Zbornik sudske prakse

PRESUDA OPĆEG SUDA (treće vijeće koje zasjeda u sastavu od pet sudaca)

6. svibnja 2026.*

„Pristup dokumentima – Uredba (EZ) br. 1049/2001 – Dokumenti razmijenjeni u okviru istražnog postupka zbog povrede prava Unije na temelju članka 17. Uredbe (EU) br. 1094/2010 – Odbijanje pristupa – Izuzeće koje se odnosi na zaštitu svrhe istraga – Obveza obrazlaganja – Opća pretpostavka povjerljivosti – Obveza konkretnog i pojedinačnog ispitivanja – Prevladavajući javni interes – Načelo proporcionalnosti – Članak 41. Povelje o temeljnim pravima”

U predmetu T-185/24,

Novis Insurance Company, Novis Versicherungsgesellschaft, Novis Compagnia di Assicurazioni, Novis Poisťovňa a.s., sa sjedištem u Bratislavi (Slovačka), koji zastupaju A. Börner, S. Henrich i S. Förster, odvjetnici,

tužitelj,

protiv

Europske komisije, koju zastupaju K. Herrmann, M. Burón Pérez i P. Vanden Heede, u svojstvu agenata,

tuženika,

koju podupire

Slovačka Republika, koju zastupaju S. Ondrášiková, E. Larišová i A. Lukáčik, u svojstvu agenata,

intervenijent,

OPĆI SUD (treće vijeće koje zasjeda u sastavu od pet sudaca),

u sastavu: K. Kowalik-Bańczyk (izvjestiteljica), predsjednica, I. Reine, R. da Silva Passos, H. Cassagnabère i T. Pavelin, suci,

tajnik: A. Audras-Hidelot, administratorica,

uzimajući u obzir pisani dio postupka,

nakon rasprave održane 18. prosinca 2025.,

* Jezik postupka: engleski

donosi sljedeću

Presudu

1 Svojom tužbom na temelju članka 263. UFEU-a tužitelj, Novis Insurance Company, Novis Versicherungsgesellschaft, Novis Compagnia di Assicurazioni, Novis Poisťovňa a.s., zahtijeva poništenje odluke Europske komisije C(2024) 810 *final* od 2. veljače 2024. o ponovnom zahtjevu za pristup dokumentima (u daljnjem tekstu: pobijana odluka).

I. Okolnosti spora i činjenice nastale nakon podnošenja tužbe

2 Tužitelj je društvo za životno osiguranje sa sjedištem u Slovačkoj i pod nadzorom Národne banke Slovenske (Slovačka narodna banka; u daljnjem tekstu: NBS).

A. Postupak istrage zbog povrede prava Unije

3 Dana 17. ožujka 2022. Europsko nadzorno tijelo za osiguranje i strukovno mirovinsko osiguranje (EIOPA) pokrenulo je istragu zbog povrede prava Europske unije u skladu s člankom 17. stavkom 2. Uredbe (EU) br. 1094/2010 Europskog parlamenta i Vijeća od 24. studenoga 2010. o osnivanju Europskog nadzornog tijela (Europsko nadzorno tijelo za osiguranje i strukovno mirovinsko osiguranje), o izmjeni Odluke br. 716/2009/EZ i o stavljanju izvan snage Odluke Komisije 2009/79/EZ (SL 2010., L 331, str. 48.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 10., svezak 5., str. 147. i ispravci SL 2014., L 278, str. 25. i SL 2018., L 249, str. 19.). Svrha te istrage bila je utvrditi je li NBS u odnosu na tužitelja izvršavao svoje nadzorne ovlasti u skladu s Direktivom 2009/138/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 25. studenoga 2009. o osnivanju i obavljanju djelatnosti osiguranja i reosiguranja (SL 2009., L 335, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 6., svezak 10., str. 153. i ispravak SL 2014., L 278, str. 24.).

4 EIOPA je 16. svibnja 2022., na temelju članka 17. stavka 3. Uredbe br. 1094/2010, donijela preporuku upućenu NBS-u o mjerama potrebnima za usklađivanje s Direktivom 2009/138 (u daljnjem tekstu: preporuka od 16. svibnja 2022.). Ta preporuka je bila predmet tužbe za poništenje koju je tužitelj podnio Općem sudu i koju je on odbacio kao nedopuštenu rješenjem od 23. svibnja 2025., Novis/EIOPA (T-204/24, EU:T:2025:555).

5 Komisija je 13. rujna 2022., na temelju članka 17. stavka 4. Uredbe br. 1094/2010, donijela mišljenje C(2022) 6455 *final*, upućeno NBS-u, o mjerama potrebnima za usklađivanje s Direktivom 2009/138 (u daljnjem tekstu: formalno mišljenje od 13. rujna 2022.). To je mišljenje bilo predmet tužbe za poništenje koju je tužitelj podnio Općem sudu i koju je on odbacio kao nedopuštenu rješenjem od 23. svibnja 2025., Novis/Komisija (T-179/24, u žalbenom postupku, EU:T:2025:554).

6 Odlukom od 31. listopada 2022., potvrđenom odlukom od 1. lipnja 2023., NBS je tužitelju oduzeo odobrenje za rad (u daljnjem tekstu: odluka o oduzimanju odobrenja za rad). Tužitelj je 28. prosinca 2023. osporio tu odluku pred Správnym súdom v Bratislave (Upravni sud u Bratislavi, Slovačka).

B. Postupak pristupa dokumentima

1. Početna faza

7 Dopisom od 25. srpnja 2023. (u daljnjem tekstu: prvotni zahtjev) tužitelj je od Komisije u biti zatražio pristup svim dokumentima koji se odnose na istražni postupak opisan u točkama 3. do 6. ove presude i koje ta institucija posjeduje ili je sastavila.

8 Odlukom od 8. rujna 2023. Komisijina Glavna uprava za financijsku stabilnost, financijske usluge i uniju tržišta kapitala odlučila je o zahtjevu za pristup.

9 Tom prilikom Komisija je utvrdila da zahtjev za pristup obuhvaća 14 identificiranih dokumenata. Međutim, odbila je odobriti potpuni ili djelomični pristup tim dokumentima jer bi njihovo otkrivanje ugrozilo zaštitu, s jedne strane, svrhe istraga u smislu članka 4. stavka 2. treće alineje Uredbe (EZ) br. 1049/2001 Europskog parlamenta i Vijeća od 30. svibnja 2001. o javnom pristupu dokumentima Europskog parlamenta, Vijeća i Komisije (SL 2001., L 145, str. 43.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 1., svezak 16., str. 70.) i, s druge strane, sudskih postupaka u smislu članka 4. stavka 2. druge alineje te uredbe, dok, osim toga, nijedan prevladavajući javni interes nije opravdavao takvo otkrivanje.

2. Faza ponovnog zahtjeva

10 Tužitelj je 29. rujna 2023. podnio ponovni zahtjev za pristup dokumentima u skladu s člankom 7. stavkom 4. Uredbe br. 1049/2001 (u daljnjem tekstu: ponovni zahtjev).

