i Komisija ne obuhvaća samo dokumente koje su sastavile te institucije, nego i one koje su zaprimile od treće strane, među kojima su i druge institucije Unije i države članice (vidjeti u tom smislu presudu od 18. prosinca 2007., Švedska/Komisija, C-64/05 P, EU:C:2007:802, t. 55.).

37 Prema tome, područje primjene Uredbe br. 1049/2001 određeno je u odnosu na institucije koje su navedene, a ne u odnosu na posebne kategorije dokumenata ni, kao što je to Sud već naveo (vidjeti u tom smislu presudu od 18. prosinca 2007., Švedska/Komisija, C-64/05 P, EU:C:2007:802, t. 56.), u odnosu na autora dokumenta koji čuva jedna od tih institucija.

38 U tom kontekstu okolnost da je dokumente koje čuva neka od institucija na koje upućuje Uredba br. 1049/2001 sastavila država članica i da su vezani uz sudske postupke nije takve naravi da te dokumente isključi iz područja primjene te uredbe. Naime, s jedne strane, činjenica da Uredba br. 1049/2001 nije primjenjiva na zahtjeve za pristup dokumentima koje posjeduje Sud Europske unije ne znači da su dokumenti vezani uz sudsku aktivnost te institucije kao opće pravilo izvan područja primjene te uredbe, kada se nalaze u posjedu institucija Unije navedenih u toj uredbi, kao što je to Komisija.

39 S druge strane, Sud je već imao priliku presuditi da se zaštita legitimnih interesa država članica u pogledu tih dokumenata može osigurati na temelju izuzeća od načela prava na pristup dokumentima predviđenih Uredbom br. 1049/2001 (vidjeti u tom smislu presudu od 18. prosinca 2007., Švedska/Komisija, C-64/05 P, EU:C:2007:802, t. 83.).

40 U tom pogledu Uredba br. 1049/2001 predviđa odredbe kojima se definiraju objektivne granice javnog ili privatnog interesa koje mogu opravdati uskraćivanje otkrivanja dokumenata (presuda od 18. prosinca 2007., Švedska/Komisija, C-64/05 P, EU:C:2007:802, t. 57.), među kojima je posebice članak 4. stavak 2. druga alineja navedene uredbe, prema kojem institucije uskraćuju pristup dokumentu, među ostalim, ako bi njegovo otkrivanje ugrozilo zaštitu sudskog postupka, osim ako za njegovo otkrivanje postoji prevladavajući javni interes.

41 U tom kontekstu valja podsjetiti da je u presudi 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) Sud prihvatio postojanje opće pretpostavke prema kojoj otkrivanje podnesaka koje je institucija podnijela u okviru sudskog postupka ugrožava zaštitu tog postupka u smislu članka 4. stavka 2. druge alineje Uredbe br. 1049/2001 dok je navedeni postupak u tijeku. Ta opća pretpostavka povjerljivosti također se primjenjuje na podneske države članice u okviru takvog postupka.

42 Neovisno o tome, kao što je to Sud pojasnio, postojanje takve pretpostavke ne isključuje pravo zainteresirane osobe da dokaže da dokument čije se otkrivanje traži nije obuhvaćen navedenom pretpostavkom (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. 103.).

43 Nadalje, što se tiče podnesaka koje je sastavila država članica, valja podsjetiti, kao što je to učinio Opći sud u točki 97. pobijane presude oslanjajući se na sudsku praksu relevantnu u tom pogledu, da članak 4. stavak 5. Uredbe br. 1049/2001, kojim je propisano da država članica može od institucije zatražiti da bez njezine prethodne suglasnosti ne objavi dokument koji potječe od te države članice, daje predmetnoj državi članici mogućnost sudjelovanja u donošenju odluke za čije je donošenje zadužena institucija i u tu svrhu utvrđuje postupak odlučivanja kako bi se odlučilo je li odobrenje pristupa predmetnom dokumentu protivno materijalnim izuzećima koja su nabrojena u članku 4. stavcima 1. do 3. te uredbe, uključujući kad je riječ o podnescima koji su sastavljeni za potrebe sudskog postupka. Međutim, članak 4. stavak 5. Uredbe br. 1049/2001 ne dodjeljuje toj državi članici opće i bezuvjetno pravo veta s učinkom da se može po svojoj diskreciji usprotiviti otkrivanju dokumenata koji potječu od nje, a koje čuva neka institucija.

