

PRESUDA SUDA

od 11. siječnja 2000.(*)

„Žalba – Pristup informacijama – Odluka Komisije 94/90/EZUČ, EZ, Euratom – Doseg iznimke koja se odnosi na zaštitu javnog interesa – Neodgovarajuće obrazloženje – Članak 6. Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda – Načela jednakosti među strankama i prava obrane”

U spojenim predmetima C-174/98 P i C-189/98 P,

Kraljevina Nizozemska, koju zastupaju M. A. Fierstra i C. Wissels, zamjenici pravnog savjetnika u Ministarstvu vanjskih poslova, u svojstvu agenata, s izabranom adresom za dostavu u Luxembourg, pri nizozemskom veleposlanstvu, 5, rue C. M. Spoo,

tužitelj u predmetu C-174/98 P i intervenijent u prvom stupnju,

i

Gerard van der Wal, s adresom u Crainhemu (Belgija), kojeg zastupa L. Y. J. M. Parret, s izabranom adresom za dostavu u Luxembourg pri odvjetničkoj pisarnici A. Maya, 31, Grand-Rue,

tužitelj u predmetu C-189/98 P i tužitelj u prvom stupnju,

povodom žalbe izjavljene protiv presude koju je donio Prvostupanjski sud Europskih Zajednica (četvrto vijeće) od 19. ožujka 1998., Van der Wal/Komisija (T-83/96, Zb., str. II-545.), u svrhu ukidanja te presude,

a druga strana u postupku je:

Komisija Europskih zajednica, koju zastupaju W. Wils i U. Wölker, članovi pravne službe, u svojstvu agenata, s izabranom adresom u Luxembourg pri uredu C. Gómeza de la Cruza, člana iste službe, Centre Wagner, Kirchberg,

SUD,

u sastavu: G. C. Rodríguez Iglesias, predsjednik, J. C. Moitinho de Almeida (izvjestitelj), D. A. O. Edward i L. Sevón (predsjednici vijeća), P. J. G. Kapteyn, C. Gulmann, G. Hirsch, H. Ragnemalm i M. Wathelet, suci,

nezavisni odvjetnik: G. Cosmas,

tajnik: H. von Holstein, zamjenik tajnika,

uzimajući u obzir izvještaj za raspravu,

saslušavši izlaganja stranaka na raspravi održanoj 11. svibnja 1999.,

saslušavši mišljenje nezavisnog odvjetnika na raspravi održanoj 6. srpnja 1999.,
donosi sljedeću

Presudu

- 1 Zahtjevima podnesenima tajništvu Suda 11. i 19. svibnja 1998., Kraljevina Nizozemska (predmet C-174/98 P) i Van der Wal (predmet C-189/98 P) podnijeli su na temelju članka 49. Statuta Suda EZ-a žalbu protiv presude Prvostupanjskog suda od 19. ožujka 1998., Van der Wal/Komisija (T-83/96, Zb., str. II-545., dalje u tekstu: pobijana presuda) kojom je taj sud odbio zahtjev za poništenje odluke Komisije od 29. ožujka 1996. kojom se uskraćuje pristup određenim dokumentima (dalje u tekstu: sporna odluka).

Tužba pred Općim sudom

- 2 Što se tiče pravnog okvira, Opći sud utvrdio je:
 - „1 U Završni akt Ugovora o Europskoj uniji, potpisanog u Maastrichtu 7. veljače 1992., države članice unijele su sljedeću Izjavu (br. 17) o pravu na pristup informacijama:

,Konferencija smatra da transparentnost procesa odlučivanja jača demokratsku prirodu institucija kao i povjerenje javnosti u upravu. U skladu s tim Konferencija preporučuje da Komisija najkasnije 1993. podnese Vijeću izvješće o mjerama koje su osmišljene tako da poboljšaju javni pristup informacijama koje su dostupne institucijama.’
 - 2 Kao odgovor na tu izjavu, Komisija je objavila Komunikaciju 93/C 156/05 o javnom pristupu dokumentima institucija (SL C 156, str. 5.) koju je 5. svibnja 1993. uputila Vijeću, Parlamentu i Gospodarskom i socijalnom odboru. Dana 2. lipnja 1993. donijela je Komunikaciju 93/C 166/04 o transparentnosti u Zajednici (SL C 166, str. 4.).
 - 3 U kontekstu tih prethodnih koraka usmjerenih prema provedbi načela transparentnosti, Vijeće i Komisija su 6. prosinca 1993. odobrile kodeks ponašanja u vezi s javnim pristupom dokumentima Vijeća i Komisije (SL 1993, L 340, str. 41., dalje u tekstu: kodeks ponašanja) kojim su se nastojala uspostaviti načela o pristupu dokumentima tih institucija.
 - 4 Kako bi osigurala ispunjenje preuzete obveze, Komisija je na temelju članka 162. Ugovora o EZ-u 8. veljače 1994. donijela Odluku 94/90/EZUČ, EZ, Euratom o javnom pristupu dokumentima Komisije (SL L 46, str. 58., dalje u tekstu: Odluka 94/90), na temelju čijeg članka 1. je bio službeno donesen Kodeks ponašanja. Tekst tog Kodeksa priložen je Odluci 94/90.

- 5 Kodeks ponašanja kao što ga je Komisija donijela uspostavlja sljedeće opće načelo:

„Javnost ima najširi mogući pristup dokumentima Komisije i Vijeća.”[neslužbeni prijevod]

- 6 U tu svrhu izraz „dokument” definiran je Kodeksom ponašanja kao „svaki pisani tekst, bez obzira na to na kojem se nosaču podataka nalazi, koji sadržava već postojeće podatke koji su u posjedu Komisije ili Vijeća”.

- 7 Nakon kratkog prikaza pravila o podnošenju i obradi zahtjeva za pristup dokumentima, u Kodeksu ponašanja na sljedeći se način opisuje postupak koji treba slijediti u slučajevima kada se predlaže odbijanje zahtjeva za pristup informacijama:

„U slučajevima kada nadležne službe predmetne institucije namjeravaju toj instituciji predložiti odbijanje zahtjeva, o tome će obavijestiti njegovog podnositelja te ga uputiti da u roku mjesec dana mora toj instituciji podnijeti ponovni zahtjev za preispitivanje tog stajališta jer će se u suprotnome smatrati da je povukao svoj prvotni zahtjev.

Ako nakon ponovnog zahtjeva predmetna institucija odluči uskratiti pristup dokumentu, o toj se odluci, koja se mora donijeti u roku od mjesec dana od podnošenja ponovnog zahtjeva, u najkraćem mogućem roku pisanim putem obavještava podnositelj zahtjeva. Odluka treba biti propisno obrazložena te sadržavati uputu o pravnom lijeku, to jest pokretanju sudskog postupka i podnošenju pritužbe Europskom ombudsmanu pod uvjetima predviđenima člankom 173. odnosno člankom 138.e Ugovora o Europskoj zajednici.”

- 8 Kodeks ponašanja sadržava sljedeći popis okolnosti na koje se neka institucija može pozvati kako bi obrazložila odbijanje zahtjeva za pristup dokumentima:

„Institucije uskraćuju pristup svakom dokumentu čije bi otkrivanje moglo ugroziti:

- zaštitu javnog interesa (javnu sigurnost, međunarodne odnose, monetarnu stabilnost, sudske postupke, inspekcijske nadzore i istrage),
- zaštitu pojedinca i privatnosti,
- zaštitu trgovinske i industrijske tajne,
- zaštitu financijskih interesa Zajednice,
- zaštitu tajnosti kada to traže fizičke ili pravne osobe koje su dale informaciju ili kada je to predviđeno propisima države članice koja je dostavila informaciju.

Pristup mogu uskratiti i kao bi zaštitile interes institucije u pogledu osiguranja tajnosti njezinih postupaka.”

9 Godine 1993. Komisija je donijela Komunikaciju 93/C 39/05 o suradnji nacionalnih sudova i Komisije u primjeni članaka 85. i 86. Ugovora o EZ-u (SL C 39, str. 6., dalje u tekstu: Komunikacija) [...] [neslužbeni prijevod]

3 Što se tiče činjenica, u pobijanoj presudi piše:

„10 U XXIV. izvješću o politici tržišnog natjecanja (1994.) (dalje u tekstu: XCIV. izvješće) piše da je Komisija zaprimila niz pitanja od nacionalnih sudova ...