11 Glavna tajnica Komisije donijela je 2. veljače 2024. pobijanu odluku.

12 Tom je prilikom Komisija preciznije utvrdila dokumente obuhvaćene zahtjevom, odnosno ukupno 19 dokumenata, razvrstanih pod 14 referenci:

– mišljenje NBS-a od 5. travnja 2022., upućeno EIOPA-i, o nacrtu izvješća EIOPA-22-235 od 17. ožujka 2022., pod referencom Ares(2022)4798170 (jedan dokument);

– preporuka od 16. svibnja 2022. (jedan dokument);

– ažuriranje NBS-a od 30. lipnja 2022., upućeno Komisiji, pod referencom Ares(2022)4798170 (dva dokumenta);

– odgovor Komisije od 25. srpnja 2022., upućen NBS-u, pod referencom Ares(2022)5362224 (jedan dokument);

– ažuriranje NBS-a od 23. kolovoza 2022., upućeno Komisiji, pod referencom Ares(2022)5884917 (dva dokumenta);

– ažuriranje NBS-a od 30. kolovoza 2022., upućeno Komisiji, pod referencom Ares(2022)6009523 (jedan dokument);

– formalno mišljenje od 13. rujna 2022. (jedan dokument);

– ažuriranje NBS-a od 28. rujna 2022., upućeno Komisiji, pod referencom Ares(2022)6685040 (jedan dokument);

– odgovor Komisije od 10. listopada 2022., upućen NBS-u, pod referencom Ares(2022)6974798 (jedan dokument);

– ažuriranje NBS-a od 4. studenoga 2022., upućeno Komisiji, pod referencom Ares(2022)7621287 (dva dokumenta);

– dopis Komisije od 16. studenoga 2022. upućen NBS-u, pod referencom Ares(2022)7915331 (jedan dokument);

– ažuriranje NBS-a od 16. prosinca 2022., upućeno Komisiji, pod referencom Ares(2022)8752093 (jedan dokument);

– dopis Komisije od 30. siječnja 2023. upućen NBS-u, pod referencom Ares(2023)661656 (jedan dokument);

– ažuriranje NBS-a od 7. lipnja 2023., upućeno Komisiji, pod referencom Ares(2023)3938575 (tri dokumenta).

13 Komisija je u pobijanoj odluci potvrdila odbijanje potpunog ili djelomičnog pristupa svim zatraženim dokumentima.

14 Komisija je smatrala, kao prvo, da bi otkrivanje zatraženih dokumenata ugrozilo zaštitu, s jedne strane, svrhe određenih istraga u smislu članka 4. stavka 2. treće alineje Uredbe br. 1049/2001 i, s druge strane, procesa odlučivanja koji je u tijeku u smislu članka 4. stavka 3. prvog podstavka te uredbe.

15 U tom pogledu, Komisija je u biti navela da su zatraženi dokumenti povezani s istražnim postupkom zbog povrede prava Unije na temelju članka 17. Uredbe br. 1094/2010, koji je još bio u tijeku i nakon kojeg se može pokrenuti postupak zbog povrede obveze na temelju članka 258. UFEU-a. Stoga bi, prema Komisijinu mišljenju, otkrivanje navedenih dokumenata moglo ugroziti uzajamno povjerenje u okviru razgovora između nje i NBS-a, vođenih s ciljem uvjeravanja NBS-a da dobrovoljno ispuni svoje obveze. Usto, to otkrivanje izložilo bi Komisiju vanjskim pritiscima, štetilo učinkovitosti i urednom vođenju istražnog postupka, ometalo postupak odlučivanja o pokretanju ili nepokretanju postupka zbog povrede obveze protiv Slovačke Republike i izmijenilo strogo bilateralnu prirodu potonjeg postupka.

16 Kao drugo, Komisija je smatrala da bi otkrivanje zatraženih dokumenata ugrozilo zaštitu sudskih postupaka u smislu članka 4. stavka 2. druge alineje Uredbe br. 1049/2001.

17 Naime, prema Komisijinu mišljenju, zatraženi dokumenti, koji su sastavljeni u okviru njezine prepiske s NBS-om i koji sadržavaju interna stajališta potonjeg, ne mogu se odvojiti od sudskog postupka između tužitelja i NBS-a pred Správnym súdom v Bratislave (Upravni sud u Bratislavi). Stoga bi otkrivanje navedenih dokumenata ugrozilo integritet tog sudskog postupka kao i jednakost oružja među njegovim strankama.

18 Kao treće, Komisija je zaključila da nijedan prevladavajući javni interes ne opravdava otkrivanje zatraženih dokumenata.

19 Naime, prema Komisijinu mišljenju, kao prvo, opća razmatranja povezana s načelima transparentnosti i odgovornosti koja je iznio tužitelj ne mogu predstavljati takav prevladavajući javni interes. Nadalje, korisnost koju bi otkrivanje zatraženih dokumenata imalo za tužitelja, kojem je oduzeto odobrenje za rad, i njegove klijente, čije su police osiguranja prestale vrijediti, radi obrane njihovih prava pred sudom ili nadzora nad postupanjem NBS-a, predstavljala bi privatne interese. Naposljetku, korisnost za javnost da zna jesu li radnje NBS-a, a osobito odluka o oduzimanju odobrenja za rad, bile zakonite ili ne, ne može prevagnuti nad razlozima koji opravdavaju neotkrivanje. U tim bi okolnostima javnom interesu bolje služilo osiguravanje neometanog odvijanja istrage i urednog odvijanja sudskog postupka koji je u tijeku pred slovačkim sudovima.

20 Kao četvrto, Komisija je smatrala da nikakav smislen djelomičan pristup nije moguć a da se pritom ne ugroze interesi zaštićeni izuzećima navedenima u točkama 14. i 16. ove presude te da su stoga zatraženi dokumenti u cijelosti obuhvaćeni tim izuzećima.

C. Postupak zbog povrede obveze

21 Pismom opomene od 24. travnja 2024., koje je uslijedilo nakon podnošenja ove tužbe, Komisija je odlučila pokrenuti postupak zbog povrede obveze na temelju članka 258. UFEU-a protiv Slovačke Republike, uz obrazloženje da NBS nije ispunio svoje obveze pri izvršavanju svojih nadzornih ovlasti u odnosu na tužitelja.

II. Zahtjevi stranaka

22 Tužitelj od Općeg suda zahtijeva da:

– poništi pobijanu odluku;

– naloži Komisiji snošenje troškova.

23 Komisija, koju podupire Slovačka Republika, od Općeg suda zahtijeva da:

– odbije tužbu;

– naloži tužitelju snošenje troškova.

III. Pravo

24 U prilog svojoj tužbi tužitelj ističe pet tužbenih razloga, od kojih se prvi temelji na povredi članka 4. stavka 2. druge alineje Uredbe br. 1049/2001, drugi na povredi članka 4. stavka 2. treće alineje te uredbe, treći na povredi članka 4. stavka 3. prvog podstavka navedene uredbe, četvrti na povredi članka 4. stavka 6. Uredbe br. 1049/2001, načela proporcionalnosti i obveze obrazlaganja, a peti na povredi članka 41. stavka 2. točke (b) Povelje Europske unije o temeljnim pravima.

25 U okolnostima ovog slučaja najprije valja ispitati drugi tužbeni razlog, koji se temelji na povredi članka 4. stavka 2. treće alineje Uredbe br. 1049/2001. Zatim će, prema potrebi, trebati ispitati ostale tužbene razloge.

A. Drugi tužbeni razlog, koji se temelji na povredi članka 4. stavka 2. treće alineje Uredbe br. 1049/2001

26 Svojim drugim tužbenim razlogom tužitelj tvrdi da je Komisija povrijedila članak 4. stavak 2. treću alineju Uredbe br. 1049/2001. Taj tužbeni razlog se sastoji od triju dijelova, od kojih se prvi temelji na nepostojanju razlikovanja između izuzeća predviđenih člankom 4. stavkom 2. trećom alinejom te uredbe i onih predviđenih člankom 4. stavkom 3. prvim podstavkom navedene uredbe, drugi na nepostojanju ugrožavanja zaštite svrhe istraga u slučaju otkrivanja zatraženih dokumenata i treći na postojanju prevladavajućeg javnog interesa koji opravdava to otkrivanje.

