EUROPSKA
KOMISIJA

Bruxelles, 29.7.2019.
COM(2019) 356 final

IZVJEŠĆE KOMISIJE

o primjeni u 2018. Uredbe (EZ) br. 1049/2001 o javnom pristupu dokumentima Europskog parlamenta, Vijeća i Komisije

Sadržaj

UVOD 2

I. Agenda za veću transparentnost 2

II. Pristup dokumentima 7

1. Registri i internetska mjesta 9

2. Suradnja s drugim institucijama na koje se primjenjuje Uredba (EZ) br. 1049/2001 10

3. Analiza zahtjeva za pristup 10

3.1. Broj zahtjeva (vidjeti tablice 3. i 4. u Prilogu) 10

3.2. Udio zahtjeva po glavnoj upravi/službi Europske komisije (vidjeti tablicu 5. u Prilogu) 11

3.3. Socijalni i profesionalni profil podnositeljâ zahtjeva (tablica 6. u Prilogu) 13

3.4. Zemljopisno podrijetlo podnositeljâ zahtjeva (tablica 7. u Prilogu) 15

4. Primjena izuzeća od prava na pristup 16

4.1. Vrsta dobivenog pristupa (tablice 8. i 9. u Prilogu) 16

4.2. Izuzeća od prava na pristup na koja se pozivalo (tablica 10. u Prilogu) 17

4.2.1. Početna faza 17

4.2.2. Faza ponovnog zahtjeva 19

5. Pritužbe Europskom ombudsmanu 20

6. Sudsko preispitivanje 20

6.1. Sud Europske unije 20

6.2. Opći sud 21

6.2.1. Objašnjenja nekih postupovnih pravila 22

6.2.2. Objašnjenja nekih materijalnih pravila 25

6.2.3. Objašnjenja u pogledu interakcije Uredbe s drugim instrumentima 31

6.3. Novi predmeti pred Sudom koji su u tijeku 33

ZAKLJUČCI 34

UVOD

Europska komisija poduzela je 2018. važne korake kako bi proaktivno djelovala u skladu sa svojom čvrstom predanosti ostvarenju veće transparentnosti i odgovornosti i tako povećala povjerenje europskih građana u postupke institucija EU-a.

Temelj okvira za ostvarivanje tih nastojanja jest činjenica da Europska komisija potiče učinkovito ostvarivanje prava građana na pristup dokumentima kojima raspolažu institucije EU-a[1].

To je pravo sadržano u članku 42. Povelje EU-a o temeljnim pravima, članku 15. stavku 3. Ugovora o funkcioniranju EU-a i Uredbi (EZ) br. 1049/2001 o javnom pristupu dokumentima Europskog parlamenta, Vijeća i Komisije[2].

Člankom 17. stavkom 1. navedene uredbe predviđa se da svaka institucija objavljuje godišnje izvješće o provedbi Uredbe za prethodnu godinu.

U ovom se godišnjem izvješću za 2018. najprije donosi sažetak inicijativa Europske komisije za veću transparentnost (točka I. u nastavku). Potom se utvrđuju glavni trendovi i obilježja zahtjeva za pristup dokumentima dostavljenih u okviru Uredbe (EZ) br. 1049/2001 te odgovori koje je na njih dala institucija. U izvješću se nadalje daje pregled presuda koje su donijeli europski sudovi te nalaza Europskog ombudsmana o tome kako Europska komisija provodi Uredbu (točka II. u nastavku).

I. Agenda za veću transparentnost

Odlučna u namjeri da građanima približi proces odlučivanja, Europska komisija neprestano istražuje nove metode i mjere za povećanje transparentnosti.

Europska je komisija 2018. provela ciljane mjere za dodatno povećanje transparentnosti svih svojih ključnih aktivnosti, od izrade zakonodavstva i provedbe politika do kontakata s dionicima i lobistima. Dalje u tekstu navodi se nekoliko primjera tih opsežnih nastojanja.

Bolja regulativa

U skladu s ciljem uvođenja veće transparentnosti u rad institucija EU-a te dugotrajnim nastojanjima da se postupak odlučivanja EU-a približi građanima, Europska komisija 2018. aktivno je pridonosila razvoju *međuinstitucijskog registra delegiranih akata* pokrenutog 12. prosinca 2017.[3]

Ta institucija podupire i trenutačne napore da se zakonodavni postupak učini transparentnijim i pristupačnijim, među ostalim i unaprjeđenjem EUR-Lexa te u skladu s Međuinstitucijskim sporazumom o boljoj izradi zakonodavstva (kao što je zajednička baza podataka o zakonodavstvu). Portal Europske komisije „Iznesite svoje mišljenje”

[1] Korisnici prava na pristup dokumentima građani su EU-a i osobe s boravištem ili registriranim sjedištem u državi članici. Osim toga, to pravo uživaju i građani i pravne osobe iz trećih zemalja koji nemaju boravište ili registrirano sjedište u državi članici.

[2] Službeni list L 145, 31. svibnja 2001., str. 43. (dalje u tekstu „Uredba (EZ) br. 1049/2001”).

[3] Nakon što su 15. ožujka 2016. Europski parlament, Vijeće i Komisija dogovorili Međuinstitucijski sporazum o boljoj izradi zakonodavstva.

jedinstveno je mjesto na internetu na kojem se građani i zainteresirane strane mogu informirati o aktivnostima oblikovanja politika te institucije i iznositi primjedbe, stajališta i druge informacije.

Naposljetku, tijekom 2018. Europska komisija provela je *analizu stanja* svojih politika za bolju regulativu. Zaključci analize predstavljeni su u Komunikaciji iz travnja 2019., u kojoj su utvrđena područja koja bi trebalo dodatno poboljšati[4].

Nova Uredba o zaštiti podataka za institucije i tijela EU-a

Transparentnost je 2018. postala jedno od vodećih načela u skladu s novim pravilima o zaštiti podataka za institucije i tijela EU-a.

Donošenje Uredbe (EU) 2018/1725[5] još je jedan važan korak u razvoju sveobuhvatnog okvira EU-a za osiguravanje transparentnosti.

Uredba (EU) 2018/1725, koja je stupila na snagu 11. prosinca 2018., sadržava jedan cijeli odjeljak posvećen transparentnosti. U tom okviru transparentnost zahtijeva da institucije i tijela EU-a osobne podatke obrađuju na transparentan način davanjem informacija i priopćenja u vezi s obradom osobnih podataka dotičnim pojedincima u sažetom, transparentnom, razumljivom i lako dostupnom obliku.

Novom se uredbom znatno jačaju prava pojedinaca kao ispitanika. U skladu s pravilima te uredbe, institucije i tijela EU-a ne samo da moraju osigurati usklađenost s načelom transparentnosti, nego su odgovorni i za dokazivanje te usklađenosti.

Novi kodeks ponašanja članova Europske komisije

Europska komisija 2018. službeno je donijela novi kodeks ponašanja za svoje članove[6]. Novi je kodeks stupio na snagu 1. veljače 2018. Zamjenjuje prethodni kodeks ponašanja povjerenika od 20. travnja 2011.

[4] Komunikacija Komisije Europskom parlamentu, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru i Odboru regija: „Bolja regulativa: analiza stanja i nastavak naše obveze”, COM(2019)178, dostupna na: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/better-regulation-taking-stock_en_0.pdf

[5] Uredba Europskog parlamenta i Vijeća od 23. listopada 2018. o zaštiti pojedinaca u vezi s obradom osobnih podataka u institucijama, tijelima, uredima i agencijama Unije i o slobodnom kretanju takvih podataka te o stavljanju izvan snage Uredbe (EZ) br. 45/2001 i Odluke br. 1247/2002/EZ (Službeni list L 295 od 21. studenoga 2018., str. 39., dalje u tekstu „Uredba (EU) 2018/1725”).

[6] Odluka Komisije od 31. siječnja 2018. o Kodeksu ponašanja članova Europske komisije, C(2018) 700 final, Službeni list C 65 od 21. veljače 2018., str. 7.; dalje u tekstu „Kodeks ponašanja članova Europske komisije”.

Kodeks sadržava značajke namijenjene povećanju transparentnosti u pogledu povjerenika u određenim područjima. Kodeksom se predviđaju *posebna pravila za vanjske sastanke povjerenika*. U skladu s tim[7], povjerenici i članovi njihovih kabineta sastaju se isključivo s organizacijama i samozaposlenim osobama upisanima u registar transparentnosti[8]. Nadalje, moraju se objaviti informacije o održavanju tih sastanaka[9].

Novim se kodeksom uvodi i odredba u skladu s kojom Europska komisija svaka dva mjeseca objavljuje *pregled putnih troškova za svakog povjerenika*[10]. Prva takav pregled objavljen je u veljači 2018. i od tada se putni troškovi svakog povjerenika proaktivno objavljuju svaka dva mjeseca.

Osim toga, u skladu sa zahtjevima novog kodeksa ponašanja, *nove izjave o sukobu interesa* svih povjerenika sada se objavljuju istodobno na internetskim stranicama svakog povjerenika kao potpisana verzija u formatu PDF i na portalu Europa u strojno čitljivom formatu[11].

Konačno, u duhu transparentnosti i odgovornosti, Europska komisija obvezala se objavljivati *godišnja izvješća* o primjeni novog kodeksa ponašanja.

Općenito gledajući, transparentnost u pogledu etičnosti sadašnjih i bivših povjerenika osigurana je putem *posebne internetske stranice u okviru portala Europa*[12].

Registar transparentnosti

Registar transparentnosti nastavio je stalno rasti te je u prosincu 2018. sadržavao više od 11 900 unosa, što je 5 000 više nego u trenutku kad je predsjednik Juncker preuzeo dužnost, pri čemu su tijekom 2018. upisana 2 762 nova subjekta[13]. Svi upisani subjekti obvezali su se poštovati zajednički kodeks ponašanja od početka mandata Junckerove Komisije.

Tijekom 2018. pojačane su aktivnosti poboljšanja ukupne kvalitete podataka sadržanih u registru transparentnosti te su postignuti konkretni rezultati. Dodana je nova funkcija koja omogućuje automatsko izlistavanje svih sastanaka koje su registrirani subjekti održali s povjerenicima, članovima njihovih kabineta ili glavnim direktorima od prosinca 2014. Održan je niz aktivnosti internog osposobljavanja i vanjskih komunikacijskih aktivnosti usmjerenih na informiranje o registru transparentnosti te promicanje njegove upotrebe.

[7] Članak 7. stavak 1. Kodeksa ponašanja članova Europske komisije.
[8] Uspostavljen u skladu s međuinstitucijskim sporazumom Europskog parlamenta i Komisije o tom pitanju od 16. travnja 2014.
[9] Članak 7. stavak 2. Kodeksa ponašanja članova Europske komisije. (Te se informacije objavljuju u skladu s Odlukom Komisije od 25. studenoga 2014. o objavi informacija o sastancima održanima između članova Komisije i organizacija ili samozaposlenih osoba.)
[10] Članak 6. stavak 2. Kodeksa ponašanja članova Europske komisije.
[11] https://ec.europa.eu/info/files/machine-readable-versions-all-declarations-interests_en
[12] https://ec.europa.eu/info/about-european-commission/service-standards-and-principles/codes-conduct/ethics-and-integrity-eu-commissioners_hr
[13] http://ec.europa.eu/transparencyregister/public/openFile.do?fileName=ar_2018_en.pdf

Nastavljene su rasprave među trima institucijama o prijedlogu Europske komisije o međuinstitucijskom sporazumu kako bi registar transparentnosti postao obvezan.

Međutim, nije postignut dogovor o tome da održavanje sastanaka između donositelja odluka i zastupnika interesa bude uvjetovano upisom u registar transparentnosti, što Komisija smatra ključnim elementom. Institucija je stoga pozvala Europski parlament i Vijeće da istraže rješenja koja će im omogućiti primjenu pravila „bez upisa u registar nema sastanka".

Transparentnost EU-a u pregovorima o Brexitu

Europska komisija nastavila je 2018. ispunjavati svoju obvezu da u pregovorima bez presedana o povlačenju Ujedinjene Kraljevine iz EU-a osigura maksimalnu razinu otvorenosti[14].

Dosad nezabilježenu razinu transparentnosti koju je postigla Europska komisija pohvalio je i Europski ombudsman pri zaključivanju dvogodišnje strateške inicijative u pogledu pregovora o povlačenju Ujedinjene Kraljevine iz Europske unije. Europski je ombudsman zaključio da je, uz dobru upravnu praksu, visoka razina transparentnosti povećala legitimnost pregovarača EU-a i pridonijela zadržavanju jedinstva Europske unije[15].

Ukupno gledajući, Europska komisija od 2017. do 2018. proaktivno je na svojim internetskim stranicama objavila *više od 100 pregovaračkih dokumenata* kako bi osigurala javni nadzor i uključenost stajališta dionika. U tim se dokumentima slijedio napredak pregovora i oni su omogućili javnosti da prati razvoj raznih verzija dokumenata.

Osvrćući se na ta dotad nezabilježena nastojanja, M. Barnier, glavni pregovarač Europske komisije, potvrdio je da je tu transparentnost trebalo osigurati za „građane, poduzeća, regije i sve na koje utječe odluka Ujedinjene Kraljevine da napusti EU". Ona je bila „ključna za stvaranje jasnih, snažnih i zajedničkih stajališta 27 država članica i Parlamenta".

Dodatna transparentnost: pilot-projekti i inicijative

Europska komisija ispitala je 2018. dodatne inovativne pilot-projekte za poboljšanje transparentnosti. Tako je, primjerice, u travnju 2018. *Glavna uprava za zdravlje i sigurnost hrane* Europske komisije pokrenula pilot-projekt usmjeren na povećanje transparentnosti njezinih aktivnosti. U okviru projekta elektronički dokumenti o pesticidima i biocidima koji se objavljuju (djelomično ili u cijelosti) na temelju zahtjeva u skladu s Uredbom (EZ) br. 1049/2001 objavljuju se na internetu. Stoga se takvi dokumenti više ne šalju fizički pojedinačnim podnositeljima zahtjeva, nego im se umjesto toga dostavlja poveznica na internetsku stranicu.

Toj internetskoj stranici izrađenoj posebno za objavu dokumenata koji se objavljuju na temelju Uredbe (EZ) br. 1049/2001 mogu svi pristupiti[16], pa su objavljeni dokumenti odmah dostupni javnosti i podnositelju zahtjeva.

[14] U skladu sa smjernicama Europskog vijeća.
[15] Zaključna napomena o strateškoj inicijativi s Europskom komisijom o pregovorima o povlačenju Ujedinjene Kraljevine iz EU-a, https://www.ombudsman.europa.eu/en/correspondence/en/109825.
[16] Vidjeti https://webgate.ec.europa.eu/dyna/extdoc/

Očekuje se da će se pilot-projekt nastaviti i u prvoj polovini 2019.

Transparentnost i suradnja s javnošću bile su i 2018. bitne značajke *trgovinske politike* kako bi se osigurali demokracija, povjerenje javnosti i odgovornost. U okviru obveze osiguranja transparentnosti koju je Europska komisija preuzela u novoj strategiji EU-a za trgovinu „Trgovina za sve", Europska komisija nastavila je i 2018. na posebnim internetskim stranicama objavljivati tekstove pregovora i izvješća o zadnjem krugu pregovora o postojećim trgovinskim sporazumima EU-a i trgovinskim pregovorima EU-a s trećim zemljama koji su u tijeku[17].