11 Dopisom od 23. siječnja 1996. tužitelj je, kao odvjetnik i član društva koje se bavi predmetima o pitanjima tržišnog natjecanja na razini Zajednice, zatražio preslike sljedećih odgovora Komisije na ta pitanja, odnosno:

(1) dopis od 2. kolovoza 1993. koji je glavni direktor Glavne uprave za tržišno natjecanje (DG IV) poslao Oberlandesgerichu (vrhovni pokrajinski sud) u Düsseldorfu, a u kojem je riječ o sukladnosti ugovora o distribuciji s Uredbom Komisije (EEZ) br. 1983/83 od 22. lipnja 1983. o primjeni članka 85. stavka 3. Ugovora na kategorije ugovora o isključivoj distribuciji (SL L 173, str. 1., dalje u tekstu: Uredba br. 1983/83),

(2) dopis od 13. rujna 1994. koji je povjerenik van Miert poslao Tribunal d'Instanceu (okružni sud) u St. Brieuću, a koji se tiče tumačenja Uredbe Vijeća (EEZ) br. 26 od 4. travnja 1962. o primjeni određenih pravila tržišnog natjecanja na proizvodnju i trgovinu poljoprivrednim proizvodima (SL 1962, 30, str. 993., dalje u tekstu: Uredba br. 26) i

(3) dopis koji je početkom 1995. Komisija poslala Cour d'Appelu (žalbeni sud) u Parizu i u kojem je zatražila njegovo mišljenje o ugovornim odredbama o ciljanim prihodima od prodaje ovlaštenih zastupnika motornih vozila u svjetlu članka 85. stavka 1. Ugovora i Uredbe Komisije (EEZ) br. 123/85 od 12. prosinca 1984. o primjeni članka 85. stavka 3. Ugovora na određene kategorije ugovora o distribuciji i servisiranju motornih vozila (SL 1985, L 15, str. 16., dalje u tekstu: Uredba br. 123/85).

12 Dopisom od 23. veljače 1996. glavni direktor DG IV odbio je tužiteljev zahtjev uz obrazloženje da bi otkrivanje traženih pisama štetno utjecalo na „zaštitu javnog interesa (sudski postupci)”. U dopisu piše:

„[...] Kada Komisija odgovara na pitanja koja joj postave nacionalni sudovi u svrhu rješavanja sporova koji se pred njime vode, Komisija nastupa kao *amicus curiae*. Od nje se očekuje da pokaže stanovitu suzdržanost ne samo glede prihvaćanja načina na koji su joj ta pitanja postavljena, nego i glede njezina korištenja odgovora na ta pitanja.

Smatram da odgovori, kada se pošalju, čine sastavni dio postupka te se nalaze u rukama suda koji je postavio pitanje. I pravni i činjenični elementi sadržani u odgovorima moraju [...] se, u kontekstu postupka koji je u tijeku, smatrati dijelom spisa nacionalnog suda. Komisija je odgovore poslala tom nacionalnom sudu, a na

pitanje treba li objaviti te informacije i/ili ih učiniti dostupnima trećima treba prije svega odgovoriti nacionalni sud kojemu je taj odgovor poslan.

[...]"

- 13 Glavni direktor se pozvao i na potrebu održavanja odnosa povjerenja između izvršne vlasti Zajednice, s jedne strane, i sudova država članica, s druge. Takva razmatranja, koja vrijede za sve slučajeve, još su primjenjivija u predmetima kao što je ovaj, u kojemu još nije donesena pravomoćna presuda u pogledu stvari o kojima su Komisiji bila postavljena pitanja.
- 14 Dopisom od 29. veljače 1996. tužitelj je poslao ponovni zahtjev glavnom tajniku Komisije u kojem je između ostalog naveo da ne vidi kako bi to što su treći saznali informacije koje nisu povjerljive naravi, a koje je Komisija dostavila nacionalnom sudu u okviru primjene tržišnog prava Zajednice moglo ugroziti tijekom postupka koji se vodi pred nacionalnim sudom.
- 15 Dopisom od 29. ožujka 1996. (dalje u tekstu: sporna odluka) glavni tajnik Komisije potvrdio je odluku Opće uprave IV. „uz obrazloženje da bi objava odgovora mogla ugroziti zaštitu javnog interesa i, konkretnije, dobro sudovanje”. Nastavio je kako slijedi:

„[...] postoji opasnost da bi objava traženih odgovora, koji se sastoje od pravnih analiza, mogla ugroziti odnos i nužnu suradnju između Komisije i nacionalnih sudova. Jasno je da Sudu koji je Komisiji podnio pitanje, koje se osim toga odnosi na postupak koji je u tijeku, ne bi bilo drago da se odgovor koji mu je bio dostavljen objavi.

[...]"

- 16 Glavni tajnik dodao je da se predmetni postupak znatno razlikuje od onog iz članka 177. Ugovora na koji se tužitelj pozvao u svojem ponovnom zahtjevu.”
[neslužbeni prijevod]
- 4 U tim je okolnostima 29. svibnja 1996. G. Van der Wal podnio tužbu za poništenje sporne odluke kojom mu se uskraćuje pristup prethodno spomenutim dopisima.
- 5 Rješenjem od 9. prosinca 1996. Opći sud dopustio je nizozemskoj vladi da intervenira u prilog zahtjevu G. Van der Wala.

Žalba

- 6 Pobijanom presudom Opći sud odbio je tužbu. I nizozemska vlada i G. Van der Wal uložili su žalbe koje su se temeljile na sljedećim žalbenim razlozima:
 - povreda Odluke 94/90 te članka 33. u vezi s člankom 44. Statuta EZ Suda, odnosno
 - povreda Odluke 94/90, Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda (EKLJP), obveze obrazloženja te načela jednakosti između stranaka i prava obrane.

Razlog koji se temelji na povredi Odluke 94/90

Presuda Općeg suda

- 7 Svoj zaključak da je uskratu predmetnih dokumenata Komisija ispravno obrazložila zaštitom javnog interesa Opći sud utemeljio je na članku 6. EKLJP-a. U tom je pogledu u točki 47. pobijane presude naveo da „Pravo svake osobe na saslušanje pred neovisnim sudom znači, između ostalog, da i nacionalni sudovi i sudovi Zajednice moraju biti slobodni primjenjivati vlastita postupovna pravila o ovlastima suca, općenito o vođenju postupka te posebno o povjerljivosti dokumenata u spisu.” Dodao je sljedeće:
- „48 Iznimka od općeg načela pristupa dokumentima Komisije koja se temelji na zaštiti javnog interesa kada se dokumenti u pitanju odnose na sudski postupak, predviđena Odlukom 94/90, treba osigurati poštovanje tog temeljnog prava. Doseg te iznimke nije stoga ograničen samo na zaštitu interesa stranaka u okviru određenog sudskog postupka, nego obuhvaća i postupovnu autonomiju nacionalnih sudova i sudova Zajednice u pogledu tog postupka (vidjeti prethodnu točku 47.).
- 49 Stoga njezin doseg omogućava Komisiji da se na nju pozove čak i kada ona sama nije strankom sudskog postupka koji u dotičnom slučaju opravdava zaštitu javnog interesa.
- 50 U tom pogledu treba razlikovati dokumente koje je Komisija sastavila isključivo u svrhu određenog sudskog postupka, kao što su dopisi u ovom predmetu, od drugih dokumenata koji postoje neovisno o takvom postupku. Primjena iznimke koja se temelji na zaštiti javnog interesa može se opravdati samo u pogledu prve kategorije dokumenata zato što je odluka o tome osigurati li ili ne pristup takvim dokumentima u isključivoj nadležnosti odgovarajućeg nacionalnog suda, u skladu s bitnim opravdanjem iznimke koja se temelji na zaštiti javnog interesa u okviru sudskog postupka (vidjeti prethodnu točku 48.).
- 51 Kada u okviru postupka koji se pred njim vodi nacionalni sud na temelju Komunikacijom predviđene suradnje zatraži od Komisije određene informacije, Komisija daje odgovor izričito u svrhu sudskog postupka o kojem je riječ. U tom slučaju treba smatrati da zaštita javnog interesa zahtijeva da Komisija odbije pristup tim informacijama te, slijedom toga, i dokumentima u kojima su one sadržane jer sve dok traje sudski postupak zbog kojeg su te informacije bile unesene u dokument Komisije, odluku glede pristupa takvim informacijama donosi isključivo odgovarajući nacionalni sud na temelju vlastitog nacionalnog postupovnog prava.
- 52 U ovom slučaju tužitelj je zatražio da mu se predoče tri dopisa koji se svi odnose na sudske postupke koji su u tijeku i u pogledu kojih tužitelj nije naveo da samo reproduciraju informacije koje su i inače dostupne na temelju Odluke 94/90. U tom pogledu treba uostalom istaknuti da se prvi dopis odnosio na usklađenost ugovora o distribuciji s Uredbom br. 1983/83, drugi na primjenu Uredbe br. 26/62, a treći na tumačenje Uredbe br. 123/85 (vidjeti prethodnu točku 11.). Ti su se dakle dopisi ticali pravnih pitanja postavljenih u okviru konkretnih postupaka koji su bili u tijeku.”