1. Prvi dio drugog tužbenog razloga, koji se temelji na nepostojanju razlikovanja između izuzeća predviđenih člankom 4. stavkom 2. trećom alinejom Uredbe br. 1049/2001 i onih predviđenih člankom 4. stavkom 3. prvim podstavkom te uredbe

27 Tužitelj u biti prigovara Komisiji da nije zasebno ispitala posebne uvjete za izuzeća predviđena, s jedne strane, člankom 4. stavkom 2. trećom alinejom Uredbe br. 1049/2001 i, s druge strane, člankom 4. stavkom 3. prvim podstavkom te uredbe. Iz toga proizlazi nedosljedno i manjkavo obrazloženje, osobito u pogledu drugog od tih izuzeća.

28 Komisija osporava argumente tužitelja.

29 Kao prvo, kao što to proizlazi iz ustaljene sudske prakse, obrazloženje koje se zahtijeva člankom 296. UFEU-a i člankom 41. stavkom 2. točkom (c) Povelje o temeljnim pravima mora biti prilagođeno prirodi predmetnog akta te mora jasno i nedvosmisleno odražavati rasuđivanje institucije, tijela, ureda ili agencije Unije koja je donijela akt, kako bi se zainteresiranim osobama omogućilo da se upoznaju s razlozima donesene mjere, a nadležnom sudu da provede svoj nadzor. Obvezu obrazlaganja stoga treba ocjenjivati ovisno o okolnostima slučaja, osobito o sadržaju akta, prirodi razloga koji su navedeni i interesu koji bi adresati ili druge osobe na koje se akt izravno i osobno odnosi mogle imati za dobivanje objašnjenja. Nije nužno da obrazloženje navede sve relevantne činjenične i pravne elemente, s obzirom na to da se pitanje ispunjava li obrazloženje nekog akta zahtjeve iz navedenog članka 296. treba ocjenjivati ne samo u odnosu na njegov tekst već i na njegov kontekst kao i na sva pravna pravila kojima je uređeno predmetno područje (vidjeti presude od 1. veljače 2007., Sison/Vijeće, C-266/05 P, EU:C:2007:75, t. 80. i navedenu sudsku praksu i od 30. siječnja 2024., Agencija „Patna infrastruktura” (Europsko financiranje cestovne infrastrukture), C-471/22, EU:C:2024:99, t. 25. i 26. i navedenu sudsku praksu).

30 Kao drugo, prema jednako ustaljenoj sudskoj praksi, institucija, tijelo, ured ili agencija Unije, kako bi ocijenila zahtjev za pristup dokumentima, može uzeti u obzir više razloga za odbijanje iz članka 4. Uredbe br. 1049/2001 (presude od 28. lipnja 2012., Komisija/Éditions Odile Jacob, C-404/10 P, EU:C:2012:393, t. 113. i od 3. srpnja 2014., Vijeće/in't Veld, C-350/12 P, EU:C:2014:2039, t. 100.). Iz toga slijedi da se zajedničko pozivanje na više izuzeća ne može smatrati nespojivim s odredbama te uredbe (vidjeti u tom smislu i po analogiji presudu od 5. ožujka 1997., WWF UK/Komisija, T-105/95, EU:T:1997:26, t. 61. i 73.).

31 U ovom slučaju Komisija se u pobijanoj odluci kumulativno oslonila na tri različita izuzeća (t. 14. i 16. ove presude). Tužitelj ne osporava mogućnost da Komisija uzme u obzir više razloga za odbijanje, u skladu sa sudskom praksom navedenom u točki 30. ove presude.

32 Međutim, iz strukture i sadržaja pobijane odluke također proizlazi da je, kao što to ističe tužitelj, Komisija zajednički, a ne zasebno, ispitala dva izuzeća predviđena, s jedne strane, člankom 4. stavkom 2. trećom alinejom Uredbe br. 1049/2001 i, s druge strane, člankom 4. stavkom 3. prvim podstavkom te uredbe (t. 14. i 15. ove presude).

33 Suprotno onomu što tvrdi tužitelj, taj način postupanja nije sam po sebi nezakonit. Naime, ne može se isključiti da se istovjetni činjenični elementi mogu uzeti u obzir kako bi se opravdala primjena dvaju različitih izuzeća, pod uvjetom da se objasni na koji bi način otkrivanje predmetnih dokumenata moglo konkretno i stvarno ugroziti interese zaštićene svakim od tih dvaju izuzeća (vidjeti u tom smislu presudu od 3. srpnja 2014., Vijeće/in't Veld, C-350/12 P, EU:C:2014:2039, t. 101.).

34 U tom pogledu, kao prvo, tužitelj samo prigovara Komisiji da je „pomiješala" uvjete primjene predviđene obama izuzećima navedenima u točki 32. ove presude, a da pritom taj prigovor nije potkrijepila nikakvim pojašnjenjem na temelju kojeg bi se mogla ocijeniti njegova osnovanost. Konkretno, ona ne ističe nijednu pogrešku koja se tiče prava u pogledu primjene tih uvjeta.

35 Kao drugo, čini se da se tužitelj poziva na nedostatnost obrazloženja. Međutim, u ovom slučaju primjena izuzeća predviđenog člankom 4. stavkom 2. trećom alinejom Uredbe br. 1049/2001 obrazložena je dovoljno precizno, razumljivo i neproturječno detaljnim razmatranjima o zaštiti istražnih aktivnosti. Stoga, kad je riječ o tom prvom izuzeću, Komisija je ispunila svoju obvezu obrazlaganja na temelju članka 296. UFEU-a i članka 41. stavka 2. točke (c) Povelje o temeljnim pravima, kako su protumačeni sudskom praksom navedenom u točki 29. ove presude.

36 Kao treće, prigovori koje je iznio tužitelj odnose se prije svega na formalno obrazloženje i materijalno opravdanje razloga za odbijanje, koji je pravno različit i temelji se na izuzeću predviđenom člankom 4. stavkom 3. prvim podstavkom Uredbe br. 1049/2001. Međutim, takvi prigovori nisu relevantni u okviru drugog tužbenog razloga, koji se temelji na povredi članka 4. stavka 2. treće alineje te uredbe.

37 U tim okolnostima prvi dio drugog tužbenog razloga treba odbiti.

2. Drugi dio drugog tužbenog razloga, koji se temelji na nepostojanju ugrožavanja zaštite svrhe istraga

38 Tužitelj tvrdi da izuzeće predviđeno člankom 4. stavkom 2. trećom alinejom Uredbe br. 1049/2001 nije primjenjivo u ovom slučaju. On u biti tvrdi, kao prvo, da na dan odbijanja pristupa dokumentima nijedna istraga nije bila u tijeku, kao drugo, da ne bi došlo do ugrožavanja zaštite svrhe istraga niti povjerljivosti istrage koja je u tijeku, u slučaju otkrivanja zatraženih dokumenata i, kao treće, da se Komisija ne može pozivati na navodnu opću pretpostavku povjerljivosti koja je oslobađa obveze provođenja konkretnog i pojedinačnog ispitivanja zatraženih dokumenata ili barem različitih kategorija zatraženih dokumenata.