Drugi je važan element u komunikaciji s civilnim društvom postupak takozvane „procjene učinka na održivost". Riječ je o specifičnom alatu razvijenom za potporu trgovinskim pregovorima. Procjenu provode neovisni vanjski konzultanti koji ispituju potencijalne gospodarske i socijalne učinke mogućih trgovinskih sporazuma te njihove učinke na ljudska prava i okoliš. Procjena učinka održivosti obilježena je opsežnim sudjelovanjem subjekata.

Osim toga, Europska komisija nastavila je 2018. organizirati inicijative i aktivnosti u okviru programa *Europa za građane*. Taj je program uspostavljen za razdoblje 2014.–2020. i važan je instrument kojim se građane potiče da budu bolje informirani te da sudjeluju u raspravi i preuzmu snažniju ulogu u razvoju EU-a.

Nadalje, 12. prosinca 2018. Europski parlament i Vijeće postigli su politički dogovor o prijedlogu Europske komisije o reviziji *europske građanske inicijative*. Europska građanska inicijativa, kao jedan od političkih prioriteta Junckerove Komisije, jedinstven je i inovativan način kojim se građanima omogućuje da sudjeluju u oblikovanju Europe pozivanjem Europske komisije na donošenje zakonodavnih prijedloga kada se za inicijativu prikupi milijun potpisa. Reformirana građanska inicijativa bit će prilagođenija korisnicima kako bi se promicalo veće demokratsko sudjelovanje na razini Europske unije.

Zaključno, Europska komisija nastavila je 2018. s proaktivnim objavljivanjem širokog raspona informacija i dokumenata na način koji je prilagođen korisnicima. Istodobno, institucija je neprestano istraživala nove alate za poboljšanje transparentnosti svih svojih aktivnosti i uključivanje građana u demokratski proces. U navedenim je primjerima prikazan tek mali dio aktivnosti koje institucija poduzima kako bi povećala transparentnost u širem smislu te riječi.

[17] Vidjeti http://trade.ec.europa.eu/doclib/press/index.cfm?id=1395

II. Pristup dokumentima

Pravo na pristup dokumentima, koje je utvrđeno u članku 15. stavku 3. Ugovora o funkcioniranju Europske unije i Uredbi br. 1049/2001, 2018. i dalje je bilo jedan od temelja agende Europske komisije za veću transparentnost.

Pravo javnog pristupa dokumentima institucija povezano je s demokratskom prirodom tih institucija[18]. U Uredbi (EZ) br. 1049/2001 odražava se namjera izražena u članku 1. drugom stavku Ugovora o EU-u da se označi nova faza u procesu stvaranja sve tješnje povezane unije među narodima Europe, u kojoj se odluke donose na što otvoreniji način i na razini što je moguće bližoj građanima[19]. Taj je cilj ponovljen u članku 10. Ugovora o EU-u.

U tom je okviru Europska komisija 2018., odgovarajući na posebne zahtjeve zaprimljene na temelju Uredbe, omogućila pristup velikom broju dokumenata koje posjeduje. Taj je pristup institucija dopunila proaktivnim objavljivanjem širokog raspona informacija i dokumenata u svojim različitim registrima i na svojim internetskim stranicama.

U ovom se Izvješću pruža pregled načina na koji je Europska komisija 2018. provodila Uredbu. Izvješće se temelji na statističkim podacima, koji su sažeto prikazani u Prilogu[20].

U statističkim podacima odražava se broj zahtjeva koji su zaprimljeni i odgovora koji su dani 2018. Kad je riječ o statističkim podacima preuzetima za prethodne godine, podaci su točniji zbog naknadnih redovitih korekcija u kodiranju[21].

Kao i prethodnih godina, u statističkim podacima ne odražava se broj zatraženih ili (djelomično) objavljenih dokumenata, koji je znatno veći. Iako podnositelji zahtjeva mogu zatražiti pristup jednom dokumentu, češće traže pristup većem broju dokumenata ili čak cijelim spisima o određenoj temi ili postupku.

Ukratko, statistički podaci pokazuju da su zatraženi dokumenti potpuno ili djelomično objavljeni u više od 80 % od ukupno 6 912 predmeta u početnoj fazi, a širi ili čak potpuni pristup odobren je u gotovo 41 % od ukupno 288 predmeta koji su preispitani u fazi ponovnog zahtjeva. Podaci ne potvrđuju samo otvorenost Europske komisije, nego upućuju i na važnost prava na pristup dokumentima u okviru cjelokupne politike transparentnosti institucije.

Resursi

Postupanje s početnim zahtjevima za pristup dokumentima u Europskoj komisiji provodi se na decentraliziranoj razini, tj. na razini pojedinih glavnih uprava i službi Komisije. Svaka glavna uprava i služba imenuju barem jednog pravnog stručnjaka za tu zadaću, koji djeluje u svojstvu „koordinatora pristupa dokumentima”.

[18] Vidjeti drugu uvodnu izjavu u preambuli Uredbe (EZ) br. 1049/2001.
[19] Vidjeti prvu uvodnu izjavu u preambuli Uredbe (EZ) br. 1049/2001.
[20] Osim ako je navedeno drukčije, statistički podaci navedeni u ovom Izvješću temelje se na brojkama koje su 31. prosinca 2018. preuzete iz informatičkih aplikacija Europske komisije, kako su ažurirane nakon naknadnih korekcija u kodiranju. Postoci u opisnom dijelu Izvješća zaokruženi su na najbliže decimalno mjesto.
[21] Stoga se brojke koje su navedene u ovom Izvješću mogu neznatno razlikovati od onih navedenih u prethodnim izvješćima.

Ovisno o veličini službe i broju zaprimljenih zahtjeva, „koordinatorima pristupa dokumentima” obično pomaže nekoliko članova pomoćnog osoblja; koordinatori koordiniraju izradu nacrta odgovora zajedno s jedinicama nadležnima za predmetna područja politike.

Ponovnim zahtjevima bavi se Glavno tajništvo kako bi se osiguralo neovisno administrativno preispitivanje odgovora danog u početnoj fazi.

Poseban tim unutar Odjela za transparentnost, upravljanje i pristup dokumentima Glavnog tajništva isključivo je zadužen za osiguravanje koordinacije i usklađene provedbe detaljnih pravila za primjenu Uredbe (EZ) br. 1049/2001. Sastavljen je od nekoliko osoba zaduženih za obradu predmeta i pomoćnog administrativnog osoblja. Osim što je odgovoran za preispitivanje početnih odgovora, odjel pruža smjernice, osposobljavanje i savjete na horizontalnoj razini o primjeni Uredbe svim glavnim upravama i službama Europske komisije. Upravlja i informatičkim sustavom na razini Europske komisije za obradu početnih i ponovnih zahtjeva za pristup dokumentima, koji se trenutačno osuvremenjuje.

Zbog broja novih zahtjeva za pristup dokumentima, koji je u stalnom porastu od stupanja na snagu Uredbe (EZ) br. 1049/2001, i potrebe za većom transparentnosti u području pristupa dokumentima ističe se potreba za dodjeljivanjem dovoljne količine ljudskih i informatičkih resursa Europskoj komisiji kako bi se osigurala učinkovita obrada zahtjeva za pristup dokumentima i ostvarili najbolji rezultati za građane.

1. REGISTRI I INTERNETSKA MJESTA

U registar dokumenata Komisije 2018. dodana su 19 582 nova dokumenta[22] (vidjeti tablicu 1. u Prilogu), obuhvaćena kategorijom C, COM, JOIN, SL, PV, SEC ili SWD[23].

Na internetskim stranicama „Pristup dokumentima” na portalu *Europa*[24] 2018. bilo je 6 458 posjetitelja te su pregledane 8 652 stranice (vidjeti tablicu 2. u Prilogu)[25].

Obje su platforme i dalje korisni alati za pretraživanje koji građanima omogućuju da više i aktivnije sudjeluju u postupku odlučivanja Europske komisije i kojima se promiče politika pristupa dokumentima.

[22] Sličan broj kao i 2016. (18 523).

[23] C: autonomni akti Komisije; COM zakonodavni prijedlozi Komisije i ostali dokumenti koji su dostavljeni drugim institucijama, zajedno s njihovim pripremnim dokumentima; JOIN: zajednički akti Komisije i Visokog predstavnika; SL: dnevni red sastanaka Komisije; PV: zapisnici sastanaka Komisije; SEC: dokumenti Komisije koje se ne mogu razvrstati ni u jednu drugu seriju dokumenata; SWD: radni dokumenti službi Komisije.

[24] Pristup dokumentima: http://ec.europa.eu/transparency/access_documents/index_en.htm.

[25] Ti podaci proizlaze iz primjene novog algoritma 2018., koji daje točnije statističke podatke. Stoga nisu usporedivi s podacima dohvaćenima za prethodne godine.

2. SURADNJA S DRUGIM INSTITUCIJAMA NA KOJE SE PRIMJENJUJE UREDBA (EZ) BR. 1049/2001

Člankom 15. stavkom 1. Uredbe (EZ) br. 1049/2001 utvrđuje se da su institucije dužne razviti dobru administrativnu praksu kako bi olakšale ostvarivanje prava na pristup zajamčen Uredbom. Potom se člankom 15. stavkom 2. predviđa osnivanje međuinstitucionalnog odbora koji ispituje najbolju praksu, rješava moguće sukobe i raspravlja o budućem razvoju događaja u javnom pristupu dokumentima.

U skladu s dvjema navedenim odredbama Europski parlament, Vijeće Europske unije i Europska komisija nastavili su 2018. održavati redovite tehničke sastanke na administrativnoj razini. U okviru tih sastanaka institucije razmjenjuju iskustva, razvijaju najbolju praksu i osiguravaju dosljednu primjenu Uredbe (EZ) br. 1049/2001 uzimajući u obzir sudsku praksu Suda Europske unije.

3. ANALIZA ZAHTJEVA ZA PRISTUP

3.1. Broj zahtjeva (vidjeti tablice 3. i 4. u Prilogu)

Kao što je prikazano na grafikonu u nastavku, broj **početnih zahtjeva** 2018. iznosio je **6 912.** Ta brojka označava znatno povećanje od približno 9,5 % u odnosu na 2017. i gotovo 10 % u odnosu na 2014.[26] Europska komisija dala je 7 257 početnih odgovora, što je povećanje od gotovo 7,5 % u usporedbi sa 6 716 odgovora danih 2017.

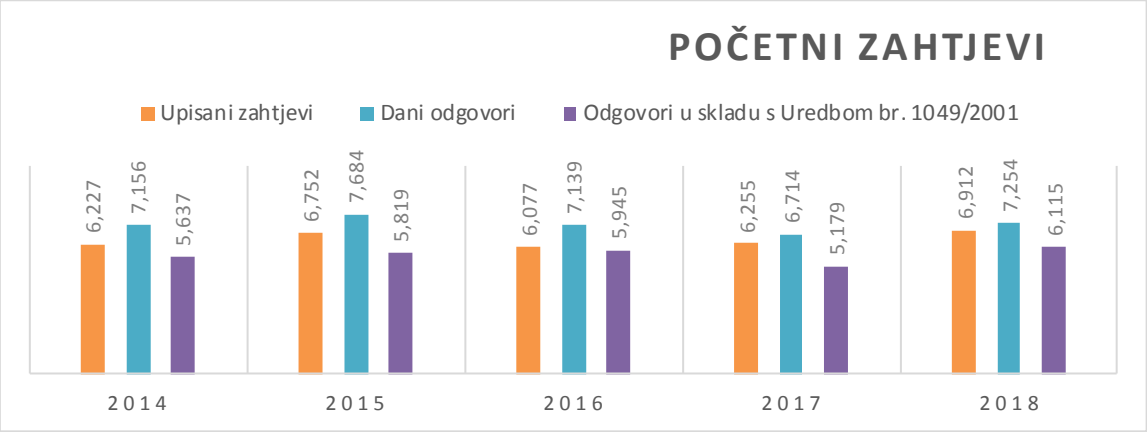
Od tih početnih odgovora, 6 117 ih je dano na temelju Uredbe (EZ) br. 1049/2001 (u usporedbi s 5 181 odgovorom 2017.). Iz te je brojke vidljivo da je u godinu dana došlo do povećanja od oko 15,3 %.

Valja napomenuti da se jedan zahtjev može odnositi na više dokumenata, što može dovesti do više različitih odgovora. S druge strane, u nekim predmetima nekoliko zahtjeva može biti svrstano zajedno te rezultirati samo jednim odgovorom. Broj danih odgovora, kako je preuzet iz baze podataka, obuhvaća sve vrste mjera koje je poduzela Europska komisija, i to:

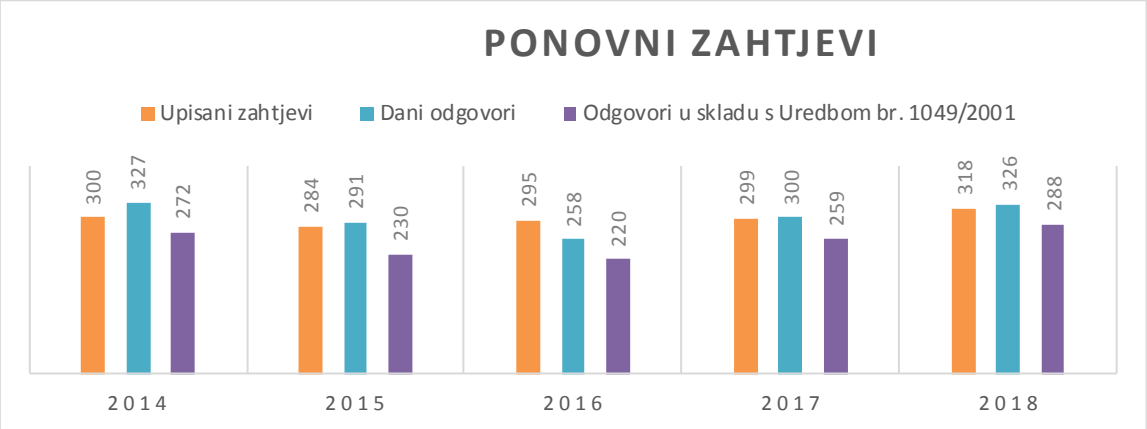
- odgovore dane na temelju Uredbe (EZ) br. 1049/2001 (uključujući i slučajeve u kojima nije raspolagala dokumentima); ili
- odgovore dane na temelju različitih pravnih okvira (zbog sadržaja zahtjeva ili statusa podnositelja zahtjeva[27] itd.); ili čak
- zatvaranje predmeta zbog toga što podnositelji zahtjeva nisu dostavili tražena objašnjenja ili nisu ispunili postupovne zahtjeve.

[26] Broj početnih zahtjeva 2017. iznosio je 6 255, a 2014. taj je broj iznosio 6 227 (podaci preuzeti iz prethodnih godišnjih izvješća).

[27] Na primjer, odgovori dani na temelju načela lojalne suradnje s državama članicama ili drugim institucijama ili odgovori na temelju Kodeksa dobrog administrativnog postupanja itd.