44 U ovom slučaju nije osporavano da se sporni podnesci nalaze u Komisijinu posjedu. Nadalje, kao što je to Opći sud s pravom zaključio u točkama 51. i 52. pobijane presude, okolnost da je Komisija primila te podneske od Suda Europske unije, a ne od predmetne države članice, nema nikakav utjecaj na utvrđivanje same primjenjivosti Uredbe br. 1049/2001.

45 Što se tiče činjenice, koju ističe Komisija, da ni Statut Suda Europske unije ni poslovnici sudova Unije ne predviđaju pravo trećih strana na pristup podnescima dostavljenima u okviru sudskih postupaka – iako se, naravno, mora uzeti u obzir za potrebe tumačenja izuzeća predviđenog člankom 4. stavkom 2. Uredbe br. 1049/2001 (vidjeti 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. 100.) – ona ipak ne može dovesti do neprimjenjivosti navedene uredbe na zahtjeve za pristup podnescima koje je sastavila država članica za potrebe sudskog postupka pred sudom Unije i koji se nalaze u Komisijinu posjedu.

46 U tim okolnostima, u skladu s Uredbom br. 1049/2001, sporni podnesci obuhvaćeni su njezinim područjem primjene kao „dokumenti koje čuva pojedina institucija” u smislu članka 2. stavka 3. navedene uredbe.

47 Na drugome mjestu, kad je riječ o Komisijinu argumentu prema kojem članak 15. stavak 3. četvrti podstavak UFEU-a, koji je postao dio primarnog prava slijedom stupanja na snagu Ugovora iz Lisabona, sprečava zakonodavca Unije da predvidi pravo na pristup dokumentima vezanima uz sudsku aktivnost Suda Europske unije koje nije sastavila neka institucija, tako da je jedino dopušteno tumačenje članka 2. stavka 3. Uredbe br. 1049/2001 isključenje tih dokumenata iz područja primjene te uredbe, valja ispitati opću strukturu i ciljeve članka 15. stavka 3. UFEU-a.

48 Na temelju članka 15. stavka 3. četvrtog podstavka UFEU-a, Sud Europske unije podliježe sustavu pristupa dokumentima institucija, navedenom u prvom podstavku iste odredbe, samo kada obavlja svoje administrativne zadaće. Slijedi da se uvjeti koji uređuju pristup dokumentima koje čuva ta institucija i koji se odnose na njezinu sudsku aktivnost ne mogu utvrditi uredbama usvojenima na temelju članka 15. stavka 3. drugog podstavka UFEU-a, s obzirom na to da je pristup dokumentima te institucije koji su administrativne naravi osim toga uređen njezinom odlukom od 11. prosinca 2012. o javnom pristupu dokumentima kojima Sud Europske unije raspolaže u sklopu obavljanja svojih administrativnih zadaća (SL 2013., C 38, str. 2.), koju je zamijenila odluka od 11. listopada 2016. (SL 2016., C 445, str. 3.).

49 Međutim, neprimjenjivost sustava pristupa dokumentima predviđenog člankom 15. stavkom 3. prvim podstavkom UFEU-a na Sud Europske unije kad on izvršava svoje sudske funkcije nije prepreka primjeni tog sustava na instituciju – kao što je to Komisija – na koju su odredbe članka 15. stavka 3. UFEU-a i Uredbe br. 1049/2001 u potpunosti primjenjive, kada ona čuva dokumente, poput spornih podnesaka, koje je sastavila država članica u vezi sa sudskim postupcima.

50 U tom pogledu valja podsjetiti da je Sud nakon stupanja na snagu Ugovora iz Lisabona pojasnio da je uvođenje članka 15. UFEU-a, koji je zamijenio članak 255. UEZ-a, proširilo područje primjene načela transparentnosti u pravu Unije (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. 81.).