39 Komisija, koju podupire Slovačka Republika, osporava tužiteljeve argumente.

a) Uvjet koji se odnosi na to da je istraga u tijeku

40 Na temelju članka 4. stavka 2. treće alineje Uredbe br. 1049/2001, institucije odbijaju pristup dokumentu u slučaju kada bi njegovo otkrivanje ugrozilo zaštitu svrhe inspekcija, istraga i revizija, osim ako prevladavajući javni interes opravdava otkrivanje predmetnog dokumenta.

41 Kao prvo, Sud je utvrdio da, bez potrebe iscrpnog definiranja „istrage” u smislu članka 4. stavka 2. treće alineje Uredbe br. 1049/2001, valja smatrati da takvu aktivnost čini strukturirani i formalizirani postupak čija je svrha prikupljanje i analiza informacija kako bi institucija, tijelo, ured ili agencija Unije mogla zauzeti stajalište prilikom obavljanja svojih dužnosti predviđenih UEU-om i UFEU-om (presuda od 7. rujna 2017., Francuska/Schlyter, C-331/15 P, EU:C:2017:639, t. 46.).

42 Kao drugo, članak 4. stavak 2. treću alineju Uredbe br. 1049/2001 treba tumačiti na način da se ta odredba primjenjuje samo ako otkrivanje predmetnih dokumenata može ugroziti okončanje predmetnih inspekcija, istraga i revizija (presuda od 5. travnja 2017., Francuska/Komisija, T-344/15, EU:T:2017:250, t. 86.).

43 Iz toga slijedi da, u načelu, različiti akti istrage ili inspekcije mogu i dalje biti obuhvaćeni izuzećem koje se temelji na zaštiti inspekcija, istraga i revizija dok istrage ili inspekcije traju, čak i ako su posebna istraga ili inspekcija koje su dovele do izvještaja kojem je zatražen pristup okončane (vidjeti u tom smislu presudu od 5. travnja 2017., Francuska/Komisija, T-344/15, EU:T:2017:250, t. 87.).

44 Štoviše, istražni postupak ne može se smatrati okončanim donošenjem konačne odluke predmetne institucije, tijela, ureda ili agencije, a da se pritom ne uzme u obzir eventualno naknadno poništenje te odluke pred sudovima Unije. Naime, na temelju članka 266. UFEU-a, poništenje takve odluke može dovesti do toga da navedena institucija, tijelo, ured ili agencija nastavi sa svojim aktivnostima radi donošenja, prema potrebi, nove odluke i, slijedom toga, da ponovno upotrijebi elemente spisa koji se odnose na poništenu odluku ili da dopuni taj spis drugim elementima. Stoga se istražne aktivnosti mogu smatrati dovršenima samo kada je odluka koju je donijela predmetna institucija, tijelo, ured ili agencija postala konačna (vidjeti u tom smislu presudu od 27. veljače 2014., Komisija/EnBW, C-365/12 P, EU:C:2014:112, t. 99.).

45 Osim toga, zaštita istraga proteže se na njihovo praćenje, pod uvjetom da se ono provodi u razumnom roku (vidjeti presudu od 26. svibnja 2016., International Management Group/Komisija, T-110/15, EU:T:2016:322, t. 35. i navedenu sudsku praksu). To je osobito slučaj kada je istraga provedena na razini Unije u tijeku ili je upravo okončana te, u potonjem slučaju, nadležna nacionalna tijela još nisu u razumnom roku odlučila o mjerama koje treba poduzeti slijedom izvješća o istrazi (vidjeti u tom smislu presude od 1. rujna 2021., Homoki/Komisija, T-517/19, neobjavljenu, EU:T:2021:529, t. 63. i od 28. rujna 2022., Agrofert/Parlament, T-174/21, EU:T:2022:586, t. 92.).

46 U ovom slučaju, kako bi opravdala primjenu izuzeća koje se odnosi na zaštitu svrhe istraga, Komisija je navela dvije vrste istraga, i to, s jedne strane, istražni postupak zbog povrede prava Unije na temelju članka 17. Uredbe br. 1094/2010 pokrenut protiv NBS-a i, s druge strane, postupak zbog povrede obveze na temelju članka 258. UFEU-a koji se može pokrenuti protiv Slovačke Republike (t. 15. ove presude).

47 Tužitelj tvrdi da na dan odbijanja pristupa dokumentima nijedna istraga nije bila u tijeku.

48 Naime, prema tužiteljevu mišljenju, kao prvo, istraga zbog povrede prava Unije na temelju članka 17. Uredbe br. 1094/2010 okončana je formalnim mišljenjem od 13. rujna 2022. ili najkasnije u trenutku u kojem je NBS postupio u skladu s tim formalnim mišljenjem potvrdivši oduzimanje odobrenja za rad, odnosno 1. lipnja 2023. Komisija nastoji neopravdano produljiti trajanje te istrage uključivanjem navodnih „naknadnih razmjena" i „nadzornih mjera" do kojih je došlo izvan formalnog i vremenskog okvira te istrage.

49 Kao drugo, na dan odbijanja pristupa dokumentima nikakav postupak zbog povrede obveze na temelju članka 258. UFEU-a nije bio formalno pokrenut.

50 Najprije valja ispitati je li istražni postupak zbog povrede prava Unije na temelju članka 17. Uredbe br. 1094/2010 bio u tijeku na dan donošenja pobijane odluke.

51 Kao prvo, uvodno valja istaknuti da je istražni postupak zbog povrede prava Unije predviđen člankom 17. Uredbe br. 1094/2010 strukturirani i formalizirani postupak koji uključuje EIOPA-u, Komisiju i dotično nacionalno tijelo te čija je svrha prikupljanje i analiza informacija kako bi svako od tih triju tijela moglo zauzeti stajalište prilikom obavljanja svojih dužnosti. Stoga, u skladu sa sudskom praksom navedenom u točki 41. ove presude, takav postupak predstavlja „istragu" u smislu članka 4. stavka 2. treće alineje Uredbe br. 1049/2001.

52 Kao drugo, nesporno je da je u ovom slučaju EIOPA 17. ožujka 2022. pokrenula istražni postupak zbog povrede prava Unije na temelju članka 17. Uredbe br. 1094/2010 te da su nakon toga doneseni preporuka od 16. svibnja 2022., koju je to tijelo izdalo na temelju članka 17. stavka 3. te uredbe, a zatim formalno mišljenje od 13. rujna 2022., koje je Komisija donijela na temelju članka 17. stavka 4. navedene uredbe (t. 3. do 5. ove presude).

53 Kao treće, suprotno onomu što tvrdi tužitelj, taj postupak nije konačno okončan ni formalnim mišljenjem od 13. rujna 2022. ni odlukom o oduzimanju odobrenja za rad koju je NBS donio 31. listopada 2022. i potvrdio 1. lipnja 2023. (t. 6. ove presude).

54 Naime, kao prvo, odluka o oduzimanju odobrenja za rad donesena je u okviru istražnog postupka zbog povrede prava Unije na temelju članka 17. Uredbe br. 1094/2010. Ta odluka predstavlja jednu od „mjera […] koje je [dotično nacionalno tijelo] poduzelo radi usklađivanja s formalnim mišljenjem [Komisije]" u smislu članka 17. stavka 5. te uredbe. U tom pogledu NBS je na temelju navedene odluke obavijestio Komisiju dvama dopisima od 16. prosinca 2022. i 7. lipnja 2023., kao što to proizlazi iz teksta (i sadržaja) dvaju zatraženih dokumenata naslovljenih „Informacija NBS-a o mjerama poduzetima radi usklađivanja s formalnim mišljenjem [od 13. rujna 2022.]". Stoga je riječ o mjeri praćenja u smislu točke 45. ove presude, odnosno, ovisno o slučaju, o konačnoj odluci u smislu točke 44. ove presude, koju je dotično nacionalno tijelo donijelo nakon istrage i u razumnom roku.