Kad je riječ o **ponovnim zahtjevima** kojima se traži da Europska komisija preispita početne odgovore u kojima se potpuno ili djelomično odbija pristup, njihov se broj povećao na **318**, što je povećanje od gotovo 4,4 % u odnosu na 2017. Podaci potvrđuju da se nastavlja stalni trend rasta koji se bilježi od 2016. Broj ponovnih odgovora na temelju Uredbe (EZ) br. 1049/2001 znatno se povećao, za oko 10 % (s 259 odgovora 2017. na 288 odgovora 2018.[28]). Ipak, od 2014. broj takvih odgovora povećao se za približno 5,6 %, kako je prikazano na grafikonu u nastavku.



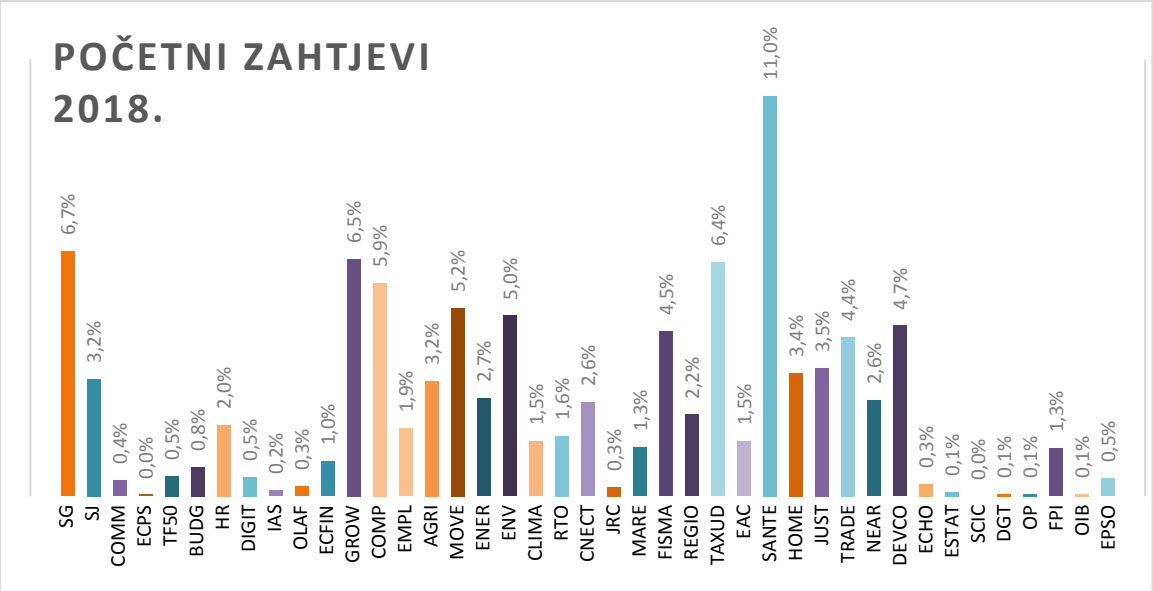
3.2. Udio zahtjeva po glavnoj upravi/službi Europske komisije (vidjeti tablicu 5. u Prilogu)

Najveći broj **početnih zahtjeva** 2018. zaprimila je Glavna uprava za zdravlje i sigurnost hrane[29] (11 %), a slijede Glavno tajništvo (6,7 %)[30] te Glavna uprava za unutarnje tržište, industriju, poduzetništvo te male i srednje poduzetnike[31] (6,5 %).

[28] *Ibid.*
[29] U dvama grafikonima u nastavku navedena kao „SANTE”.
[30] U dvama grafikonima u nastavku navedeno kao „SG”.
[31] U dvama grafikonima u nastavku navedena kao „GROW”.

Glavna uprava za oporezivanje i carinsku uniju[32] (6,4 %), Glavna uprava za tržišno natjecanje[33] (5,9 %) i Glavna uprava za mobilnost i promet[34] (5,2 %) jedine su među ostalim službama koje su pojedinačno zaprimile više od 5 % svih početnih zahtjeva.

Pojedinačni udjeli u svim početnim zahtjevima za preostale službe Europske komisije iznosili su 5 % ili manje.

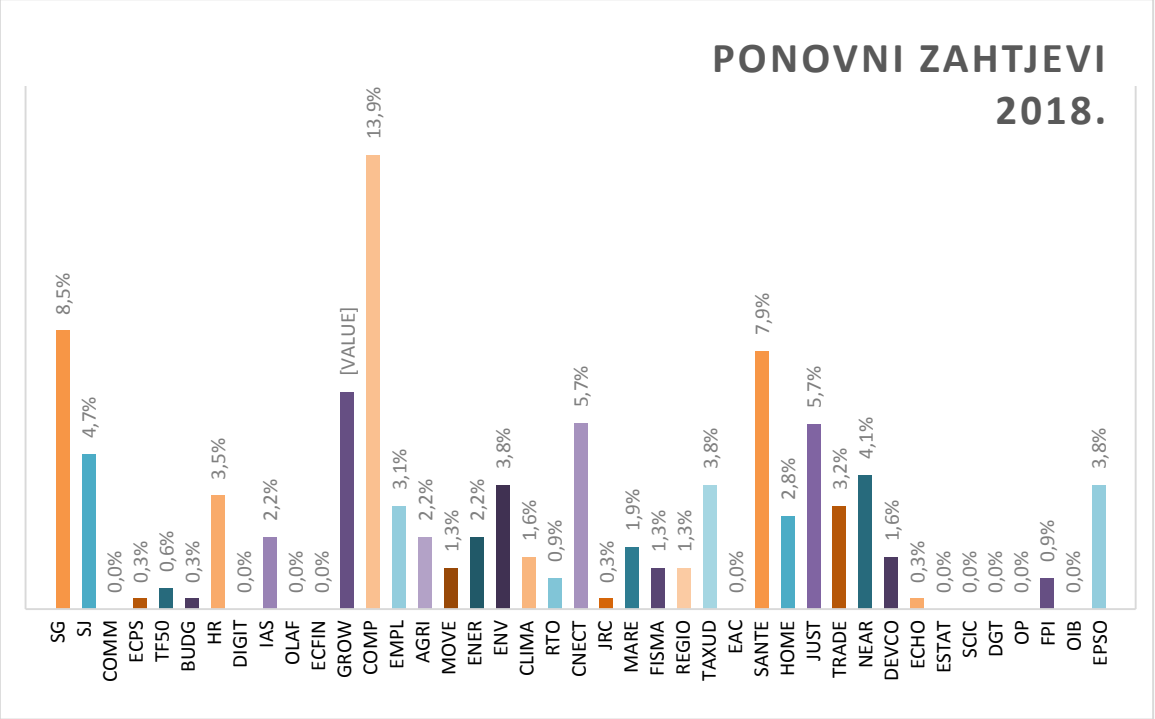


Kad je riječ o **ponovnim zahtjevima** koje je zaprimilo Glavno tajništvo, najveći udio odnosio se na početne odgovore koje je dostavila Glavna uprava za tržišno natjecanje (13,8 % u usporedbi s 19,7 % 2017.), a potom na one koje su dostavili Glavno tajništvo (gotovo 8,5 %) te Glavna uprava za zdravlje i sigurnost hrane (gotovo 7,9 %).

Još su tri službe Europske komisije pojedinačno dostavile početne odgovore na više od 5 % svih ponovnih zahtjeva (Glavna uprava za unutarnje tržište, industriju, poduzetništvo te male i srednje poduzetnike, Glavna uprava za komunikacijske mreže, sadržaje i tehnologije[35] i Glavna uprava za pravosuđe i zaštitu potrošača[36]).

Početni odgovori koje su dostavile preostale službe Europske komisije pojedinačno činili su manje od 5 % svih zahtjeva za ponovno preispitivanje.

[32] U dvama grafikonima u nastavku navedena kao „TAXUD”.
[33] U dvama grafikonima u nastavku navedena kao „COMP”.
[34] U dvama grafikonima u nastavku navedena kao „MOVE”.
[35] U grafikonu u nastavku navedena kao „CNECT”.
[36] U grafikonu u nastavku navedena kao „JUST”.



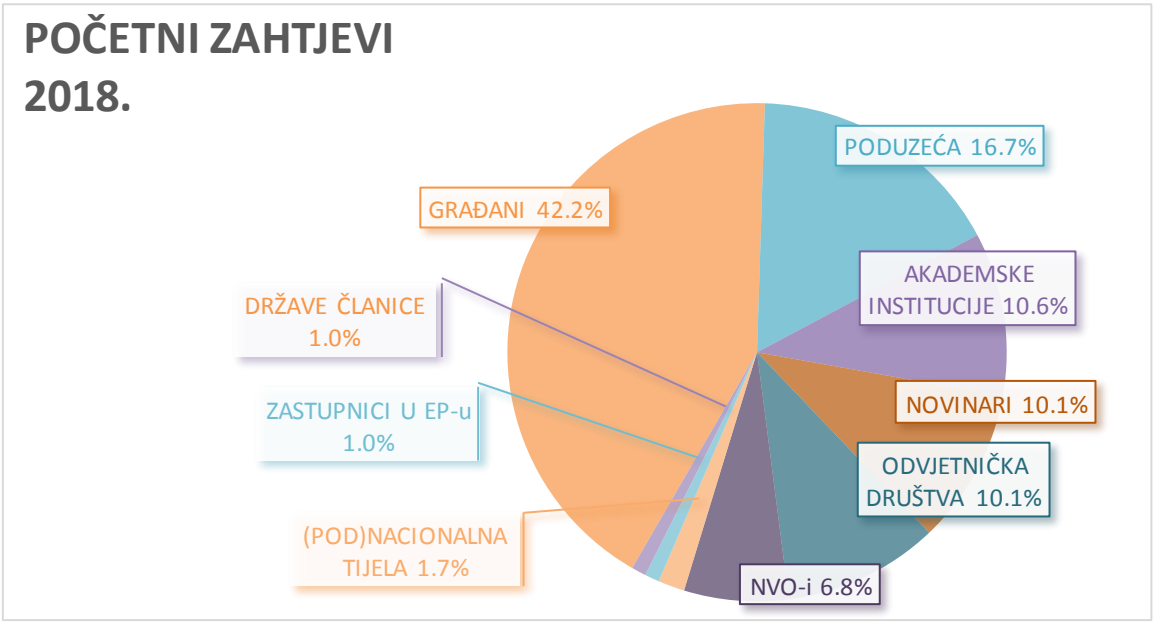
3.3. Socijalni i profesionalni profil podnositeljâ zahtjeva (tablica 6. u Prilogu)

Pri ispunjavanju obrasca zahtjeva na portalu Europa podnositelji zahtjeva mogu navesti svoj socijalni/profesionalni profil biranjem jedne od devet ponuđenih kategorija: građanin, akademska institucija, odvjetnik, novinar, nevladina organizacija, poduzeće, zastupnik u Europskom parlamentu, podnacionalno tijelo ili tijelo države članice[37]. Za potrebe statistike profil „građani" obuhvaća podnositelje zahtjeva koji su kao svoj profil naveli „građani" i podnositelje zahtjeva koji nisu odabrali nijednu kategoriju za socijalni/profesionalni profil.

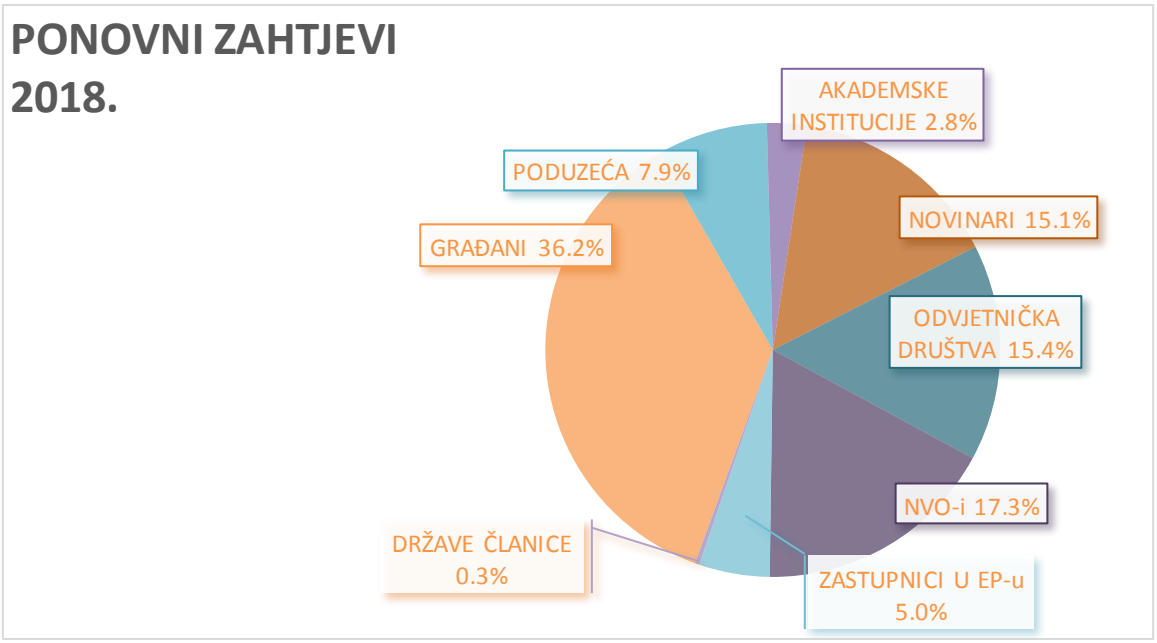
Kao i prethodnih godina, i 2018. većinu **početnih zahtjeva** podnijeli su *građani*. Podnositelji zahtjeva koji pripadaju toj kategoriji dostavili su približno 42,2 % zahtjeva.

Na drugom se mjestu među najčešćim podnositeljima zahtjeva više ne nalaze *akademske institucije* kao 2017. nego *poduzeća*, koja su podnijela gotovo 16,7 % početnih zahtjeva. Akademske institucije zauzele su treće mjesto (s oko 10,6 % zahtjeva), a slijede ih *odvjetnička društva* i *novinari* (s po približno 10,1 % zahtjeva).

[37] Zadnja kategorija nova je kategorija uvedena 2018. kako bi se uzela u obzir činjenica da u okviru Uredbe (EZ) br. 1049/2001 i nacionalna tijela država članica imaju pravo podnijeti zahtjev za pristup dokumentima.



Većinu **ponovnih zahtjeva** 2018., odnosno gotovo 36,2 %, podnijeli su *građani* (u usporedbi s 24,7 % zahtjeva 2017.). Velik broj ponovnih zahtjeva podnijele su i *nevladine organizacije*, koje su sa 17,3 % zahtjeva 2018. (u usporedbi s 13,2 % u 2017.) zauzele drugo mjesto. Na trećem se mjestu nalaze *pravni stručnjaci,* koji su podnijeli više od 15,4 % ponovnih zahtjeva. Do povećanja broja ponovnih zahtjeva došlo je i u kategoriji *novinara,* koji su 2018. bili četvrta najaktivnija kategorija, a podnijeli su 15,1 % ponovnih zahtjeva (u usporedbi sa 7,2 % zahtjeva 2017.). Slijede ih, s daleko manjim brojem zahtjeva, *poduzeća* (s približno 7,9 % takvih zahtjeva), *zastupnici u Europskom parlamentu* (5 %), *akademske institucije i skupine za strateško promišljanje* (2,8 %) te *države članice* (0,3 %).