51 Naime, za razliku od članka 255. UEZ-a, čije je područje primjene bilo ograničeno na dokumente Parlamenta, Vijeća i Komisije, članak 15. stavak 3. UFEU-a sada predviđa pravo na pristup dokumentima institucija, tijela, ureda i agencija Unije, uključujući Sud Europske unije, Europsku središnju banku i Europsku investicijsku banku, kada obavljaju svoje administrativne zadaće. Suprotno onomu što u biti smatra Komisija, nijedan element ne dopušta tvrditi da proširenje navedenog prava kako bi se obuhvatile administrativne aktivnosti potonjih podrazumijeva uvođenje bilo kakvog ograničenja područja primjene Uredbe br. 1049/2001 što se tiče dokumenata koji potječu od neke države članice, kao što su to sporni podnesci, koje Komisija čuva u vezi s određenim sudskim postupkom pred Sudom Europske unije.

52 Široko tumačenje načela pristupa dokumentima institucija Unije usto je potkrijepljeno, s jedne strane, člankom 15. stavkom 1. UFEU-a – koji, među ostalim, predviđa da institucije, tijela, uredi i agencije Unije pri svome radu koliko je god to moguće poštuju načelo otvorenosti djelovanja, načelo koje je također potvrđeno člankom 1. drugim stavkom UEU-a i člankom 298. UFEU-a – kao i, s druge strane, time što je pravo na pristup dokumentima ugrađeno u članak 42. Povelje Europske unije o temeljnim pravima. S obzirom na odredbe primarnog prava o cilju otvorenosti europske administracije, članak 15. stavak 3. četvrti podstavak UFEU-a, suprotno onomu što tvrdi Komisija, ne može se tumačiti na način da zahtijeva prihvaćanje uskog shvaćanja područja primjene Uredbe br. 1049/2001 uz posljedicu da dokumenti koje je sastavila država članica, poput spornih podnesaka, nisu obuhvaćeni područjem primjene te uredbe kada ih čuva Komisija.

53 Što se tiče opasnosti, koju ističe Komisija, zaobilaženja postupovnih pravila navedenih u točki 45. ove presude, valja podsjetiti da ograničenja koja se odnose na pristup dokumentima sudske naravi, bila ona predviđena na temelju članka 255. UEZ-a, koji je zamijenjen člankom 15. UFEU-a, ili na temelju Uredbe br. 1049/2001, imaju istu svrhu, a to je zajamčiti da se pravo na pristup dokumentima institucija ostvaruje bez nanošenja štete zaštiti sudskih postupaka, pri čemu ta zaštita posebice

podrazumijeva da se poštuju načela jednakosti oružja i dobrog sudovanja (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. 84. i 85.).

54 Uzimajući u obzir činjenicu da Uredba br. 1049/2001 omogućuje da se prema potrebi uskrati otkrivanje dokumenata vezanih uz postupke pred sudovima Unije i da se na tom temelju zajamči zaštita takvih sudskih postupaka, kao što to proizlazi iz točaka 40. do 42. ove presude, valja smatrati da članak 15. stavak 3. četvrti podstavak UFEU-a ne zahtijeva, suprotno onomu što u biti tvrdi Komisija, tumačenje prema kojem podnesci koje je sastavila država članica i koje čuva Komisija, kao što su to sporni podnesci, nužno moraju biti isključeni iz područja primjene te uredbe. Naime, u mjeri u kojoj je zaštita sudskih postupaka tako osigurana, u skladu sa svrhom članka 15. stavka 3. četvrtog podstavka UFEU-a, koristan učinak te odredbe ne može biti ugrožen.

55 U tim okolnostima Opći je sud s pravom smatrao, osobito u točki 80. pobijane presude, da sporni podnesci, poput onih koje je sastavila sama Komisija, nisu obuhvaćeni isključenjem iz prava na pristup dokumentima predviđenim u članku 15. stavku 3. četvrtom podstavku UFEU-a.