55 Osim toga, u pobijanoj odluci je izričito navedeno i među strankama je nesporno, s jedne strane, da je tužitelj osporavao odluku o oduzimanju svojeg odobrenja za rad pred Správnym súdom v Bratislave (Upravni sud u Bratislavi) i, s druge strane, da je taj pravni lijek još bio u tijeku na dan donošenja pobijane odluke, odnosno 2. veljače 2024. Stoga odluka o oduzimanju odobrenja za rad na taj datum nije postala konačna.

56 Međutim, u skladu sa sudskom praksom navedenom u točkama 44. i 45. ove presude, istražni postupak zbog povrede prava Unije na temelju članka 17. Uredbe br. 1094/2010 ne može se smatrati okončanim sve dok odluka koju je dotično nacionalno tijelo donijelo u okviru tog

postupka ne postane konačna. Drukčija odluka mogla bi ugroziti pravilno funkcioniranje navedenog postupka u okviru kojeg, osim EIOPA-e i Komisije, i dotično nacionalno tijelo treba zauzeti stajalište prilikom obavljanja svojih dužnosti, kao što to proizlazi iz točke 51. ove presude.

57 Osim toga, na pitanje je li NBS donošenjem odluke o oduzimanju odobrenja za rad doista postupio u skladu s formalnim mišljenjem od 13. rujna 2022., ne može se odgovoriti u okviru ove tužbe, koja se odnosi na zakonitost odluke o odbijanju pristupa dokumentima, a ne na zakonitost akata NBS-a. Stoga tužitelj ne može s uspjehom tvrditi da je, s obzirom na to da se NBS uskladio s tim formalnim mišljenjem, istraga zbog povrede prava Unije na temelju članka 17. Uredbe br. 1094/2010 nužno bila okončana.

58 Kao drugo, i nakon donošenja odluke o oduzimanju odobrenja za rad, istražni postupak zbog povrede prava Unije na temelju članka 17. Uredbe br. 1094/2010 i dalje se mogao nastaviti u slučaju da ta odluka nije bila dovoljna za osiguranje poštovanja prava Unije.

59 Naime, kao što to Komisija s pravom ističe u svojim pismenima, ako dotično nacionalno tijelo ne poštuje formalno mišljenje koje je izdala Komisija u roku određenom u tom mišljenju i ako su ispunjeni određeni uvjeti, EIOPA može, na temelju članka 17. stavka 6. prvog podstavka Uredbe br. 1094/2010, donijeti pojedinačnu odluku upućenu dotičnoj financijskoj instituciji kojom zahtijeva potrebno djelovanje za poštovanje svojih obveza na temelju prava Unije, uključujući prekid bilo koje prakse. Međutim, tužitelj nije dokazao niti čak tvrdio da u ovom slučaju nije ispunjen barem jedan od uvjeta na temelju kojih bi EIOPA mogla donijeti takvu odluku.

60 Kao treće, tužitelj se u ovom predmetu ne može s uspjehom pozvati na stajalište koje je Odbor za žalbe europskih nadzornih tijela navodno zauzeo u odluci od 30. srpnja 2024., donesenoj u okviru zahtjeva za pristup dokumentima koji je tužitelj podnio EIOPA-i, u pogledu trenutka u kojem treba smatrati da je istražni postupak zbog povrede prava Unije na temelju članka 17. Uredbe br. 1094/2010 okončan. Naime, valja podsjetiti na to da Opći sud u okviru svojeg nadzora zakonitosti nije vezan praksom odlučivanja tog Odbora za žalbe (vidjeti po analogiji presude od 26. travnja 2007., Alcon/OHIM, C-412/05 P, EU:C:2007:252, t. 65. i od 29. rujna 2021., Tokin/Komisija, T-343/18, EU:T:2021:636, t. 176. (neobjavljena) i navedenu sudsku praksu).

61 Kao četvrto, suprotno onomu što tvrdi tužitelj, korespondencija do koje je došlo između Komisije i NBS-a nakon formalnog mišljenja od 13. rujna 2022. i, u nekim slučajevima, nakon odluke o oduzimanju odobrenja za rad, također je povezana s istražnim postupkom zbog povrede prava Unije na temelju članka 17. Uredbe br. 1094/2010. Naime, ta korespondencija, koja odgovara dokumentima navedenima u posljednjih sedam alineja točke 12. ove presude, odnosila se upravo na mjere koje je NBS poduzeo ili će poduzeti radi usklađivanja s tim formalnim mišljenjem. Stoga je Komisija upravo s obzirom na tu korespondenciju mogla provjeriti je li se NBS doista uskladio s navedenim formalnim mišljenjem. Slijedom toga je predmetna korespondencija predstavljala mjeru praćenja istrage u smislu sudske prakse navedene u točki 45. ove presude.

62 U tim okolnostima i s obzirom na sudsku praksu navedenu u točkama 42. do 45. ove presude, valja zaključiti, s jedne strane, da je istražni postupak zbog povrede prava Unije na temelju članka 17. Uredbe br. 1094/2010 još uvijek bio u tijeku na dan donošenja pobijane odluke i, s druge strane, da su svi zatraženi dokumenti, s vremenskog gledišta, mogli biti obuhvaćeni izuzećem koje se temelji na zaštiti svrhe istraga.

63 Iz toga slijedi da tužiteljev prigovor, koji se temelji na nepostojanju istrage koja je u tijeku, treba odbiti, a da pritom u ovoj fazi nije potrebno utvrditi je li postupak zbog povrede obveze na temelju članka 258. UFEU-a također bio u tijeku ili barem predviđen protiv Slovačke Republike na dan donošenja pobijane odluke.

b) Primjena opće pretpostavke povjerljivosti i obveza konkretnog i pojedinačnog ispitivanja dokumenata

1) Uvodna razmatranja

64 Kao prvo, valja podsjetiti na to da, kad institucija, tijelo, ured ili agencija Unije kojima je podnesen zahtjev za pristup dokumentu na temelju jednog od izuzeća predviđenih u članku 4. Uredbe br. 1049/2001 odluče odbiti taj zahtjev, na njima je, u načelu, da objasne na koji bi način zatraženi pristup mogao konkretno i stvarno ugroziti interes zaštićen tim izuzećem te opasnost od takvog ugrožavanja mora biti razumno predvidljiva, a ne samo hipotetska (vidjeti presudu od 22. siječnja 2020., MSD Animal Health Innovation i Intervet international/EMA, C-178/18 P, EU:C:2020:24, t. 54. i navedenu sudsku praksu).

65 Iz toga slijedi da ispitivanje koje se zahtijeva za obradu zahtjeva za pristup dokumentima treba, s jedne strane, biti konkretno i, s druge strane, provedeno za svaki dokument naveden u zahtjevu. Osim toga, to ispitivanje mora proizlaziti iz obrazloženja odluke (presude od 13. travnja 2005., Verein für Konsumenteninformation/Komisija, T-2/03, EU:T:2005:125, t. 69. i 70. i od 25. rujna 2018., Psara i dr./Parlament, T-639/15 do T-666/15 i T-94/16, EU:T:2018:602, t. 103. i 104.).