3.4. Zemljopisno podrijetlo podnositeljâ zahtjeva (tablica 7. u Prilogu)

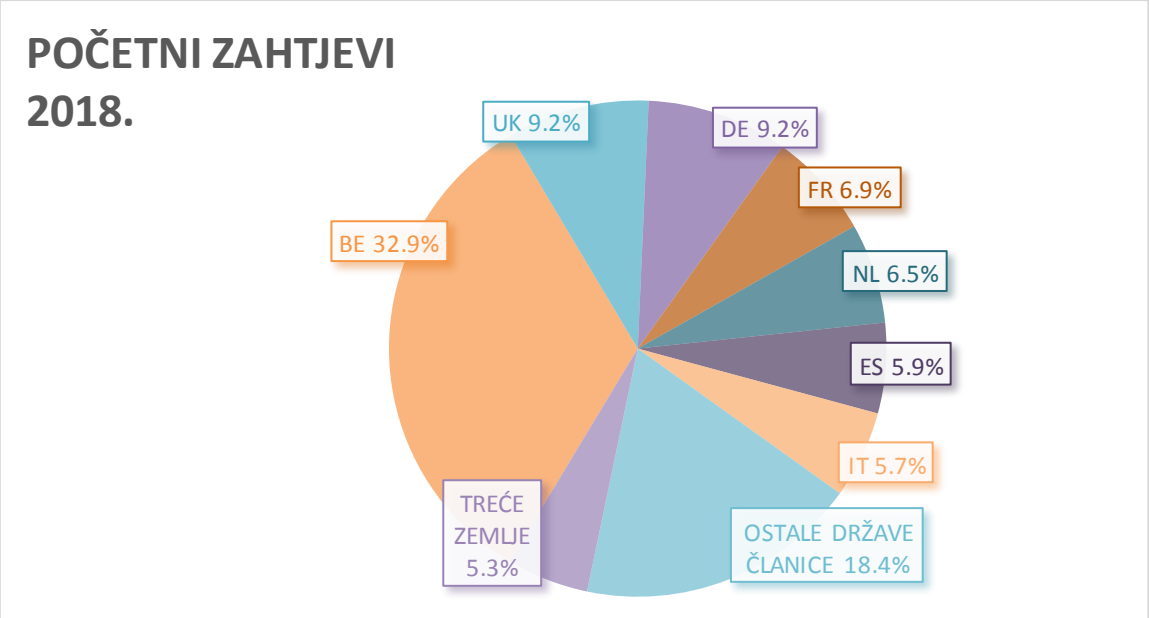
Kad je riječ o zemljopisnoj raščlambi **početnih zahtjeva**, Belgija, Ujedinjena Kraljevina i Njemačka bile su, kao i 2017., tri glavne zemlje iz kojih je podnesena većina zahtjeva za pristup dokumentima. Otprilike 51,3 % početnih zahtjeva 2018. podneseno je iz tih triju zemalja. Konkretno, najveći broj početnih zahtjeva i dalje su podnosile osobe s boravištem ili sjedištem u Belgiji (oko 32,9 % u usporedbi s 25,7 % zahtjeva 2017.).

Na drugom je mjestu Ujedinjena Kraljevina, iz koje je podneseno više od 9,2 % početnih zahtjeva. Iz tog je postotka vidljivo da je došlo do znatnog smanjenja broja zahtjeva u usporedbi s 2017. kada je iz Ujedinjene Kraljevine bilo podneseno gotovo 15,2 % početnih zahtjeva.

Na trećem se mjestu nalazi Njemačka, iz koje je podneseno gotovo 9,2 % početnih zahtjeva (u usporedbi s gotovo 12 % zahtjeva 2017.).

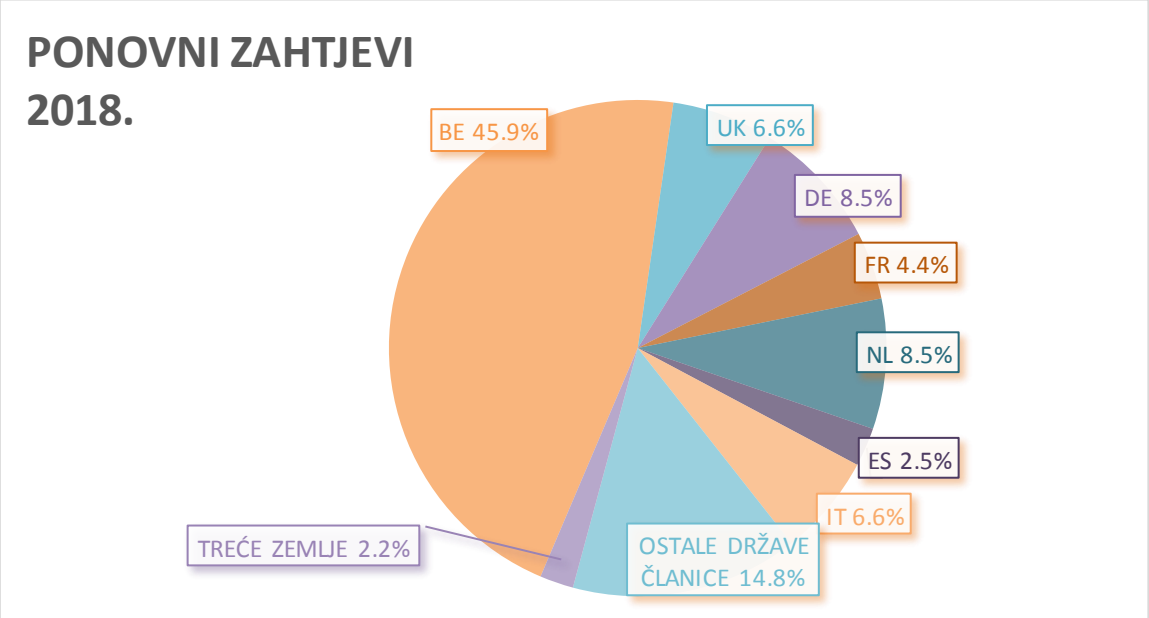
Na četvrtom je mjestu Francuska (sa 6,9 % početnih zahtjeva), a slijede je Nizozemska (6,5 %), Španjolska (gotovo 5,9 %) te Italija (5,7 %).

Udio zahtjeva podnesenih iz preostale 21 države članice bio je manji od 3 % po državi članici. Pravo na pristup dokumentima i dalje su ostvarivali i podnositelji zahtjeva s boravištem ili registriranim sjedištem u trećim zemljama. Broj njihovih početnih zahtjeva ostao je nepromijenjen i činio je 5,3 % svih početnih zahtjeva (slično kao i 2017., kada je taj postotak iznosio gotovo 5 %).



Kad je riječ o zemljopisnoj raščlambi **ponovnih zahtjeva**, daleko najveći broj zahtjeva podnesen je, kao i prethodnih godina, iz Belgije (iz koje je podneseno 45,9 % ponovnih zahtjeva, što je neto povećanje u usporedbi s gotovo 30,6 % zahtjeva 2017.), a zatim iz Njemačke i Nizozemske (s po oko 8,5 % zahtjeva). Više od 4 % zahtjeva podneseno je još jedino iz Ujedinjene Kraljevine i Italije (s po 6,6 %) te Francuske (4,4 %).

Pojedinačni udjeli zahtjeva podnesenih iz preostale 21 države članice iznosili su 2,5 % ili manje. Konačno, ponovni zahtjevi koje su podnijeli podnositelji s boravištem ili registriranim sjedištem u trećim zemljama činili su gotovo 2,2 % svih zahtjeva (u usporedbi s 3,6 % zahtjeva 2017.).



4. PRIMJENA IZUZEĆA OD PRAVA NA PRISTUP

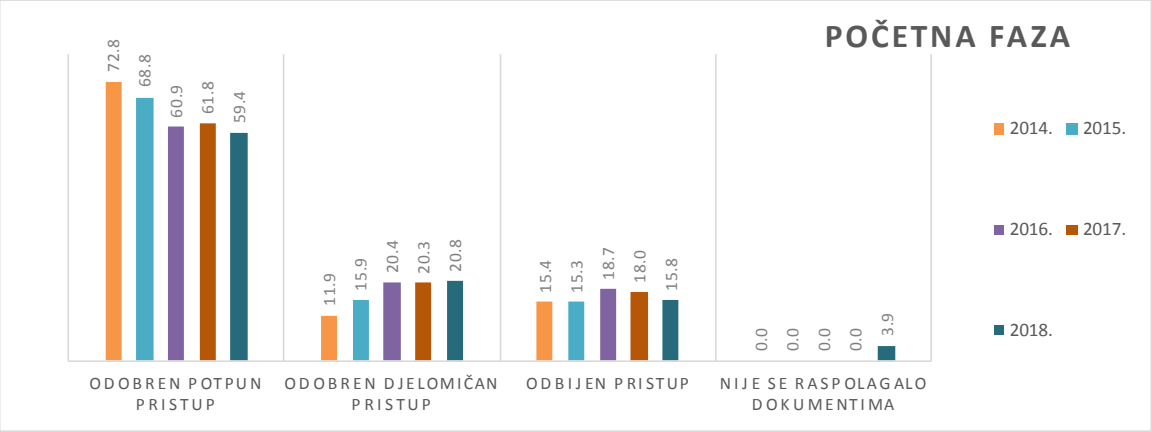
Na pravo pristupa predviđeno Uredbom (EZ) br. 1049/2001 primjenjuje se niz posebnih izuzeća utvrđenih u članku 4. Uredbe. Svako odbijanje, potpuno ili djelomično, mora biti opravdano na temelju barem jednog od tih izuzeća.

4.1. Vrsta dobivenog pristupa (tablice 8. i 9. u Prilogu)

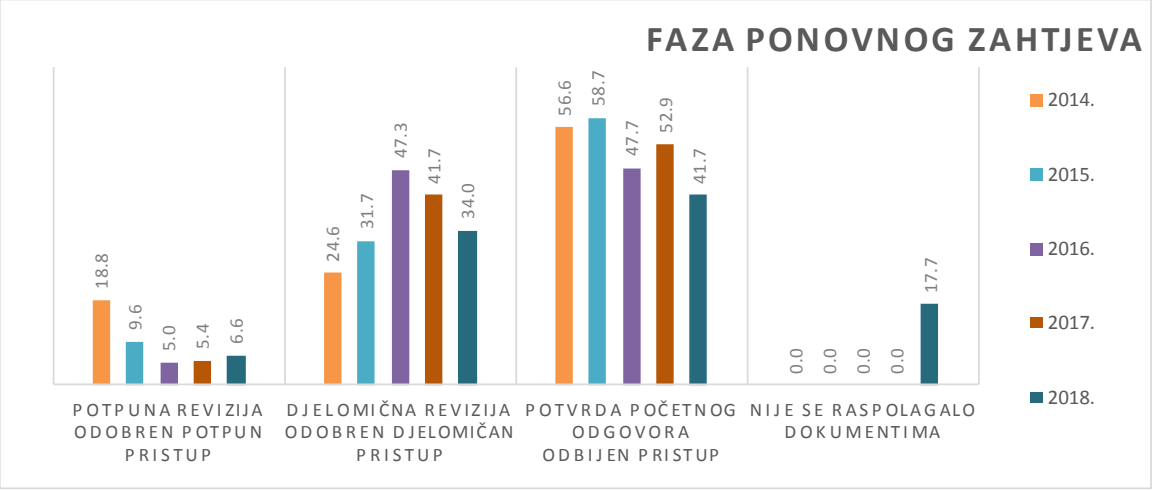
Potpun ili djelomičan pristup dokumentima 2018. odobren je u više od 80,2 % predmeta u **početnoj fazi** (što je blago smanjenje u odnosu na 2017., kada je taj postotak iznosio 82 %).

Slično tomu, postotak potpuno pozitivnih odgovora blago se smanjio sa 61,8 % u 2017. na 59,4 % u 2018. Međutim, postotak djelomično pozitivnih odgovora blago se povećao (s 20,3 % u 2017. na više od 20,8 % u 2018.).

Istodobno se nastavilo stalno blago smanjenje postotka potpuno odbijenih zahtjeva za pristup, zabilježeno od 2016. (oko 15,8 % ukupnog broja zahtjeva u odnosu na manje od 18 % u 2017. i 19 % u 2016.).



U 2018. otprilike 41,7 % početnih odgovora osporenih ponovim zahtjevima potvrđeno je u **fazi ponovnog zahtjeva** (u usporedbi s 52,9 % u 2017.). Sličan postotak (40,6 %) početnih odgovora bio je potpuno ili djelomično promijenjen (u usporedbi s oko 47,1 % u 2017.).



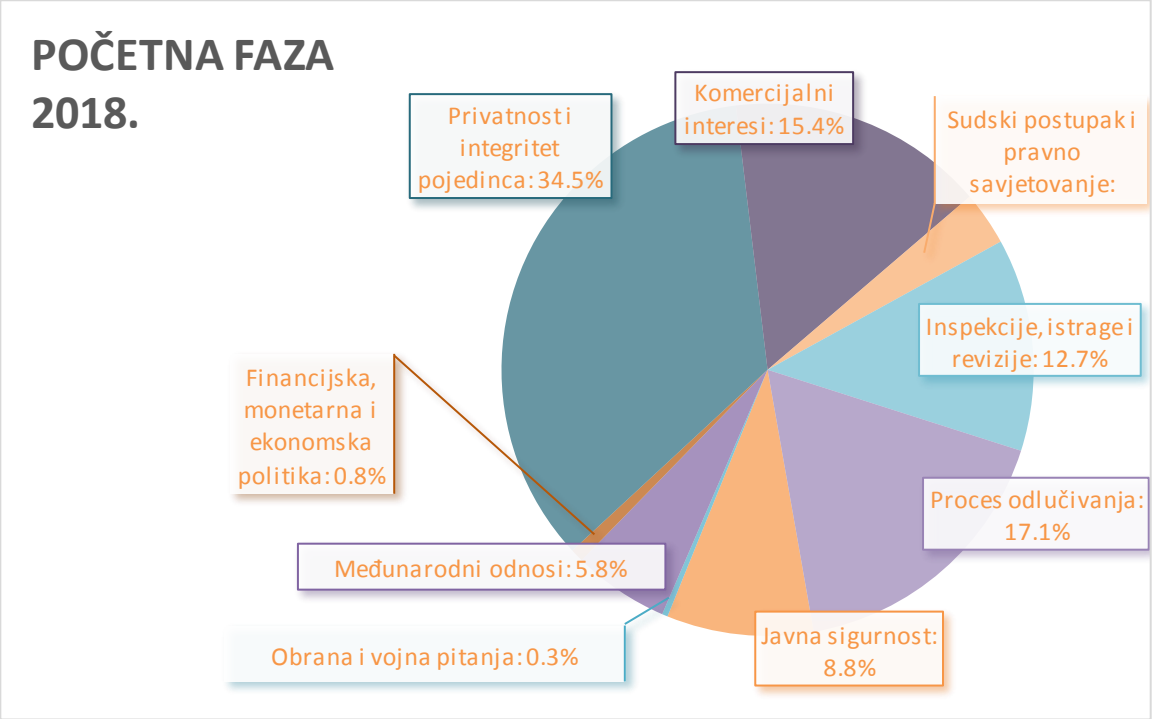
4.2. Izuzeća od prava na pristup na koja se pozivalo[38] (tablica 10. u Prilogu)

4.2.1. Početna faza

Izuzeće kojim se štite *privatnost i integritet pojedinca*[39] 2018. i dalje je bilo najčešći razlog zbog kojeg je Europska komisija (potpuno ili djelomično) odbijala pristup u početnoj fazi. Na njega se pozvala u 34,5 % odbijanja, u usporedbi s gotovo 31,4 % u 2017. Kao i prethodnih godina, velik broj tih odbijanja prouzročila je potreba da se u skladu s primjenjivim zakonodavstvom u području zaštite podataka prikriju imena nenadređenih članova osoblja ili predstavnika trećih strana koja se pojavljuju u dokumentima.