56 Slijedom toga, Opći sud nije počinio pogrešku koja se tiče prava kad je u točki 113. te presude smatrao da su sporni podnesci obuhvaćeni područjem primjene članka 2. stavka 3. Uredbe br. 1049/2001 i stoga poništio odluku Komisije od 3. travnja 2012. kojom se P. Breyeru uskraćuje pristup navedenim podnescima.

57 Iz toga slijedi da Komisijinu žalbu treba odbiti.

Troškovi

58 Na temelju članka 184. stavka 2. Poslovnika Suda, kad žalba nije osnovana, Sud odlučuje o troškovima.

59 U skladu s člankom 138. stavkom 1. istog Poslovnika, koji se na temelju njegova članka 184. stavka 1. primjenjuje na žalbeni postupak, stranka koja ne uspije u postupku dužna je, na zahtjev protivne stranke, snositi troškove.

60 Sukladno članku 138. stavku 3. spomenutog Poslovnika, ako stranke djelomično uspiju u svojim zahtjevima, svaka stranka snosi svoje troškove. Međutim, ako se to čini opravdanim u danim okolnostima, Sud može odlučiti da, osim vlastitih troškova, jedna stranka snosi i dio troškova druge stranke.

61 U ovom slučaju, iako Komisijina žalba nije uspjela, razvidno je da je P. Breyer, koji je postavio zahtjev da se Komisiji naloži snošenje troškova, na internetu objavio anonimizirane verzije podnesaka razmijenjenih u okviru ovog žalbenog postupka.

62 Kao što to proizlazi iz članka 171. stavka 1. Poslovnika, žalba se dostavlja ostalim strankama u postupku pred Općim sudom. Postupovni dokumenti koji su tako priopćeni strankama u postupku pred Sudom nisu dostupni javnosti. Prema tome, to što je P. Breyer na internetu objavio podneske vezane uz ovaj postupak a da za to nije bio ovlašten čini neprimjerenu uporabu postupovnih dokumenata, koja može naštetiti dobrom sudovanju i o kojoj treba voditi računa prilikom raspodjele troškova nastalih u okviru ovog 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. 92., 93. i 97. do 99.).

63 U tim okolnostima Komisiji valja naložiti snošenje, osim vlastitih troškova, polovine troškova ovog postupka koji su nastali P. Breyeru, a drugu polovinu snosit će on sam.

64 Usto, s obzirom na to da P. Breyer u svojem odgovoru na žalbu osporava obrazloženje Općeg suda o raspodjeli troškova u prvostupanjskom postupku, navedeno u točki 119. pobijane presude – osobito u dijelu u kojem je taj sud smatrao da stranka kojoj je odobren pristup postupovnim aktima druge stranke to pravo može koristiti samo u svrhu vlastite obrane, isključujući svaki drugi cilj, kao što je to primjerice poticanje javnosti da kritizira argumente koje su iznijele druge stranke u postupku – dovoljno je podsjetiti da je, u skladu s člankom 174. Poslovnika, protužalbeni zahtjev odgovora na žalbu usmjeren na potpuno ili djelomično prihvaćanje ili odbijanje žalbe.

65 Međutim, budući da se Komisijin žalbeni zahtjev ne odnosi na raspodjelu troškova u pobijanoj presudi, taj je dio zahtjeva P. Breyera nedopušten.

66 Naposljetku, članak 140. stavak 1. navedenog Poslovnika, koji se na temelju njegova članka 184. stavka 1. primjenjuje na žalbeni postupak, predviđa da države članice i institucije koje su intervenirale u postupak snose vlastite troškove. U ovom slučaju treba odlučiti da će Kraljevina Španjolska, Francuska Republika, Republika Finska i Kraljevina Švedska snositi vlastite troškove.

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

1. **Žalba se odbija.**

2. **Nalaže se Europskoj komisiji snošenje vlastitih troškova i polovine troškova Patricka Breyera.**

3. **Kraljevina Španjolska, Francuska Republika, Republika Finska i Kraljevina Švedska snosit će vlastite troškove.**

Potpisi