66 Kao drugo, sud Unije ipak je priznao da se u određenim slučajevima institucija, tijelo, ured ili agencija Unije u načelu mogu osloniti na opće pretpostavke koje se primjenjuju na određene kategorije dokumenata, s obzirom na to da se slična općenita razmatranja mogu primjenjivati na zahtjeve za otkrivanje dokumenata iste prirode (vidjeti presudu od 22. siječnja 2020., MSD Animal Health Innovation i Intervet international/EMA, C-178/18 P, EU:C:2020:24, t. 55. i navedenu sudsku praksu).

67 Cilj takvih pretpostavki je omogućiti predmetnoj instituciji, tijelu, uredu ili agenciji Unije da, oslanjajući se na takva općenita razmatranja, zaključe da otkrivanje određenih kategorija dokumenata u načelu ugrožava interes zaštićen izuzećem na koje se poziva, pri čemu nisu dužni konkretno i pojedinačno ispitivati sve zatražene dokumente (vidjeti presudu od 22. siječnja 2020., MSD Animal Health Innovation i Intervet international/EMA, C-178/18 P, EU:C:2020:24, t. 56. i navedenu sudsku praksu).

68 Primjena općih pretpostavki povjerljivosti mora se temeljiti na čvrstim i uvjerljivim razlozima. Stoga, kako bi se protiv podnositelja zahtjeva za pristup mogla istaknuti opća pretpostavka neotkrivanja, predmetna institucija, tijelo, ured ili agencija Unije mora objasniti zašto je takva pretpostavka nužna za osiguranje ispravnog funkcioniranja predmetnog postupka (vidjeti u tom smislu presudu od 4. listopada 2018., Daimler/Komisija, T-128/14, EU:T:2018:643, t. 155. i 156. i navedenu sudsku praksu).

69 Sud Unije je u nekoliko presuda utvrdio određene kriterije za priznavanje opće pretpostavke povjerljivosti.

70 S jedne strane, iz sudske prakse navedene u točki 66. ove presude proizlazi da je potrebno, kako bi se na opću pretpostavku povjerljivosti moglo valjano pozivati protiv osobe koja zahtijeva pristup dokumentima, da zatraženi dokumenti pripadaju istoj kategoriji dokumenata ili da su iste vrste (vidjeti presudu od 4. listopada 2018., Daimler/Komisija, T-128/14, EU:T:2018:643, t. 138. i navedenu sudsku praksu).

71 S druge strane, priznavanje opće pretpostavke povjerljivosti može se temeljiti na nespojivosti pristupa dokumentima u određenim postupcima s njihovim urednim odvijanjem i na opasnosti njihova ugrožavanja, s obzirom na to da opće pretpostavke omogućuju očuvanje cjelovitosti odvijanja tih postupaka ograničavajući upletanje trećih strana. Postojanje posebnih pravila kojima se ograničava pristup spisu, dokumentima ili informacijama povezanima s postupkom koji se vodi pred institucijom, tijelom, uredom ili agencijom Unije jedan je od kriterija koji mogu opravdati priznavanje opće pretpostavke povjerljivosti (vidjeti u tom smislu presudu od 26. svibnja 2016., International Management Group/Komisija, T-110/15, EU:T:2016:322, t. 32. i navedenu sudsku praksu).

2) Primjena opće pretpostavke povjerljivosti

72 Stranke su na raspravi upitane o mogućoj primjeni opće pretpostavke povjerljivosti na temelju izuzeća koje se odnosi na zaštitu svrhe istraga.

73 Tužitelj smatra, s jedne strane, da Komisija u pobijanoj odluci nije primijenila nikakvu opću pretpostavku povjerljivosti i, s druge strane, da u ovom slučaju nije primjenjiva nikakva opća pretpostavka povjerljivosti. Konkretno, Komisija se ne može pozivati na navodnu opću pretpostavku povjerljivosti koja se primjenjuje na dokumente koji se odnose na istragu zbog povrede prava Unije na temelju članka 17. Uredbe br. 1094/2010.

74 Komisija tvrdi da je u pobijanoj odluci pravilno primijenila dvije različite opće pretpostavke povjerljivosti, i to, s jedne strane, novu pretpostavku koja obuhvaća dokumente razmijenjene u okviru članka 17. Uredbe br. 1094/2010 i, s druge strane, postojeću pretpostavku koja obuhvaća dokumente povezane s postupkom zbog povrede obveze na temelju članka 258. UFEU-a. Smatra da su zatraženi dokumenti obuhvaćeni općom pretpostavkom povjerljivosti, poput onih koji se nalaze u spisu postupka EU Pilot.

75 Slovačka Republika također podupire primjenu opće pretpostavke povjerljivosti koja obuhvaća dokumente povezane s postupkom zbog povrede obveze na temelju članka 258. UFEU-a.

76 Kao prvo, valja utvrditi je li Komisija u pobijanoj odluci primijenila opću pretpostavku povjerljivosti.

77 U tom pogledu, točno je da Komisija u pobijanoj odluci nije izrijekom navela opću pretpostavku povjerljivosti u okviru primjene izuzeća koje se odnosi na zaštitu svrhe istraga.

78 Međutim, iz pobijane odluke proizlazi da je Komisija općenito obrazložila primjenu tog izuzeća, ne razlikujući pritom različite tražene dokumente. Konkretno, najprije je opisala funkcioniranje i podsjetila na ciljeve istražnog postupka zbog povrede prava Unije predviđenog člankom 17. Uredbe br. 1094/2010. Nadalje, općim razmatranjima objasnila je da bi otkrivanje zatraženih dokumenata moglo ugroziti zaštitu ciljeva koji se nastoje postići njezinim aktivnostima istrage i praćenja, kao prvo, narušavanjem uzajamnog povjerenja u okviru rasprava između Komisije i NBS-a te odvraćanjem potonjeg od dobrovoljnog ispunjavanja svojih obveza, kao drugo,

izlaganjem Komisije vanjskim pritiscima i, kao treće, štetnim utjecajem na učinkovitost i uredno vođenje navedenog istražnog postupka. Naposljetku, zaključila je da pristup treba odbiti u pogledu „svih zatraženih dokumenata” i da su oni, osim toga, „u cijelosti obuhvaćeni” navedenim izuzećima.

79 S obzirom na sve te navode, očito je da je Komisija u pobijanoj odluci implicitno, ali nužno, primijenila opću pretpostavku povjerljivosti koja obuhvaća sve dokumente povezane s vođenjem i praćenjem istražnog postupka zbog povrede prava Unije na temelju članka 17. Uredbe br. 1094/2010.

80 Suprotno onomu što je tužitelj sugerirao na raspravi, sama okolnost da se Komisija nije izričito pozvala na pojam opće pretpostavke povjerljivosti u pobijanoj odluci nije dovoljna da bi ta odluka bila nedostatno obrazložena niti da spriječi Opći sud da uzme u obzir opću pretpostavku povjerljivosti navedenu u točki 79. ove presude. Naime, valja podsjetiti na to da obrazloženje može biti implicitno, pod uvjetom da zainteresiranim osobama omogućuje da saznaju razloge zbog kojih su predmetne mjere poduzete i da nadležni sud raspolaže dostatnim elementima za izvršavanje svojeg nadzora (vidjeti presudu od 25. ožujka 2015., Central Bank of Iran/Vijeće, T-563/12, EU:T:2015:187, t. 77. i navedenu sudsku praksu; presuda od 13. srpnja 2018., K. Chrysostomides & Co. i dr./Vijeće i dr., T-680/13, EU:T:2018:486, t. 394.). Međutim, u ovom slučaju kao što je to Komisija uostalom naglasila na raspravi, iz teksta pobijane odluke jasno proizlazi da su, prema rasuđivanju te institucije, navedena razmatranja bila primjenjiva na sve dokumente i na njihov cjelokupni sadržaj. Uostalom, iz prigovora koje je tužitelj istaknuo, najprije u tužbi, a zatim u replici, proizlazi da je on doista shvatio da Komisija horizontalno nije pravila razliku između različitih dokumenata ni između različitih dijelova tih dokumenata te da je stoga ta institucija, kako bi opravdala svoje stajalište o povjerljivosti zatraženih dokumenata, slijedila pristup pretpostavne i opće prirode.