[38] Na temelju članka 4. Uredbe (EZ) br. 1049/2001

[39] To je izuzeće predviđeno člankom 4. stavkom 1. točkom (b) Uredbe (EZ) br. 1049/2001.



Sljedeće izuzeće na koje se najčešće pozivalo bila je zaštita *komercijalnih interesa*[40]. To je izuzeće bilo razlog za više od 15,4 % (djelomičnih ili potpunih) odbijanja[41].

Odmah iza njega, na trećem mjestu, bilo je izuzeće usmjereno na zaštitu *procesa odlučivanja koji je u tijeku*[42], na koje se pozvalo u više od 15,1 % slučajeva[43].

Europska komisija pozivala se i na izuzeće koje se odnosi na zaštitu *svrhe inspekcija, istraga i revizija*[44], i to u manje od 12,7 % svojih (potpunih ili djelomičnih) negativnih odgovora (u usporedbi s gotovo 17,7 % u 2017.). Blago ali konstantno smanjenje vidljivo iz podataka pokazuje da je institucija primjenjivala to izuzeće u ograničenoj mjeri.

Relativna primjena izuzeća kojim se štiti *javna sigurnost*[45] znatno se povećala (s 5,4 % u 2017. na gotovo 8,8 % u 2018.).

Na izuzeće kojim se predviđa zaštita *međunarodnih odnosa*[46] Europska komisija pozvala se u gotovo 5,8 % negativnih početnih odgovora, u usporedbi s 4 % u 2017. i 3,4 % u 2016., što upućuje na blago ali konstantno povećanje njegove primjene.

Na svako od preostalih izuzeća predviđenih Uredbom (EZ) br. 1049/2001 institucija se pozvala u manje od 4 % slučajeva djelomičnog ili potpunog odbijanja pristupa traženim dokumentima u početnoj fazi.

[40] To je izuzeće predviđeno člankom 4. stavkom 2. prvom alinejom Uredbe (EZ) br. 1049/2001.
[41] U usporedbi sa 16,8 % u 2017.
[42] To je izuzeće predviđeno člankom 4. stavkom 3. prvim podstavkom Uredbe (EZ) br. 1049/2001.
[43] U usporedbi sa 16,3 % u 2017.
[44] To je izuzeće predviđeno člankom 4. stavkom 2. trećom alinejom Uredbe (EZ) br. 1049/2001.
[45] To je izuzeće predviđeno člankom 4. stavkom 1. prvom alinejom Uredbe (EZ) br. 1049/2001.
[46] To je izuzeće predviđeno člankom 4. stavkom 1. trećom alinejom Uredbe (EZ) br. 1049/2001.

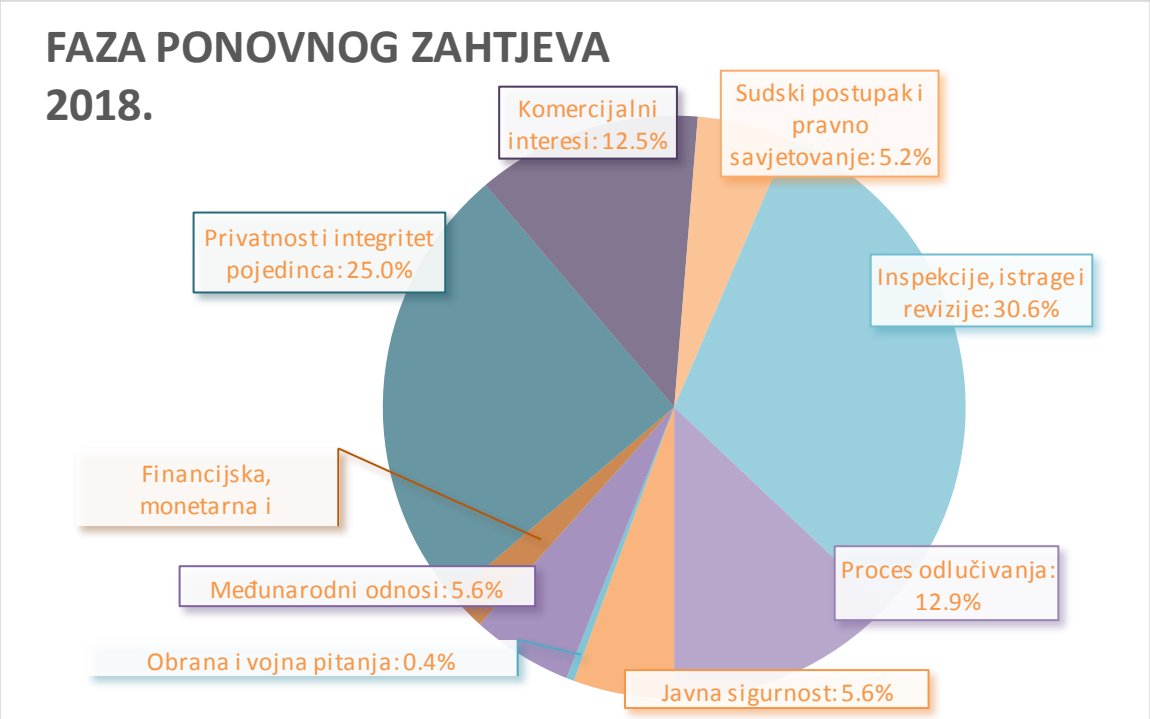
4.2.2. Faza ponovnog zahtjeva

Glavni razlog na koji se najčešće pozivalo radi potvrde (potpunog ili djelomičnog) odbijanja pristupa bila je, kao i 2017., zaštita *svrhe inspekcija, istraga i revizija* (30,6 % u 2018. u usporedbi s gotovo 35 % u 2017.).

Na drugom je mjestu bilo izuzeće kojim se štite *privatnost i integritet pojedinca* (25 % u usporedbi s gotovo 26,1 % u 2017.). Na izuzeće kojim se štite *komercijalni interesi* rjeđe se pozivalo (12,5 % u 2018. u usporedbi s 13,2 % u 2017.) te je ono zauzelo treće mjesto, što potvrđuje da se od 2016. (kada se na njega pozvalo u 15,9 % slučajeva odbijanja u fazi ponovnog zahtjeva) njegova primjena postupno smanjila.

Četvrto je mjesto zauzelo izuzeće kojim se štiti *proces odlučivanja* u instituciji, na koje se pozvalo u 12,9 % slučajeva (uključujući gotovo 10,8 % za proces odlučivanja koji je u tijeku). Ta brojka upućuje na manje redovito pozivanje na to izuzeće (pri čemu se njegova primjena već smanjila s oko 12,2 % u 2017. i s 20,2 % u 2016.).

Peto najčešće izuzeće na koje se institucija pozivala bilo je izuzeće kojim se štiti javni interes u pogledu *međunarodnih odnosa* odnosno *javne sigurnosti* (po 5,6 % slučajeva).



5. PRITUŽBE EUROPSKOM OMBUDSMANU

Europski je ombudsman 2018. zaključio 29 pritužbi podnesenih protiv načina na koji je Europska komisija obradila zahtjeve za pristup dokumentima[47]. Veliku je većinu tih pritužbi (njih 22) zaključio ne utvrdivši nepravilnosti u postupanju[48]. Za usporedbu, u protekle je dvije godine Europski ombudsman zaključio manje pritužbi (25 u 2017. i 21 u 2016.), ali je sličan broj pritužbi (po šest u svakoj godini) zaključen uz dodatnu ili kritičku napomenu[49].

Ombudsman je 2018. pokrenuo 29 novih istraga u kojima je pristup dokumentima bio glavni ili sporedni dio prigovora, u usporedbi s 25 istraga pokrenutih 2017. i 12 istraga pokrenutih 2016.

Ti statistički podaci potvrđuju da se od 2017. broj novih istraga znatno povećao[50], što je odraz činjenice da Europski ombudsman pridaje sve više važnosti tom specifičnom području aktivnosti.

Tu važnost dodatno ilustrira činjenica da je Europski ombudsman od veljače 2018. pokrenuo novi takozvani ubrzani postupak za pritužbe u pogledu pristupa dokumentima. U skladu s tim novim postupkom Europski ombudsman obvezao se da će odluke o tome može li pokrenuti istragu donositi u roku od pet radnih dana, a odluke o istragama o „pristupu dokumentima" u roku od 40 radnih dana od primitka pritužbe[51].

6. SUDSKO PREISPITIVANJE

Sudovi EU-a 2018. dodatno su razvili, u okviru različitih sudskih postupaka, već ionako opsežnu sudsku praksu koja se odnosi na pristup dokumentima institucija EU-a. Ta će novonastala sudska praksa služiti Europskoj komisiji kao dodatan vodič za postupanje na temelju Uredbe (EZ) br. 1049/2001.

6.1. Sud Europske unije

Sud je 2018. donio samo jednu važnu presudu povodom žalbe povezanu s pravom javnog pristupa dokumentima na temelju Uredbe (EZ) br. 1049/2001 u kojoj je Europska komisija bila stranka u postupku, za razliku od 2017. kad ih je donio osam.

Ta je presuda donesena u okviru predmeta *ClientEarth* protiv *Komisije*[52]. Važna je jer se njome pojašnjava područje primjene pojma „zakonodavni dokumenti", koje zahtijeva širi prag otvorenosti.

Iako je potvrdio činjenicu da Europska komisija mora moći raspolagati diskrecijskim prostorom kako bi mogla donositi odluke o politikama i o mogućim prijedlozima koje

[47] Statistički podaci odnose se na predmete pred Europskim ombudsmanom za sve službe Europske komisije osim Europskog ureda za borbu protiv prijevara.

[48] Četiri predmeta s napomenama: 682/2014/JF, 351/2016/OV, 5/2016/OI, 7/2016/PL. Bez ikakvih dodatnih napomena/mjera zaključen je 21 predmet.

[49] Vidjeti Izvješće Komisije o primjeni u 2017. Uredbe (EZ) br. 1049/2001 o javnom pristupu dokumentima Europskog parlamenta, Vijeća i Komisije, str. 11.: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/com_2018_663_f1_report_from_commission_en_v3_p1_988979.pdf, dalje u tekstu „Godišnje izvješće o pristupu dokumentima za 2017.".

[50] U 2017. pokrenuto je 25 novih istraga, dok ih je 2016. pokrenuto 12; vidjeti Godišnje izvješće o pristupu dokumentima za 2017., *op. cit.*, str. 11.

[51] https://www.ombudsman.europa.eu/en/letter/en/89730.

[52] Presuda od 4. rujna 2018. u predmetu C-57/16 P, EU:C:2018:660, dalje u tekstu „presuda ClientEarth".

treba podnijeti, Sud je utvrdio da se dokumenti sastavljeni u okviru procjene učinka smatraju zakonodavnim dokumentima. Stoga je Sud ocijenio da se takvi dokumenti ne mogu zaštititi na temelju opće pretpostavke uskraćivanja javnog pristupa koja proizlazi iz članka 4. stavka 3. prvog podstavka Uredbe (EZ) br. 1049/2001, posebno ako sadržavaju informacije o okolišu[53].

Sud je nadalje naglasio da privremena priroda dokumenta ne može sama za sebe opravdati primjenu članka 4. stavka 3. prvog podstavka Uredbe (EZ) br. 1049/2001 bez provedbe pojedinačne i konkretne analize[54].

6.2. Opći sud

Opći je sud 2018. donio 27 presuda povezanih s Europskom komisijom koje su se odnosile na pravo pristupa dokumentima na temelju Uredbe (EZ) br. 1049/2001. Europska komisija bila je stranka u postupku u 26 predmeta, a u jednom je intervenirala. U velikoj je većini tih predmeta prevladalo stajalište institucije.

Od navedenih 27 predmeta, u samo je šest njih (djelomično) poništena osporavana odluka institucije[55], od kojih je jednu donio Parlament.

Osim toga, od pet predmeta u kojima je (djelomično) poništena odluka Europske komisije, u samo četirima bila je riječ o (djelomičnom) odbijanju institucije da odobri pristup nekim dokumentima. Preostala presuda o (djelomičnom) poništenju odnosila se na pozitivnu odluku institucije da odobri javni pristup nekim dokumentima, za koje je Opći sud smatrao da su zaštićeni na temelju drugog pravnog okvira.

Nadalje, u 19 predmeta u cijelosti je ili djelomično odbačena tužba protiv odluke Europske komisije.

U tri je predmeta Opći sud presudio da se postupak obustavlja, a u jednom je predmetu[56] tužba za poništenje odluke Europske komisije smatrana nedopuštenom. Konačno, u jednom je predmetu doneseno rješenje o njegovu brisanju iz upisnika.

U okviru navedene sudske prakse razvijene 2018. Opći sud pojasnio je niz pitanja – od onih postupovne prirode do onih koja se više odnose na materijalne aspekte primjene Uredbe (EZ) br. 1049/2001.

6.2.1. Objašnjenja nekih postupovnih pravila

Kad je riječ o postupovnim pravilima, Opći sud ponovio je svoj zaključak da odgovor na početni zahtjev u smislu članka 7. stavka 1. Uredbe u načelu ne može podlijegati tužbi, osim u iznimnim okolnostima: ako sadržava neki nedostatak, na primjer podnositelj

[53] *Ibid*., točka 101.
[54] *Ibid*., točka 111.
[55] Presude od 5. prosinca 2018., *Falcon Technologies International LLC* protiv *Europske komisije*, T-875/16, EU:T:2018:877; od 3. svibnja 2018., *Republika Malta* protiv *Europske komisije*, T-653/16, EU:T:2018:241; od 27. studenoga 2018., *V.G., u svojstvu nasljednice M.S.-a*, protiv *Europske komisije*, spojeni predmeti T-314/16 i T-435/16, EU:T:2018:841; od 22. ožujka 2018., *De Capitani* protiv *Europskog parlamenta*, T-540/15, EU:T:2018:167; od 4. listopada 2018., *Daimler AG* protiv *Europske komisije*, T-128/14, EU:T:2018:643; i od 7. veljače 2018., *Access Info Europe* protiv *Europske komisije*, T-852/16, EU:T:2018:69.
[56] Rješenje od 15. svibnja 2018., *Commune de Fessenheim and Others* protiv *Europske komisije*, T-726/17, EU:T:2018:291.

zahtjeva nije obaviješten o *pravnim lijekovima* koji su mu na raspolaganju, ili kada je taj odgovor konačno stajalište institucije[57].

Samo ponovna odluka može proizvoditi pravne učinke koji bi mogli utjecati na interese podnositelja zahtjeva i time biti predmet tužbe za poništenje na temelju članka 263. Ugovora o funkcioniranju Europske unije[58].