Argumenti stranaka

- 8 Tužitelji u biti tvrde da iznimka utemeljena na javnom interesu ne dopušta da se iz područja primjene Odluke 94/90 izuzme čitava kategorija dokumenata. Prema njima, Komisija bi u pogledu svakog dokumenta trebala provjeriti bi li, s obzirom na u njemu sadržane informacije, njegova objava zaista mogla naštetiti javnom interesu. Također, tumačenje Odluke 94/90 od strane Općeg suda prošireno je tumačenje koje je pravno neutemeljeno i koje narušava jednoobraznu primjenu prava Zajednice.
- 9 Što se tiče načela postupovne autonomije koje se u pobijanoj presudi izvodi iz članka 6. EKLJP-a, tužitelji drže da Opći sud nije objasnio kako bi neovisnost nacionalnih sudova mogla biti dovedena u pitanje ako je Komisija u svakom pojedinom slučaju dužna provjeriti bi li objava dokumenta mogla naštetiti javnom interesu. U tom pogledu oni navode da se u pobijanoj presudi uopće ne objašnjava zašto načelo postupovne autonomije vrijedi samo za dokumente koje je Komisija sastavila u svrhu određenog postupka i to samo dok taj postupak traje.
- 10 Komisija ističe da načelo postupovne autonomije na koje se pri tumačenju Odluke 94/90 poziva Opći sud treba shvatiti u svjetlu sudske prakse Suda prema kojoj se suradnja između Komisije i nacionalnih sudova u primjeni članka 85. stavka 1. i članka 86. Ugovora o EZ-u (sada članka 81. stavka 1. i članka 82. UEZ-a) odvija u granicama primjenjivog nacionalnog postupovnog prava (presuda od 28. veljače 1991., *Delimitis*, C-234/89, Zb., str. I-935, t. 53.). U okviru te suradnje uloga Komisije sekundarna je; na nacionalnom je sudu da odluči, prvo, je li potrebno savjetovati se s Komisijom, drugo, koja joj pitanja postaviti i, konačno, koje korake poduzeti kao odgovor na dobivene odgovore. Prema mišljenju Komisije, iz navedenog slijedi da je isključivo na nacionalnom sudu da na temelju svojeg postupovnog prava odredi može li se, u kojem trenutku i pod kojim uvjetima odgovor Komisije otkriti trećima.
- 11 Komisija dodaje da upućivanje u pobijanoj presudi na EKLJP predstavlja tek jedan čimbenik u prilog načelu postupovne autonomije prema kojem i nacionalni sudovi i sudovi Zajednice trebaju biti slobodni primjenjivati vlastita postupovna pravila o ovlastima suca, općenito o vođenju postupka te posebno o povjerljivosti dokumenata u spisu. Kad bi se njezine točke 45. i 46. izbrisale, pobijana presuda ostala bi sadržajno neizmijenjena. Ograničenje navedenog načela od strane Općeg suda, u smislu da se ono primjenjuje samo na dokumente koje je Komisija sastavila u svrhu određenog postupka i to samo dok navedeni postupak traje, predstavlja uzgredno mišljenje koje, uostalom, nije oblikovano tako kategorički kako to tvrde tužitelji.
- 12 Stoga, prema Komisiji, Odluku 94/90 treba tumačiti u svjetlu prethodnih razmatranja. Iznimka koja se temelji na zaštiti javnog interesa (sudski postupci) obuhvaća sve slučajeve u kojima je objava dokumenata u pitanju u nadležnosti nacionalnih sudova koji primjenjuju vlastita postupovna pravila.
- 13 Što se tiče argumenta prema kojem tumačenje Odluke 94/90 od strane Općeg suda narušava jednoobraznu primjenu prava Zajednice, Komisija smatra da je primjena te odluke uvijek istovjetna i da je primjena različitih nacionalnih pravila ono što može dovesti do toga da se pristup dokumentima u nekim državama članicama odobrava, a u drugima ne.