81 Kao drugo, valja ispitati je li se Komisija mogla pozvati na opću pretpostavku povjerljivosti koja obuhvaća sve dokumente povezane s istražnim postupkom zbog povrede prava Unije na temelju članka 17. Uredbe br. 1094/2010.

82 U tom pogledu, kao prvo, valja istaknuti to da je istražni postupak zbog povrede prava Unije predviđen člankom 17. Uredbe br. 1094/2010 dovoljno strukturiran i formaliziran da je moguće precizno odrediti i identificirati s njime povezane dokumente. Uostalom, u ovom slučaju nije sporno da su zatraženi dokumenti, navedeni u točki 12. ove presude, za prva dva razmijenjeni između EIOPA-e i NBS-a, a za preostalih sedamnaest između Komisije i NBS-a tijekom istog istražnog postupka koji se odnosi na NBS. Ti dokumenti stoga čine dio istog upravnog spisa i, slijedom toga, svi pripadaju istoj kategoriji (vidjeti po analogiji presudu od 4. listopada 2018., Daimler/Komisija, T-128/14, EU:T:2018:643, t. 141.).

83 Kao drugo, u skladu sa sudskom praksom navedenom u točki 68. ove presude, Komisija je u pobijanoj odluci navela čvrste i uvjerljive razloge koji opravdavaju primjenu opće pretpostavke povjerljivosti u okolnostima ovog slučaja, kao što je to navedeno u točki 78. ove presude. Tužitelj ne osporava relevantnost tih elemenata kao osnove za priznavanje opće pretpostavke povjerljivosti koja obuhvaća dokumente razmijenjene u okviru članka 17. Uredbe br. 1094/2010.

84 Kao treće, valja utvrditi to da istražni postupak zbog povrede prava Unije predviđen člankom 17. Uredbe br. 1094/2010 sadržava posebna pravila kojima se ograničava otkrivanje informacija dobivenih ili sastavljenih u okviru takvog postupka. Na temelju članka 70. stavaka 1. do 3. te

uredbe, EIOPA i članovi njezina osoblja podliježu zahtjevima čuvanja poslovne tajne i ne smiju otkrivati povjerljive informacije ili informacije obuhvaćene tom poslovnom tajnom koje zaprime ili razmjenjuju s nadležnim nacionalnim tijelima. Također valja primijetiti da financijskoj instituciji na koju se odnosi takva istraga nije omogućen nikakav pristup spisu ili dokumentima povezanima s istražnim postupkom zbog povrede prava Unije na temelju članka 17. Uredbe br. 1094/2010. Iz toga slijedi da je ispunjen i kriterij naveden u sudskoj praksi iz točke 71. ove presude.

85 U tim okolnostima valja priznati da su dokumenti koje su EIOPA, Komisija i dotično nacionalno tijelo razmijenili u okviru istražnog postupka zbog povrede prava Unije na temelju članka 17. Uredbe br. 1094/2010 obuhvaćeni općom pretpostavkom povjerljivosti.

86 Valja pojasniti da je ta opća pretpostavka povjerljivosti, koja je posebno povezana s istražnim postupkom zbog povrede prava Unije predviđenim člankom 17. Uredbe br. 1094/2010, različita u odnosu na pretpostavke koje je sud Unije već priznao kad je riječ o dokumentima sastavljenima i razmijenjenima, s jedne strane, tijekom predsudske faze postupka zbog povrede obveze (presuda od 14. studenoga 2013., LPN i Finska/Komisija, C-514/11 P i C-605/11 P, EU:C:2013:738, t. 65.) i, s druge strane, u okviru postupka EU Pilot (presuda od 11. svibnja 2017., Švedska/Komisija, C-562/14 P, EU:C:2017:356, t. 51.).

87 Stoga treba odbiti tužiteljev prigovor koji se temelji na tome da se Komisija u ovom slučaju ne može pozvati na opću pretpostavku povjerljivosti.

3) Obveza konkretnog i pojedinačnog ispitivanja dokumenata

88 Tužitelj podsjeća na obvezu konkretnog i pojedinačnog ispitivanja svakog dokumenta na koji se odnosi zahtjev za pristup. Dodaje da je Komisija, čak i u slučaju primjene opće pretpostavke povjerljivosti, trebala barem ocijeniti zahtijevaju li različite kategorije dokumenata različito postupanje.

89 Komisija smatra da nije bila dužna provesti konkretno i pojedinačno ispitivanje zatraženih dokumenata jer su se, očito, argumenti izneseni u pobijanoj odluci primjenjivali na sve te dokumente i jer su svi oni bili obuhvaćeni općom pretpostavkom povjerljivosti.

90 U tom pogledu, kao prvo, dovoljno je istaknuti da iz točke 85. ove presude proizlazi da su zatraženi dokumenti bili obuhvaćeni općom pretpostavkom povjerljivosti, tako da, u skladu sa sudskom praksom navedenom u točki 67. ove presude, Komisija nije bila dužna konkretno i pojedinačno ispitati svaki od tih dokumenata.

91 Kao drugo, zatraženi dokumenti razmijenjeni su tijekom istog istražnog postupka, povezani su s istim upravnim spisom i stoga pripadaju istoj kategoriji (t. 82. ove presude). Iz toga slijedi da Komisija nije bila dužna ni identificirati različite kategorije ili potkategorije dokumenata i istražiti zahtijevaju li one različito postupanje. Naime, takav zahtjev lišio bi opću pretpostavku povjerljivosti dijela njezina korisnog učinka, odnosno mogućnosti da Komisija na općenit zahtjev za pristup odgovori na jednako općenit način (vidjeti po analogiji presudu od 14. studenoga 2013., LPN i Finska/Komisija, C-514/11 P i C-605/11 P, EU:C:2013:738, t. 68.). Uostalom, tužitelj ne pojašnjava u čemu bi se sastojale te različite kategorije ili potkategorije dokumenata te samo navodi da bi ih bilo moguće razlikovati već na temelju čitanja naslova dokumenata.

92 Stoga tužiteljev prigovor koji se temelji na nepostojanju konkretnog i pojedinačnog ispitivanja zatraženih dokumenata ili barem različitih kategorija zatraženih dokumenata treba odbiti kao bespredmetan.

c) Postojanje ugrožavanja svrhe istraga

93 Priznavanje opće pretpostavke povjerljivosti omogućuje predmetnoj instituciji, tijelu, uredu ili agenciji Unije da smatra da bi otkrivanje dokumenata iste vrste ili dokumenata iste kategorije u načelu ugrozilo zaštitu jednog od interesa navedenih u članku 4. Uredbe br. 1049/2001 (vidjeti u tom smislu presudu od 14. studenoga 2013., LPN i Finska/Komisija, C-514/11 P i C-605/11 P, EU:C:2013:738, t. 48.).