U kontekstu ponovne odluke propust obavještavanja podnositelja zahtjeva o pravnim sredstvima koja su mu dostupna ne čini povredu bitnih postupovnih zahtjeva koja može dovesti do poništenja te odluke ako takav propust nema nikakav utjecaj na pravni položaj podnositelja zahtjeva. To je slučaj kada je podnositelj zahtjeva, unatoč tomu što u osporavanoj ponovnoj odluci nisu navedene informacije o pravnim sredstvima koja su mu na raspolaganju, o njima mogao imati saznanja i podnijeti tužbu za poništenje te odluke[59]. Osim toga, institucija u bilo kojoj fazi obrade zahtjeva, uključujući i onda kada ga prvi put obrađuje, može identificirati nove dokumente koji se mogu uključiti u zahtjev[60].

Iako se instituciji ne može s uspjehom prigovoriti zbog toga što je omogućila pristup dokumentima na temelju navodno nedovoljno određenog zahtjeva a da prethodno nije pozvala podnositelja da ga pojasni, ona s druge strane ne može odbiti zahtjev kao nedovoljno određen a da prethodno ne pozove podnositelja da ga pojasni[61].

Osim toga, Opći sud naglasio je da je jedina svrha *rokova* utvrđenih u člancima 7. i 8. Uredbe (EZ) br. 1049/2001 osiguravanje brze obrade zahtjeva za pristup dokumentima[62].

Stoga je Opći sud ponovio da nepoštovanje rokova utvrđenih u člancima 7. i 8. Uredbe (EZ) br. 1049/2001 nema za učinak oduzimanje ovlasti institucije za donošenje odluke i nije valjan razlog koji opravdava njezino poništenje[63].

Takav zaključak nikako ne utječe na činjenicu da se, s druge strane, rok za podnošenje tužbe za poništenje mora obvezno poštovati te dovodi do nedopuštenosti postupka pokrenutog nakon njegova isteka[64].

Opći sud isto je tako ponovio da za izjavu institucije o *nepostojanju dokumenata* vrijedi presumpcija zakonitosti[65]. Osim toga, zakonitost odluke institucije mora se ocijeniti na

[57] Vidjeti presudu od 11. prosinca 2018., *Arca Capital Bohemia a.s.* protiv *Europske komisije*, T-441/17, EU:T:2018:899, točke od 18. do 20.

[58] Vidjeti presudu od 9. listopada 2018., *Pint* protiv *Europske komisije*, T-634/17, EU:T:2018:662, točku 17.

[59] Vidjeti presudu od 5. veljače 2018., *Edeka-Handelsgesellschaft Hessenring mbH* protiv *Europske komisije*, T-611/15, EU:T:2018:63, točke od 47. do 50.

[60] Vidjeti presudu u predmetu *Republika Malta* protiv *Europske komisije, op. cit.*, točku 84.

[61] *Ibid*., točka 82.

[62] *Ibid*., točka 85.

[63] *Ibid*., točka 86.; presuda od 11. srpnja 2018., *Rogesa* protiv *Europske komisije*, T-643/17, EU:T:2018:423, točke 43. i 48.

[64] Vidjeti rješenje u predmetu *Commune de Fessenheim i dr.* protiv *Europske komisije, op. cit.*, točke od 30. do 31.

[65] Vidjeti presudu od 23. travnja 2018., *Verein Deutsche Sprache eV* protiv *Europske komisije*, T-468/16, EU:T:2018:207, točku 35.

temelju činjeničnih i pravnih elemenata koji su postojali u trenutku njezina donošenja[66] te se stoga u sudskoj fazi ne mogu iznositi novi argumenti u pogledu njezine zakonitosti[67].

Kad je riječ o *obrazloženju* koje institucija treba navesti, Opći sud potvrdio je da se ono može sastojati od opisa prirode i sadržaja dokumenata kojima je pristup odbijen, konteksta u kojem su oni bili izrađeni te razloga za odbijanje[68].

Svrha je obrazloženja jasno i nedvosmisleno odraziti zaključke institucije kako bi se podnositelju zahtjeva omogućilo da se upozna s razlozima na temelju kojih su doneseni, a nadležnom sudu omogućilo provođenje nadzora[69].

Stoga je obrazloženje primjereno ako na temelju njega podnositelj zahtjeva može shvatiti i utvrditi, s jedne strane, je li zatraženi dokument stvarno obuhvaćen područjem primjene izuzeća koje se ističe, i, s druge strane, je li zaštita koja se odnosi na to izuzeće uistinu potrebna[70].

Institucija stoga nije obvezna dati posebno obrazloženje za svaki aspekt ocjene na kojoj temelji svoje zaključke[71] ili navesti sve relevantne činjenične i pravne elemente[72] te može navesti razloge po kategorijama dokumenata[73].

Nadalje, u nekim slučajevima može biti dovoljno da se u odluci uputi na razloge navedene u nekoj prethodnoj odluci dostavljenoj podnositelju zahtjeva[74].

Kad je riječ o ocjeni *djelomičnog pristupa*, Opći sud ponovio je da se ona mora provesti na temelju načela proporcionalnosti. Stoga se djelomični pristup mora odobriti ako se cilj koji institucija želi ostvariti uskraćivanjem pristupa dokumentu može jednostavno postići zacrnjivanjem dijelova kojima bi se mogao ugroziti zaštićeni javni interes[75].

Nije na instituciji da određuje što za podnositelja zahtjeva ima smisla, a što nema[76]. Stoga je institucija obvezna odobriti pristup dijelovima dokumenta koji su „isključivo opisne prirode" ako ne sadržavaju pravno ili strateško stajalište koje je obuhvaćeno izuzećima na koja se poziva[77]. Unatoč tomu, nije dužna odobriti djelomični pristup ako bi se time uklonio gotovo sav sadržaj dokumenta[78].

---

[66] Vidjeti presudu u predmetu *Rogesa* protiv *Europske komisije*, *op. cit.*, točku 91.; presudu od 5. prosinca 2018., *Sumner* protiv *Europske komisije*, T-152/17, EU:T:2018:875, točku 42.

[67] Vidjeti presudu od 27. veljače 2018., *CEE Bankwatch Network* protiv *Europske komisije*, T-307/16, točke 133. i 140.

[68] Vidjeti presudu u predmetu *Access Info Europe* protiv *Europske komisije*, *op. cit.*, točku 89.

[69] Vidjeti presudu u predmetu *CEE Bankwatch Network* protiv *Europske komisije*, *op. cit.*, točku 80.

[70] Vidjeti presudu od 8. veljače 2018., *Pagkyprios organismos ageladotrofon (POA) Dimosia Ltd* protiv *Europske komisije*, T-74/16, EU:T:2018:75, točku 77.

[71] Vidjeti presudu u predmetu *Falcon Technologies International LLC* protiv *Europske komisije*, *op. cit.*, točku 69.

[72] Vidjeti presudu u predmetu *CEE Bankwatch Network* protiv *Europske komisije*, *op. cit.*, točku 80.

[73] Vidjeti presudu u predmetu *Pagkyprios organismos ageladotrofon (POA) Dimosia Ltd* protiv *Europske komisije*, *op. cit.*, točku 78.

[74] Vidjeti presudu u predmetu *Edeka-Handelsgesellschaft Hessenring mbH* protiv *Europske komisije*, *op. cit.*, točke od 37. do 38.

[75] Vidjeti presudu u predmetu *Access Info Europe* protiv *Europske komisije*, *op. cit.*, točke od 110. do 111.

[76] Vidjeti presudu u predmetu *Falcon Technologies International LLC* protiv *Europske komisije*, *op. cit.*, točku 102.

[77] Vidjeti presudu od 7. veljače 2018., *Access Info Europe* protiv *Europske komisije*, T-851/16, EU:T:2018:69, točku 120.

[78] Presuda u predmetu *Falcon Technologies International LLC* protiv *Europske komisije*, *op. cit.*, točka 104.

Kad je riječ o *savjetovanju s državama članicama* iz kojih potječu dokumenti, Opći sud podsjetio je na to da ta obveza nije nužna ako je očito da se primjenjuje jedno od izuzeća[79]. Međutim, u okviru tih savjetovanja dovoljna je *prima facie* ocjena prigovorâ države članice te institucija ne treba provesti njihovu opsežnu ocjenu[80].

Međutim, država članica nema opće i bezuvjetno pravo veta jer se od nje zahtijeva da valjano obrazloži svoje stajalište na temelju članka 4. Uredbe (EZ) br. 1049/2001[81].

U tom pogledu valja napomenuti da se država članica, za razliku od drugih trećih strana, može pozvati na izuzeće koje se odnosi na zaštitu procesa odlučivanja u instituciji kako bi od institucije zahtijevala odbijanje pristupa dokumentu koji potječe iz te države članice[82]. Osim toga, da bi imala pravo uložiti prigovor, država članica koja je autor predmetnog dokumenta nije obvezna unaprijed podnijeti poseban formalni zahtjev[83].

U tom kontekstu u odluci institucije ne smije se navesti samo činjenica da se predmetna država članica usprotivila otkrivanju traženog dokumenta, nego se u njoj moraju navesti i razlozi koje je ta država članica dostavila kako bi dokazala da se primjenjuje jedno od izuzeća od prava na pristup predviđenih člankom 4. Uredbe (EZ) br. 1049/2001[84].

Isto tako valja napomenuti da država članica može navesti sve tužbene razloge kojima se dovodi u pitanje zakonitost odluke institucije, što izravno proizlazi iz prava predmetne države članice na djelotvoran pravni lijek kako je predviđeno člankom 263. Ugovora o funkcioniranju EU-a[85].

[79] Presuda od 19. rujna 2018., *Chambre de commerce et d'industrie métropolitaine Bretagne-Ouest (port de Brest)* protiv *Europske komisije*, T-39/17, EU:T:2018:560, točka 110.
[80] Presuda od 8. veljače 2018., *Pagkyprios organismos ageladotrofon (POA) Dimosia Ltd* protiv *Europske komisije*, T-74/16, EU:T:2018:75, točke od 66. do 67.
[81] Presuda od 21. studenoga 2018., *Stichting Greenpeace Nederland i Pesticide Action Network Europe (PAN Europe)* protiv *Europske komisije*, T-545/11 RENV, EU:T:2018:817, točke 40. i 41.
[82] Vidjeti presudu u predmetu *Pagkyprios organismos ageladotrofon (POA) Dimosia Ltd* protiv *Europske komisije*, *op. cit.*, točke od 36. do 38. i od 40. do 42.
[83] *Ibid*., točka 33.
[84] *Ibid*., točka 56.
[85] Presuda od 3. svibnja 2018., *Republika Malta* protiv *Europske komisije*, T-653/16, EU:T:2018:241, točke od 41. do 42.

Međutim, kad je riječ o odluci kojom se odobrava pristup dokumentima, država članica ne može se pozvati na nepravilnosti u postupku koji institucija primjenjuje pri postupanju s početnim ili ponovnim zahtjevima, uključujući rokove koji su uvedeni isključivo u korist podnositelja zahtjeva[86].

Opći sud potvrdio je i da u tom kontekstu povreda *obveze suradnje* institucije s državom članicom može utjecati na zakonitost odluke institucije kojom se odobrava pristup dokumentima koji potječu iz te države članice[87].

Europski sud nije nadležan za izdavanje sudskog naloga u okviru ispitivanja zakonitosti nekog akta na temelju članka 263. Ugovora o funkcioniranju Europske unije. U tom kontekstu ne može instituciji nametnuti odluku o odobravanju pristupa traženim dokumentima[88].

Nadalje, Opći sud potvrdio je svoju prethodnu sudsku praksu prema kojoj se postupak povodom tužbe za poništenje negativne odluke obustavlja kada institucija, bez formalnog povlačenja osporavane odluke, donese novu pozitivnu odluku kojom odobrava pristup traženim dokumentima i time u cijelosti udovolji tužbi podnositelja zahtjeva[89].

6.2.2. Objašnjenja nekih materijalnih pravila

Opći sud razmatrao je 2018. i nekoliko materijalnih pravila iz Uredbe (EZ) br. 1049/2001.

Kad je riječ o izuzeću za *zaštitu međunarodnih odnosa*[90], Opći je sud u nekoliko predmeta potvrdio da institucija u svojem okviru raspolaže velikim prostorom za slobodnu prosudbu[91].

Razlog su za takav širok diskrecijski prostor posebno osjetljiva i važna priroda zaštićenih interesa te potreba da institucija bude posebno pažljiva pri donošenju odluke, koja je po prirodi složena i osjetljiva[92].

Prema mišljenju Općeg suda, takav veliki prostor za slobodnu prosudbu koji je dan instituciji u skladu je s načelom uskog tumačenja izuzeća utvrđenih u članku 4. Uredbe[93].

---

[86] *Ibid*., točke 87. i 88.
[87] *Ibid*., točka 100.
[88] Presuda od 9. listopada 2018., *Sárossy* protiv *Europske komisije*, T-633/17, EU:T:2018:663, točke od 19. do 20. Vidjeti i presudu u predmetu *Pint* protiv *Europske komisije*, *op. cit.*, točku 19.
[89] Rješenje od 19. srpnja 2018., *Izba Gospodarcza Producentów i Operatorów Urządzeń Rozrywkowych* protiv *Europske komisije*, T-750/17, EU:T:2018:506, točke od 15. do 17.
[90] Utvrđeno u članku 4. stavku 1. točki (a) trećoj alineji Uredbe (EZ) br. 1049/2001.
[91] Vidjeti presudu u predmetu *Access Info Europe* protiv *Europske komisije*, *op. cit.*, točke od 40. do 41. Vidjeti i presudu od 11. srpnja 2018., *ClientEarth* protiv *Europske komisije*, T-644/16, EU:T:2018:429, točke od 23. do 24., koja je trenutačno predmet žalbenog postupka; presudu u predmetu *CEE Bankwatch Network* protiv *Europske komisije*, *op. cit.*, točku 77.
[92] Vidjeti presudu u predmetu *ClientEarth* protiv *Europske komisije*, *op. cit.*, točku 23.; i presudu u predmetu *CEE Bankwatch Network* protiv *Europske komisije*, *op. cit*., točku 79.
[93] *Ibid*., točka 25.

Opći je sud zaključio da izuzeće koje se odnosi na zaštitu međunarodnih odnosa stoga podliježe ograničenom sudskom preispitivanju zakonitosti koje obuhvaća samo provjeru poštovanja postupovnih pravila i obveze obrazlaganja, pravilnosti utvrđenog činjeničnog stanja i nepostojanja očite pogreške u ocjeni činjenica ili zlouporabe ovlasti[94].

Opći je sud naglasio i obvezujuću prirodu izuzeća koje se odnosi na zaštitu međunarodnih odnosa i koje, za razliku od ostalih izuzeća predviđenih člankom 4. stavcima 2. i 3. Uredbe (EZ) br. 1049/2001, ne može poništiti nikakav prevladavajući javni interes koji opravdava otkrivanje traženih dokumenata[95].

U okviru izuzeća koje se odnosi na zaštitu *privatnosti i integriteta pojedinca*[96] Opći je sud podsjetio na to da pojam privatnosti obuhvaća osobne podatke u kontekstu profesionalne aktivnosti[97]. Stoga su osobni podaci osoblja institucija EU-a u načelu zaštićeni tim izuzećem, neovisno o „pravu državnog službenika na interpelaciju"[98].