Ocjena Suda

- 14 Nakon što je iz članka 6. EKLJP-a izveo zaključak da pravo svake osobe na saslušanje od strane neovisnog suda podrazumijeva, između ostalog, da i nacionalni sudovi i sudovi Zajednice moraju biti slobodni primjenjivati vlastita postupovna pravila o ovlastima suca, općenito o vođenju postupka te posebno o povjerljivosti dokumenata u spisu, Opći sud je u točki 48. utvrdio da „Iznimka od općeg načela pristupa dokumentima Komisije koja se temelji na zaštiti javnog interesa kada se dokumenti u pitanju odnose na sudski postupak, predviđena Odlukom 94/90, treba osigurati poštovanje tog temeljnog prava.”
- 15 Međutim, prema pobijanoj presudi, tako iz članka 6. EKLJP-a izvedeno načelo postupovne autonomije ne odnosi se na sve dokumente u postupku. Ono se primjenjuje samo na dokumente koje je Komisija sastavila isključivo u svrhu određenog sudskog postupka, a ne i na druge dokumente koji postoje neovisno o takvom postupku (točka 50.) i to samo dok traje postupak (točka 51.).
- 16 Što se tiče dokumenata na koje se odnosi tako shvaćeno načelo postupovne autonomije, u pobijanoj presudi stoji da o zahtjevima za pristup tim dokumentima odlučuju isključivo nacionalni sudovi na temelju svojeg nacionalnog postupovnog prava (točka 51.).
- 17 Istina je da opće načelo prava Zajednice prema kojem svaka osoba ima pravo na pošteno suđenje, nadahnuo člankom 6. EKLJP-a (vidjeti između ostalog, presudu od 17. prosinca 1998., Baustahlgewebe/Komisija, C-185/95 P, Zb., str. I-8417., t. 20. i 21.), obuhvaća pravo na sud koji je, osobito, neovisan o izvršnoj vlasti (vidjeti u tom smislu osobito Europski sud za ljudska prava, presuda De Wilde, Ooms i Versyp od 18. lipnja 1971., serija A, br. 12., t. 78.). Međutim, iz tog se prava ne može izvesti zaključak, kao što ga je u točkama od 47. do 51. pobijane presude izveo Opći sud, da je samo sud pred kojim se vodi određeni spor nužno ovlašten dati pristup dokumentima u predmetnom postupku. Niti se takvo opće načelo može izvesti iz zajedničkih ustavnih tradicija država članica.
- 18 Ovlast davanja takvog pristupa ne može se izvesti ni iz članka 6. EKLJP-a, čak i ako se ograničimo na dokumente sastavljene u svrhu predmetnog sudskog postupka.
- 19 Osim toga, rizici ugrožavanja neovisnosti suda dovoljno su uzeti u obzir Odlukom 94/90 i sudskom zaštitom osiguranom na razini Zajednice u pogledu mjera Komisije kojima se daje pristup dokumentima koje ona drži.
- 20 Kako bi se odredilo pod kojim uvjetima, u okviru njezine suradnje s nacionalnim sudovima u svrhu primjene od ovih potonjih članaka 85. i 86. Ugovora, Komisija mora uskratiti pristup dokumentima koji su u njezinu posjedu pozivajući se na zaštitu javnog interesa, u smislu Odluke 94/90, koji bi mogao biti ugrožen, potrebno je razmotriti način na koji se ta suradnja odvija u praksi.
- 21 Kao što proizlazi iz Komunikacije, ti sudovi mogli bi trebati informacije postupovne naravi „koje im omogućuju da saznaju je li određeni postupak u tijeku pred Komisijom, je li neki predmet bio predmetom prijave, je li Komisija službeno pokrenula postupak ili je putem službene odluke ili upravnog dopisa svojih službi već zauzela stajalište. Prema potrebi, nacionalni sudovi mogu od Komisije zatražiti i mišljenje o tome koliko je vremena najvjerojatnije potrebno za dobivanje ili uskratu pojedinačnog izuzeća za

prijavljene ugovore i prakse kako bi mogli odrediti uvjete za eventualno odlučivanje o prekidu postupka ili potrebu donošenja privremenih mjera” (točka 37. Komunikacije).

- 22 Prema točki 38. Komunikacije, nacionalni sudovi se o pravnim pitanjima mogu savjetovati i s Komisijom ako im primjena članaka 85. i 86. Ugovora uzrokuje posebne poteškoće. Takve se poteškoće osobito odnose na uvjete primjene tih članaka u pogledu učinaka na trgovinu između država članica te u pogledu pitanja znatnosti ograničenja tržišnog natjecanja kao posljedice praksi navedenih u tim odredbama. Osim toga, kada nacionalni sudovi dvoje o mogućnosti primjene pojedinačnog izuzeća na neki sporni zabranjeni sporazum, mogu od Komisije zatražiti privremeno mišljenje.
- 23 Konačno, iz točke 40. Komunikacije slijedi da nacionalni sudovi mogu od Komisije zatražiti informacije o činjeničnim okolnostima: statističke podatke, tržišna istraživanja i gospodarske analize.
- 24 Iz prethodnoga proizlazi da su dokumenti koje Komisija dostavlja nacionalnim sudovima često dokumenti koje ona već posjeduje ili koji se, iako sastavljeni u svrhu određenog postupka, samo pozivaju na ranije dokumente ili u kojima Komisija iznosi samo mišljenje opće naravi koje je neovisno o činjenicama predmeta u kojem odlučuje nacionalni sud. U odnosu na te dokumente Komisija mora u svakom pojedinom slučaju ocijeniti odnose li se na njih iznimke nabrojene u kodeksu ponašanja donesenom Odlukom 94/90.
- 25 Dokumenti koje dostavlja Komisija mogu sadržavati i pravne i gospodarske analize sastavljene na temelju podataka koje je dostavio nacionalni sud. U tim slučajevima Komisija postupa kao pravni ili gospodarski savjetnik nacionalnom sudu, a dokumenti sastavljeni u okviru izvršavanja te zadaće moraju podlijegati nacionalnim postupovnim pravilima na isti način kao i svaka druga ekspertiza, osobito u pogledu njihove objave.
- 26 U tim slučajevima nacionalno pravo može zabraniti objavu tih dokumenata, a postupanje u skladu s tim pravom može se smatrati javnim interesom koji zaslužuje zaštitu na temelju iznimaka predviđenih Odlukom 94/90.
- 27 To, međutim, nije dovoljno da Komisiju posve oslobodi od njezine obveze objave tih dokumenata. U mjeri u kojoj su oni u posjedu Komisije, na takve se dokumente primjenjuje Odluka 94/90 koja predviđa najširi mogući javni pristup. Stoga se svaka iznimka od tog prava na pristup mora usko tumačiti i primjenjivati.
- 28 Slijedom navedenoga, Komisija se ne smije ograničiti na odbacivanje svakog zahtjeva za pristup predmetnim dokumentima. Poštovanje nacionalnih postupovnih pravila dovoljno je zajamčeno ako Komisija osigura da objava dokumenata ne predstavlja povredu nacionalnog prava. U slučaju dvojbe, mora se savjetovati s nacionalnim sudom i uskratiti pristup samo ako se taj sud usprotivi objavi dokumenata.
- 29 Nadalje, zahvaljujući tom postupku tužitelj se ne treba prvo obratiti nadležnom nacionalnom sudu, a potom Komisiji ako taj sud smatra da nacionalno postupovno pravo ne zabranjuje objavu traženih dokumenata, nego smatra da primjena pravila Zajednice može dovesti do drugačijeg rješenja. Postupak je, dakle, u skladu i sa zahtjevima dobrog sudovanja.