Opći je sud naglasio da se, u svakom slučaju, takvo pravo ne bi trebalo ostvarivati u okviru mehanizama za pristup dokumentima predviđenih Uredbom (EZ) br. 1049/2001[99]. Opći je sud nadalje potvrdio da su prava na zaštitu ugleda i časti pojedinca sastavni dijelovi prava na privatnost[100].

Ugled subjekta, neovisno o njegovoj javnoj ili privatnoj prirodi, isto tako ima pravo na određenu zaštitu, ali u okviru izuzeća koje se odnosi na zaštitu *komercijalnih interesa*[101]. U okviru tog izuzeća Opći je sud smatrao da bi privatno poduzeće kojem su povjerene zadaće od javnog interesa moglo imati pravo na zaštitu svojeg ugleda kao dijela svojih komercijalnih interesa ako je bilo kojem subjektu koji je aktivan na tržištu ugled ključan za obavljanje gospodarskih aktivnosti na tržištu[102].

Opći je sud ponovio da se može smatrati da državno poduzeće ima komercijalne interese u smislu članka 4. stavka 2. prve alineje Uredbe (EZ) br. 1049/2001[103].

Opći je sud presudio i da se osjetljive poslovne informacije koje poduzeća dostavljaju Europskoj komisiji, kao što su podaci o njihovim poslovnim strategijama koji se dostavljaju radi poštovanja regulatornog okvira, mogu zaštititi kao „komercijalni interesi"[104].

---

[94] *Ibid*.
[95] *Ibid*., točka 98.
[96] Utvrđeno u članku 4. stavku 1. točki (b) Uredbe (EZ) br. 1049/2001.
[97] Vidjeti presudu u predmetu *Chambre de commerce et d'industrie métropolitaine Bretagne-Ouest (port de Brest)* protiv *Europske komisije*, *op. cit.*, točku 38.; i presudu u predmetu *V.G., u svojstvu nasljednice M.S.-a*, protiv *Europske komisije*, *op. cit*., točku 64.
[98] *Ibid*., točke 43. i 44.
[99] *Ibid*., točka 46.
[100] *Ibid*., točka 100. Opći je sud donio još jednu zanimljivu presudu u pogledu izuzeća koje se odnosi na pravo na privatnost i integritet pojedinca iz članka 4. stavka 1. točke (b) Uredbe (EZ) br. 1049/2001; riječ je o presudi od 25. rujna 2018., *Maria Psara i dr.* protiv *Europskog parlamenta*, T-639/15 do T-666/15 i T-94/16, EU:T:2018:602. U ovom se Izvješću, u kojem je riječ o tome kako Europska komisija provodi Uredbu, ne daje pregled te presude jer institucija nije bila ni izravna stranka ni intervenijent u postupku.
[101] Utvrđen u članku 4. stavku 2. prvoj alineji Uredbe (EZ) br. 1049/2001.
[102] Vidjeti presudu u predmetu *Falcon Technologies International LLC* protiv *Europske komisije, op. cit.*, točke 51. i 53.
[103] Vidjeti presudu u predmetu *CEE Bankwatch Network* protiv *Europske komisije, op. cit.*, točku 108.
[104] Vidjeti presudu od 12. prosinca 2018., *Deutsche Umwelthilfe eV* protiv *Europske komisije*, T-498/14, EU:T:2018:913, točku 133.

Osim toga, na zaštitu tih interesa (slično kao i na zaštitu prava na privatnost i integritet pojedinca) može se pozivati u razdoblju duljem od razdoblja od najviše 30 godina predviđenog Uredbom (EZ) br. 1049/2001 u pogledu ostalih izuzeća od javnog objavljivanja[105].

Kad je riječ o izuzeću koje se odnosi na zaštitu *sudskog postupka*, Opći je sud ponovio da se na to izuzeće može pozvati u vezi s dokumentima koji nisu bili posebno sastavljeni u vezi sa sudskim postupkom koji je u tijeku[106].

Nadalje, Opći je sud naglasio da se izuzeće koje se odnosi na *pravno savjetovanje* može primijeniti na preliminarna interna stajališta pravne službe Europske komisije izrađena u svrhu političkog dijaloga između institucije i predstavnika države članice i treće zemlje[107].

To posebno vrijedi za slučajeve kada je pripremno stajalište izrađeno u izvanrednim okolnostima i u vezi s politički donekle osjetljivim područjem. U tim okolnostima otkrivanjem bi se zapravo ugrozio, na predvidljiv način, interes institucije da traži i zaprima otvorene, objektivne i cjelovite pravne savjete od svojih raznih službi kako bi pripremila svoje konačno stajalište[108].

Kad je riječ o izuzeću koje se odnosi na zaštitu *svrhe istraga*[109], Opći sud podsjetio je na to da je pojam „istraga" autonoman pojam prava EU-a. Stoga ga se mora tumačiti uzimajući u obzir, među ostalim, njegovo uobičajeno značenje i kontekst u kojem se pojavljuje[110].

Stoga se „istragom" mora smatrati svaki strukturirani i formalizirani postupak Europske komisije koji se provodi radi prikupljanja i analize informacija kako bi ta institucija mogla zauzeti stajalište pri obavljanju svojih dužnosti predviđenih ugovorima.

Međutim, takav postupak ne mora nužno uključivati otkrivanje povrede ili nepravilnosti ili pokretanje postupka u tom pogledu. Pojam „istraga" može obuhvatiti i aktivnost Europske Komisije čija je svrha utvrđivanje činjenica za potrebe ocjene određene situacije[111].

[105] Vidjeti presudu u predmetu *Rogesa* protiv *Europske komisije*, *op. cit.*, točku 90.
[106] Vidjeti presudu u predmetu *Access Info Europe* protiv *Europske komisije*, *op. cit.*, točke od 69. do 72.
[107] *Ibid*., točke od 87. do 88.
[108] *Ibid*.
[109] Utvrđena u članku 4. stavku 2. trećoj alineji Uredbe (EZ) br. 1049/2001.
[110] Vidjeti presudu u predmetu *Daimler AG* protiv *Europske komisije*, *op. cit.*, točku 130.
[111] *Ibid*., točke od 131. do 132.

Opći je sud nadalje utvrdio da izuzeće može, na temelju primjene opće pretpostavke povjerljivosti, i dalje biti primjereno s obzirom na *postupak EU Pilot*, neovisno o njegovoj (dugotrajnoj) privremenoj obustavi nakon podnošenja zahtjeva za prethodnu odluku[112].

Kad je riječ o primjeni izuzeća koje se odnosi na *spise o državnim potporama*, Opći je sud potvrdio postojanje pretpostavke povjerljivosti dokumenata sadržanih u tim spisima te je pojasnio da se ta pretpostavka ne primjenjuje samo u vezi s pojedincima nego i sektorskim istragama[113]. Činjenica da predmetni dokumenti nisu označeni kao povjerljivi nije relevantna u tom pogledu[114].

Kad je riječ o *postupku zbog povrede* u skladu s člankom 258. Ugovora o funkcioniranju Europske unije, Opći je sud ponovno naglasio da taj postupak zauzima „poseban položaj u sustavu pristupa dokumentima", što je i Sud već potvrdio[115].

Opći je sud stoga podsjetio na to da postupak zbog povrede ima obilježja koja se protive odobravanju potpune transparentnosti, čak i u tako osjetljivim područjima kao što je okoliš[116].

Opći je sud stoga potvrdio primjenu opće pretpostavke povjerljivosti dokumenata koji su dio spisa postupka zbog povrede[117], neovisno o primjenjivosti bilo kojeg posebnog propisa kojim se predviđa restriktivniji okvir od onog iz Uredbe (EZ) br. 1049/2001[118]. Takva opća pretpostavka oslobađa instituciju obveze bilo kakvog djelomičnog otkrivanja[119].

Kad je riječ o istragama koje se odnose na *zabranjene sporazume*[120], Opći je sud potvrdio da se opća pretpostavka povjerljivosti priznata u okviru prethodne sudske prakse primjenjuje neovisno o broju dokumenata na koje se odnosi zahtjev za pristup, pa čak i kad je samo jedan dokument predmet zahtjeva[121].

U tom je pogledu Opći sud naglasio da je relevantan kvalitativni kriterij, to jest činjenica da se dokumenti odnose na isti postupak, a ne kvantitativni kriterij (to jest veći ili manji broj dokumenata na koji se odnosi zahtjev za pristup)[122].

---

[112] Vidjeti presudu u predmetu *Pint* protiv *Europske komisije, op. cit.*, točku 38.; i presudu u predmetu *Sárossy* protiv *Europske komisije, op. cit.*, točku 41.
[113] Vidjeti presudu u predmetu *Chambre de commerce et d'industrie métropolitaine Bretagne-Ouest (port de Brest)* protiv *Europske komisije, op. cit.*, točke 64. i 91.
[114] *Ibid*., točka 106.
[115] Presuda od 5. prosinca 2018., *Liam Campbell* protiv *Europske komisije*, T-312/17, EU:T:2018:876, točka 32.
[116] *Ibid*.
[117] *Ibid*., točka 29.
[118] *Ibid*., točka 33.
[119] *Ibid*., točka 49.
[120] U skladu s člankom 101. Ugovora o funkcioniranju Europske unije.
[121] Vidjeti presudu u predmetu *Edeka-Handelsgesellschaft Hessenring mbH* protiv *Europske komisije, op. cit.*, točku 71.
[122] *Ibid*., točke od 72. do 73.

Stoga se opća pretpostavka povjerljivosti primjenjuje i na sadržaj spisa, bez obzira na njegovu posebnu karakteristiku da ne sadržava vlastite informacije[123].

Četiri su glavna razloga za tu pretpostavku. Prvo, sadržaj je organizacijski dokument spisa koji se odnosi na predmetni postupak i koji je stoga dio niza dokumenata koji se na njega odnose. Drugo, on sadržava popis svih dokumenata koji se nalaze u spisu, naslovljava ih i identificira. Treće, riječ je o dokumentu koji je po svojoj prirodi takav da se u njemu upućuje na svaki dokument u spisu i time odražavaju svi dokumenti spisa i određene informacije koje se odnose na ono što je sadržano u tim dokumentima. Četvrto, on omogućuje uvid u sve korake koje je Europska komisija poduzela u postupku u području zabranjenih sporazuma. Stoga sadržaj spisa u području zabranjenih sporazuma može sadržavati relevantne i konkretne informacije o onome što spis sadržava[124].

U tom je kontekstu Opći sud potvrdio da je glavni kriterij za primjenu opće pretpostavke o povjerljivosti taj je li dokument čije se otkrivanje zahtijeva dio upravnog spisa koji se odnosi na postupak na temelju članka 101. Ugovora o funkcioniraju Europske unije[125].

Kad je riječ o izuzeću koje se odnosi na zaštitu *procesa odlučivanja*, Opći sud pojasnio je da privremeni sporazumi koje Europski parlament, Vijeće i Komisija postignu u okviru trijaloga nisu obuhvaćeni općom pretpostavkom neotkrivanja, neovisno o tome je li zakonodavni postupak još u tijeku[126].

Opći je sud, međutim, naglasio da je instituciji dopušteno da u propisno opravdanim slučajevima na temelju izuzeća koje se odnosi na zaštitu procesa odlučivanja odbije pristup zakonodavnim dokumentima, uključujući trijaloge. Opći je sud napomenuo da se tim izuzećem zakonodavni postupak ne isključuje iz njegova područja primjene[127].

Opći sud imao je 2018. priliku i da pojasni pojam *prevladavajući javni interes*. Taj interes ima ključnu ulogu u okviru Uredbe (EZ) br. 1049/2001 s obzirom na to da može imati prednost u odnosu na neka izuzeća kojima se opravdava odbijanje pristupa traženim dokumentima[128].

U tom je kontekstu Opći sud podsjetio na to da je na podnositelju zahtjeva za pristup da utvrdi postojanje tog interesa[129]. Sve argumente u tom pogledu podnositelj zahtjeva mora iznijeti najkasnije u fazi ponovnog zahtjeva (prije nego što institucija donese ponovnu odluku). U sudskoj fazi postupka ne može se pozivati na nove argumente[130].

Osim toga, podnositelj zahtjeva koji se poziva na nepobitan prevladavajući javni interes mora dokazati i na koji bi se način otkrivanjem traženih dokumenata pridonijelo zaštiti tog interesa u konkretnom predmetu[131].

---

[123] *Ibid*., točke od 76. do 78.
[124] *Ibid*., točka 76.
[125] *Ibid*., točka 85.
[126] Vidjeti presudu u predmetu *De Capitani* protiv *Europske komisije*, *op. cit*., točku 84.
[127] *Ibid*., točka 112.
[128] To jest, izuzeća predviđena člankom 4. stavcima 2. i 3. Uredbe (EZ) br. 1049/2001.
[129] Vidjeti presudu u predmetu *Access Info Europe* protiv *Europske komisije*, *op. cit.*, točku 97.; i presudu u predmetu *CEE Bankwatch Network* protiv *Europske komisije*, *op. cit.*, točku 127.
[130] Vidjeti presudu u predmetu *CEE Bankwatch Network* protiv *Europske komisije*, *op. cit.*, točku 133.
[131] Presuda od 9. listopada 2018., *Éva Erdősi Galcsikné* protiv *Europske komisije*, T-632/17, EU:T:2018:664, točke od 44. do 45.

Opći je sud isto tako ponovno naveo da opća razmatranja, kao što su „interes da se potakne povjerenje građana u njihove vladine institucije”[132] ili „pravo javnosti da bude informirana o radu institucija”[133], ne mogu sama po sebi biti razlog za opravdanje postojanja prevladavajućeg javnog interesa. To posebno vrijedi za područja u kojima institucija objavljuje redovita priopćenja za tisak[134].

Ipak, Opći sud priznao je da se podnositelji zahtjeva mogu pozvati na načelo transparentnosti kako bi dokazali postojanje prevladavajućeg javnog interesa, pod uvjetom da dokažu da to načelo ima „posebnu težinu” u konkretnom slučaju[135].

Međutim, u skladu s ustaljenom sudskom praksom načelo transparentnosti nema uvijek istu težinu, koja ovisi o tome odnosi li se traženi dokument na zakonodavno ili upravno područje djelovanja institucije[136].

Opći je sud ponovno naglasio da je pojam „prevladavajući javni interes” objektivan i općenit. Stoga interes podnositelja zahtjeva da nacionalnom sudu podnesu dokazne dokumente nije prevladavajući javni interes u smislu Uredbe. To je privatan interes[137]. Podnositelji zahtjeva ne bi smjeli upotrebljavati Europsku komisiju kao sredstvo u svrhu dobivanja pristupa dokazima koji nisu dostupni drugim putovima[138].

Od podnositelja zahtjeva stoga se zahtijeva da se koriste pravnim sredstvima koja su priznata njihovim nacionalnim pravnim poretkom te da za prikupljanje dokaza primjenjuju metode koje su propisane tim pravnim poretkom[139]. Slično tomu, interes da se ocijeni održivost nacionalnih postupaka isto je tako privatan interes[140].