- 30 Iz prethodno navedenog slijedi da je, tumačeći Odluku 94/90 na način da iznimka koja se temelji na zaštiti javnog interesa u okviru sudskog postupka obvezuje Komisiju na uskratu pristupa dokumentima koje je sastavila isključivo u svrhu takvog postupka, Opći sud pogrešno primijenio pravo te je uslijed toga žalbeni razlog koji se temelji na povredi navedene odluke osnovan.
- 31 U skladu s člankom 54. Statuta EZ Suda, ako je žalba osnovana, Sud ukida odluku Općeg suda. Tada on može sam konačno odlučiti o sporu ako stanje postupka to dopušta. To je ovdje slučaj.

Tužba pred Općim sudom za poništenje sporne odluke

- 32 Iz točaka 14. do 29. ove presude proizlazi da Komisija, kada zaprimi zahtjev za pristup dokumentima koje je dostavila nacionalnom sudu u okviru svoje suradnje s nacionalnim sudovima u primjeni članka 85. i 86. Ugovora, mora provjeriti predstavljaju li ti dokumenti pravne ili gospodarske analize u smislu točke 25. ove presude. Ako je riječ o takvim dokumentima, Komisija mora osigurati da njihova objava nije protivna nacionalnom pravu. U slučaju dvojbe savjetuje se s nacionalnim sudom i uskraćuje pristup samo ako se taj sud protivi objavi navedenih dokumenata.
- 33 Dakle, uskrativši pristup traženim dokumentima ne provjerivši predstavljaju li oni pravne ili gospodarske analize sastavljene na temelju podataka koje je dostavio nacionalni sud te, ako je to bio slučaj, ne provjerivši je li njihova objava protivna nacionalnom pravu, Komisija je prekršila Odluku 94/90. Stoga spornu odluku treba poništiti.

Troškovi

- 34 Na temelju članka 122. stavka 1. Poslovnika, kada je žalba osnovana i Sud sâm konačno odluči u sporu, Sud odlučuje o troškovima. Na temelju članka 69. stavka 2. Poslovnika, koji se na temelju članka 118. primjenjuje na žalbeni postupak, stranka koja ne uspije u postupku dužna je na zahtjev protivne stranke snositi troškove. Na temelju članka 69. stavka 4. Poslovnika, države članice i institucije koje su intervenirale u postupak snose vlastite troškove. Budući da Komisija nije uspjela u postupku, nalaže joj se da osim vlastitih troškova, snosi ukupne troškove žalitelja u postupcima pred Općim sudom i Sudom kao i one G. Van der Wala kao intervenijenta u predmetu C-174/98 P. Kraljevina Nizozemska kao intervenijent u predmetu T-83/96 koji se odnosi na postupak pred Općim sudom i kao intervenijent u predmetu C-189/98 P koji se odnosi na ovaj postupak snosi vlastite troškove.

Slijedom navedenog, Sud proglašava i presuđuje:

- 1. Presuda Prvostupanjskog suda Europskih zajednica od 19. ožujka 1998., Van der Wal/Komisija (T-83/96) ukida se.**
- 2. Odluka Komisije od 29. ožujka 1996. kojom se uskraćuje pristup određenim dokumentima poništava se.**
- 3. Komisiji Europskih zajednica nalaže se snošenje troškova obaju postupaka.**

- 4. Kraljevina Nizozemska snosi vlastite troškove kao intervenijent u predmetu T-83/96 koji se odnosi na postupak pred Općim sudom i kao intervenijent u predmetu C-189/98 P koji se odnosi na ovaj postupak.**

Objavljeno na javnoj raspravi u Luxembourgju 11. siječnja 2000.

[Potpisi]

* Jezik postupka: nizozemski

RADNI PRIJEVOD