[132] Presuda od 11. prosinca 2018., *Arca Capital Bohemia a.s.* protiv *Europske komisije*, T-440/17, EU:T:2018:898, točka 76.
[133] Vidjeti presudu u predmetu *Liam Campbell* protiv *Europske komisije*, *op. cit.*, točku 64.; i presudu u predmetu *Sumner* protiv *Europske komisije*, *op. cit.*, točku 64.
[134] Vidjeti presudu u predmetu *Liam Campbell* protiv *Europske komisije*, *op. cit.*, točku 64.
[135] Vidjeti presudu u predmetu *Access Info Europe* protiv *Europske komisije*, *op. cit.*, točku 105.; i presudu u predmetu *Éva Erdősi Galcsikné* protiv *Europske komisije*, *op. cit.*,točku 49.
[136] Presuda *Arca Capital Bohemia a.s.* protiv *Europske komisije*, T-441/17, EU:T:2018:899, točka 75.
[137] Vidjeti presudu u predmetu *Sárossy* protiv *Europske komisije*, *op. cit.*, točku 32.
[138] Vidjeti prethodnu sudsku praksu: među ostalim, presudu od 25. rujna 2014. u predmetu *Darius Nicolai Spirlea i Mihaela Spirlea* protiv *Europske komisije*, T-306/12, EU:T:2014:816, točku 99.
[139] *Ibid*.
[140] Vidjeti presudu u predmetu *Sumner* protiv *Europske komisije*, *op. cit.*, točku 62.

6.2.3. Objašnjenja u pogledu interakcije Uredbe s drugim instrumentima

Opći sud razmatrao je 2018. i pitanje interakcije Uredbe (EZ) br. 1049/2001 s drugim posebnim instrumentima.

Prvo, Opći sud pojasnio je područje primjene Uredbe (EZ) br. 1049/2001 i takozvane *Uredbe o zajedničkoj ribarstvenoj politici*[141]. Potonja uredba ima drukčiji cilj od prve, a to je uspostava sustava za kontrolu, inspekciju i izvršenje kako bi se osigurala sukladnost s pravilima zajedničke ribarstvene politike[142].

S obzirom na to da nijedna od tih uredaba ne sadržava nikakvu odredbu koja izričito predviđa nadređenost jedne drugoj, svaka od tih uredaba mora se primjenjivati na način usklađen s onom drugom, čime se omogućuje njihova dosljedna primjena[143].

Slijedom toga, kad se zahtjevom na temelju Uredbe (EZ) br. 1049/2001 traži pristup dokumentima koji sadržavaju podatke u smislu Uredbe o zajedničkoj ribarstvenoj politici, odredbe potonje uredbe koje se odnose na povjerljivost podataka koji su prikupljeni i razmijenjeni u okviru te uredbe postaju u cijelosti primjenjive[144].

Te odredbe ne predstavljaju poseban zakon koji odstupa od općih pravila o javnom pristupu dokumentima utvrđenih u Uredbi (EZ) br. 1049/2001, nego se njima propisuju posebna pravila koja osiguravaju pojačanu zaštitu određenih podataka[145]. Stoga je Opći sud potvrdio da je prethodna suglasnost države članice apsolutni uvjet za otkrivanje podataka koje je ta država članica dostavila u okviru Uredbe o zajedničkoj ribarstvenoj politici[146].

Drugo, Opći je sud objasnio odnos između Uredbe (EZ) br. 1049/2001 i *Aarhuške uredbe*[147]. Potonjom se uredbom u opći sustav javnog pristupa dokumentima uvode detaljna pravila koja se odnose na pristup informacijama o okolišu. U tom je pogledu Opći sud potvrdio da se Aarhuška uredba, čiji je cilj primjena Aarhuške konvencije na institucije i tijela Europske unije, ne primjenjuje u okviru Europske zajednice za atomsku energiju[148].

Utvrđenje Općeg suda temeljilo se, među ostalim, na naslovu Aarhuške uredbe, u kojem se izričito upućuje na „institucije i tijela Europske zajednice” (a da se pritom ne razmatra njezina primjena na druge subjekte, primjerice institucije ili tijela Europske zajednice za atomsku energiju), te na njezinoj preambuli, u kojoj se upućuje isključivo na Ugovor o

---

[141] Uredba Vijeća (EZ) br. 1224/2009 od 20. studenoga 2009. o uspostavi sustava kontrole Zajednice za osiguranje sukladnosti s pravilima zajedničke ribarstvene politike, o izmjeni uredbi (EZ) br. 847/96, (EZ) br. 2371/2002, (EZ) br. 811/2004, (EZ) br. 768/2005, (EZ) br. 2115/2005, (EZ) br. 2166/2005, (EZ) br. 388/2006, (EZ) br. 509/2007, (EZ) br. 676/2007, (EZ) br. 1098/2007, (EZ) br. 1300/2008, (EZ) br. 1342/2008 i o stavljanju izvan snage uredbi (EEZ) br. 2847/93, (EZ) br. 1627/94 i (EZ) br. 1966/2006, Službeni list L 343, 22. prosinca 2009., str. 1. (dalje u tekstu „Uredba o zajedničkoj ribarstvenoj politici”).

[142] Vidjeti presudu u predmetu *Republika Malta* protiv *Europske komisije*, *op. cit.*, točku 136.

[143] *Ibid*., točke 137. i 140.

[144] *Ibid*., točka 142.

[145] *Ibid*., točka 139.

[146] *Ibid*., točke 150., 162. i 173.

[147] Uredba (EZ) br. 1367/2006 Europskog parlamenta i Vijeća od 6. rujna 2006. o primjeni odredaba Aarhuške konvencije o pristupu informacijama, sudjelovanju javnosti u odlučivanju i pristupu pravosuđu u pitanjima okoliša na institucije i tijela Zajednice, Službeni list L 264, 25. rujna 2006., str. 13. (dalje u tekstu „Aarhuška uredba”).

[148] Vidjeti presudu u predmetu *CEE Bankwatch Network* protiv *Europske komisije*, *op. cit.*, točke od 48. do 50.

EZ-u[149]. Stoga mjere donesene na temelju Ugovora o Europskoj zajednici za atomsku energiju ne podliježu nužno obvezama primjenjivima u okviru Europske unije, s obzirom na to da su Europska zajednica za atomsku energiju i Europska zajednica, današnja Europska unija, različite organizacije koje su uspostavljene različitim ugovorima i imaju različite pravne osobnosti[150].

Osim toga, Opći je sud naglasio da Aarhuška uredba nema nikakav utjecaj na primjenjivost opće pretpostavke povjerljivosti u okviru istrage[151]. Tim se instrumentom ne nameće ni obveza restriktivnog tumačenja razlogâ za odbijanje pristupa navedena u pogledu izuzeća koje se odnosi na istrage predviđenog Uredbom (EZ) br. 1049/2001, u odnosu na dokumente koji sadržavaju informacije o emisijama u okoliš[152].

Nadalje, Opći je sud obrazložio i definiciju područja primjene pojma „informacije koje se odnose na emisije u okoliš" na temelju Aarhuške uredbe[153]. Taj je pojam u srži proširenog prava na pristup jer dovodi do primjene pretpostavke postojanja prevladavajućeg javnog interesa za otkrivanje (osim za dokumente koji se odnose na istrage, a posebno na povrede)[154].

U skladu s tim, pojam „informacije koje se odnose na emisije u okoliš" ne obuhvaća sve informacije koje su na neki način povezane s emisijama u okoliš[155].

Dakle, informacije o količini emisija CO_2 po toni proizvedenih proizvoda, iako su povezane s emisijama u okoliš, same po sebi ne ispunjuju uvjete da ih se svrsta u „informacije koje se odnose na emisije u okoliš" u smislu Aarhuške uredbe.

Takve informacije o učinkovitosti u pogledu smanjenja emisija ugljika ne smatraju se informacijama koje se odnose na emisije u okoliš jer na temelju njih javnost ne može saznati stvarnu (ili dovoljno predvidljivu) ukupnu količinu koju je određeno postrojenje ispustilo u okoliš ni kemijski sastav ili zemljopisni položaj tih emisija[156].

[149] *Ibid*., točka 50.
[150] *Ibid*., točka 47.
[151] Vidjeti presudu u predmetu *Daimler* protiv *Komisije, op. cit*., točke od 104. do 105.
[152] *Ibid*., točke od 99. do 103.
[153] Vidjeti članak 6. stavak 1. Aarhuške uredbe.
[154] *Ibid*.
[155] Vidjeti presudu u predmetu *Deutsche Umwelthilfe eV* protiv *Europske komisije, op. cit.*, točku 113.
[156] Vidjeti presudu u predmetu *Rogesa* protiv *Europske komisije, op. cit.*, točke od 102. do 106., koja je trenutačno predmet žalbenog postupka.

Slično tomu, informacije koje se odnose na odobrenje aktivne tvari u nekim proizvodima koji se ocjenjuju na razini EU-a ne odnose se nužno na emisije čije se oslobađanje u okoliš može predvidjeti. Upotreba, uvjeti primjene i sastav proizvoda koje je država članica odobrila na svojem području mogu biti znatno drukčiji. Stoga takvi podaci ne ispunjuju uvjete da ih se svrsta u „informacije koje se odnose na emisije u okoliš" u smislu Aarhuške uredbe[157].

Isto tako, dokumenti koji sadržavaju mišljenja, ocjene i prijedloge proizvođača automobila u pogledu dostupnosti određene tvari nisu, kao takvi, informacije koje se odnose na emisije u okoliš u smislu Aarhuške uredbe[158]. To posebno vrijedi ako u tim dokumentima nisu navedene pojedinosti o opsegu i trajanju upotrebe predmetne tvari ili o tome kako bi ta tvar pridonijela povećanju rizika od emisija u okoliš[159].

Zaključno, Europska komisija pomno je pratila razvoj sudske praske europskih sudova te je uzela u obzir sva prethodno navedena objašnjenja pružena 2018. Institucija je posebno osigurala prilagodbu svoje upravne prakse kako bi postupala u skladu s navedenim kad god je to potrebno. U tu je svrhu, kao i prethodnih godina, Glavno tajništvo zajedno s Pravnom službom redovito organiziralo seminare kako bi se osoblje upoznalo s najnovijim razvojem događaja u sudskoj praksi u području pristupa dokumentima.

6.3. Novi predmeti pred Sudom koji su u tijeku[160]

Pred Općim sudom 2018. pokrenuto je 11 novih predmeta protiv Europske komisije na temelju Uredbe (EZ) br. 1049/2001[161]. Istodobno je Sudu podneseno pet žalbi protiv presuda Općeg suda u predmetima u kojima je Europska komisija bila stranka u postupku[162].

[157] Vidjeti presudu u predmetu *Stichting Greenpeace Nederland i Pesticide Action Network Europe (PAN Europe)* protiv *Europske komisije*, *op. cit.*, točku 90.

[158] Vidjeti presudu u predmetu *Deutsche Umwelthilfe eV* protiv *Europske komisije*, *op. cit.*, točku 111.

[159] *Ibid*.

[160] Na dan 31. prosinca 2018.

[161] Riječ je o sljedećim predmetima: *Umweltinstitut München* protiv *Komisije*, T-712/18; *Bronckers* protiv *Komisije*, T-746/18; *Bonnafous* protiv *Komisije*, T-646/18; *TUIfly* protiv *Komisije*, T-619/18; *Compañia de Tranvías de la Coruña* protiv *Komisije*, T-485/18; *RATP* protiv *Komisije*, T-422/18; *RATP* protiv *Komisije*, T-250/18; *Bruel* protiv *Komisije*, T-202/18; *Batchelor* protiv *Komisije*, T-85/18; *Planet* protiv *Komisije*, T-29/18; i *Pesticide Action Network Europe (PAN Europe)* protiv *Europske komisije*, T-25/18.

[162] Riječ je o predmetima *Pint* protiv *Komisije i Mađarske*, C-770/18 P (Žalba: predmet pred Općim sudom T-634/17); *ClientEarth* protiv *Komisije*, C-612/18 P (Žalba: predmet pred Općim sudom T-644/16); *Verein Deutsche Sprache eV* protiv *Europske komisije*, C-440/18 P (Žalba: predmet pred Općim sudom T-468/16); *Rogesa* protiv *Komisije*, C-568/18 P (Žalba: predmet pred Općim sudom T-643/13); i *Izba Gospodarcza Producentów i Operatorów Urządzeń Rozrywkowych* protiv *Komisije*, C-560/18 P (Žalba: predmet pred Općim sudom T-514/15).

ZAKLJUČCI

Pravo na pristup dokumentima na zahtjev, kako je predviđeno u Povelji Europske unije o temeljnim pravima, Ugovorima o Europskoj uniji i Uredbi (EZ) br. 1049/2001, u 2018. i dalje je imalo ključnu ulogu u načinu na koji Europska komisija ispunjava svoju obvezu u pogledu transparentnosti.

Mali broj tužbi i presuda o poništenju njezinih odluka u tom području upućuje na to da Europska komisija općenito postiže odgovarajuću ravnotežu između prava na pristup i ostalih javnih i privatnih interesa zaštićenih na temelju izuzeća utvrđenih u Uredbi (EZ) br. 1049/2001.

Europska komisija i dalje je institucija EU-a koja obrađuje daleko najveći broj zahtjeva za pristup dokumentima na temelju Uredbe (EZ) br. 1049/2001. Zaprimivši čak 6 912 početnih zahtjeva, Komisija je 2018. dosegnula najveći broj zahtjeva od 2001., kada je Uredba stupila na snagu. Većina tih zahtjeva odnosila se na niz dokumenata, a neki i na čitave spise.

S jedne strane, zbog povećanja broja zahtjeva i njihove složenosti institucija se sve više suočavala s teškim izazovom usklađivanja načela transparentnosti s uravnoteženim i djelotvornim načinom donošenja politika.

S druge strane, to je nedvojbeno dovelo do toga da je velik broj dokumenata postao javno dostupan, uz neka izuzeća. Ti objavljeni dokumenti dopunili su veliku količinu informacija i dokumenata koji su već dostupni na internetskim stranicama Europske komisije zahvaljujući politici institucije da neprestano povećava proaktivno objavljivanje i njezinoj čvrstoj predanosti transparentnosti.

Europska komisija pozdravlja sve veći interes javnosti za njezinim aktivnostima te kontinuirano poduzima nove inicijative radi proaktivnog povećanja transparentnosti u svojim postupcima odlučivanja.

U prilog tomu govori, među ostalim, i činjenica da su 2018. stupili na snagu novi Kodeks ponašanja članova Europske komisije i Uredba o zaštiti osobnih podataka, ali i to da je postignuta dosad nezabilježena razina transparentnosti u okviru osjetljivih pregovora o Brexitu.

Naposljetku, Europska komisija 2018. sve se više suočavala s novim sveprisutnim izazovom za transparentnost, a to su dezinformacije na internetu. Dezinformacije su antiteza transparentnosti. Institucija je stoga surađivala sa svim dionicima na utvrđivanju jasnog, cjelovitog i širokog akcijskog plana[163] za suzbijanje širenja i učinaka dezinformacija u Europi kako bi se osigurala zaštita europskih vrijednosti i demokratskih sustava.

[163] Zajednička komunikacija Europskom parlamentu, Europskom vijeću, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru i Odboru regija: Akcijski plan za borbu protiv dezinformiranja, JOIN(2018) 36, 5. prosinca 2018., dostupno na https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/action-plan-against-disinformation.