94 Međutim, ta opća pretpostavka povjerljivosti ne isključuje pravo podnositelja zahtjeva za pristup da dokaže da određeni dokument čije se otkrivanje zahtijeva nije obuhvaćen navedenom pretpostavkom ili da postoji prevladavajući javni interes koji opravdava otkrivanje navedenog dokumenta na temelju članka 4. stavka 2. Uredbe br. 1049/2001 (presude od 29. lipnja 2010., Komisija/Technische Glaswerke Ilmenau, C-139/07 P, EU:C:2010:376, t. 62. i od 27. veljače 2014., Komisija/EnBW, C-365/12 P, EU:C:2014:112, t. 100.).

95 Tužitelj tvrdi, kao prvo, da se, u nedostatku bilo kakve istrage koja je u tijeku, a osobito nepostojanja pokretanja predsudske faze postupka zbog povrede obveze, ne može utvrditi nikakvo ugrožavanje zaštite svrhe istraga kao ni ugrožavanje povjerljivosti dokumenata koji se odnose na istragu. Komisija se ne može pozivati ni na moguće ugrožavanje buduće i hipotetske istrage.

96 U tom pogledu valja utvrditi da se taj argument temelji na pogrešnoj pretpostavci. Naime, dokazano je da je, neovisno o pokretanju postupka zbog povrede obveze na temelju članka 258. UFEU-a, istraga zbog povrede prava Unije pokrenuta na temelju članka 17. Uredbe br. 1094/2010 bila u tijeku na dan donošenja pobijane odluke (t. 62. i 63. ove presude).

97 Kao drugo, tužitelj tvrdi da je Komisija trebala zaključiti da je opću pretpostavku povjerljivosti koja je navodno primijenjena u ovom slučaju trebalo oboriti. Međutim, on ne iznosi nijedan konkretan element u potporu toj tvrdnji i osobito ne dokazuje da jedan ili više zatraženih dokumenata nisu obuhvaćeni navedenom pretpostavkom. Konkretno, njegova argumentacija prema kojoj „naknadne razmjene” između Komisije i NBS-a nisu obuhvaćene formalnim i vremenskim okvirom istrage zbog povrede prava Unije pokrenute na temelju članka 17. Uredbe br. 1094/2010 odbijena je u točkama 61. i 62. ove presude.

98 Kao treće, tužitelj smatra da su intervencija ili pritisak javnosti bili vrlo malo vjerojatni u okviru postupka zbog povrede obveze koji je naknadno pokrenut protiv Slovačke Republike na temelju članka 258. UFEU-a. Međutim, takav argument nije relevantan za osporavanje postojanja ugrožavanja svrhe istraga zbog povrede prava Unije pokrenutih na temelju članka 17. Uredbe br. 1094/2010, s obzirom na to da se na dokumente povezane s tim istragama, a osobito na zatražene dokumente, primjenjuje zasebna opća pretpostavka povjerljivosti (t. 85. i 90. ove presude).

99 U tim okolnostima treba odbiti tužiteljev prigovor koji se temelji na nepostojanju ugrožavanja svrhe istraga i, slijedom toga, drugi dio drugog tužbenog razloga u cijelosti.

3. Treći dio drugog tužbenog razloga, koji se temelji na postojanju prevladavajućeg javnog interesa koji opravdava otkrivanje zatraženih dokumenata

100 Tužitelj upućuje na svoju argumentaciju iznesenu u okviru drugog dijela prvog tužbenog razloga, prema kojoj u ovom slučaju postoji prevladavajući javni interes koji opravdava otkrivanje zatraženih dokumenata.

101 Komisija, koju podupire Slovačka Republika, osporava tužiteljeve argumente.

102 U tom pogledu valja podsjetiti na to da, kada institucija, tijelo, ured ili agencija Unije primjenjuje jedno od izuzeća predviđenih u članku 4. Uredbe br. 1049/2001, na njoj je da odvagne, s jedne strane, poseban interes koji treba zaštititi neotkrivanjem predmetnog dokumenta i, s druge strane, među ostalim, opći interes da taj dokument bude dostupan, uzimajući u obzir koristi koje proizlaze iz veće transparentnosti (vidjeti presude od 17. listopada 2013., Vijeće/Access Info Europe, C-280/11 P, EU:C:2013:671, t. 32. i navedenu sudsku praksu i od 3. srpnja 2014., Vijeće/in't Veld, C-350/12 P, EU:C:2014:2039, t. 53. i navedenu sudsku praksu).

103 Podnositelj zahtjeva za pristup ipak mora konkretno navesti okolnosti na kojima se temelji prevladavajući javni interes koji opravdava otkrivanje predmetnih dokumenata (presude od 14. studenoga 2013., LPN i Finska/Komisija, C-514/11 P i C-605/11 P, EU:C:2013:738, t. 94. i od 16. srpnja 2015., ClientEarth/Komisija, C-612/13 P, EU:C:2015:486, t. 90.).

104 Valja pojasniti, s jedne strane, da prevladavajući javni interes koji može opravdati otkrivanje dokumenta ne mora nužno biti različit od načela na kojima se temelji Uredba br. 1049/2001. Međutim, samo na temelju općih razmatranja ne može se utvrditi da je načelo transparentnosti u ovom slučaju imalo osobitu važnost koja je mogla prevladati nad razlozima koji opravdavaju odbijanje otkrivanja predmetnih informacija (vidjeti u tom smislu presudu od 14. studenoga 2013., LPN i Finska/Komisija, C-514/11 P i C-605/11 P, EU:C:2013:738, t. 92. i 93.).

105 S druge strane, interes koji se sastoji u olakšavanju ostvarivanja prava pojedinaca time što im se omogućuje korištenje dokumenata radi lakše obrane pred nacionalnim sudovima predstavlja privatni, a ne javni interes (vidjeti u tom smislu presude od 14. srpnja 2016., Sea Handling/Komisija, C-271/15 P, neobjavljenu, EU:C:2016:557, t. 97. i 99. i od 25. rujna 2014., Spirlea/Komisija, T-306/12, EU:T:2014:816, t. 99.). U tom kontekstu valja pojasniti da bi dostava dokumenata u svrhu ostvarivanja prava obrane osobe dovela do njihova otkrivanja samo toj osobi, za razliku od njihove dostave na temelju Uredbe br. 1049/2001, kojom bi ti dokumenti postali dostupni svakoj osobi. Okolnost da se predmetni dokumenti mogu koristiti u velikom broju postupaka ne mijenja tu analizu jer se ne može smatrati da, u načelu, zbrajanje privatnih interesa pretvara te interese u javni interes (presuda od 9. listopada 2018., Pint/Komisija, T-634/17, neobjavljena, EU:T:2018:662, t. 59.).

106 U ovom slučaju, kao prvo, tužitelj tvrdi da Komisija nije ni na koji način odvagnula predmetne interese, odnosno, s jedne strane, zaštitu interesa zaštićenih izuzećima na koja se Komisija poziva i, s druge strane, javni interes da se zatraženi dokumenti učine dostupnima.

107 U tom pogledu valja istaknuti to da je Komisija u pobijanoj odluci navela da interesi na koje se tužitelj poziva, a osobito pravo javnosti da sazna jesu li postupanja NBS-a i oduzimanje njegova odobrenja za rad bili zakoniti, ne mogu prevladati nad izuzećima koja opravdavaju neotkrivanje. U tim okolnostima tužitelj pogrešno tvrdi da Komisija nije odvagnula predmetne interese.

108 Kao drugo, tužitelj tvrdi da postoji prevladavajući javni interes da se, u skladu s načelom transparentnosti, objave glavni dokumenti sastavljeni u okviru istražnih postupaka zbog povrede prava Unije na temelju članka 17. Uredbe br. 1094/2010, a osobito preporuke koje je izdala EIOPA i formalna mišljenja koja je donijela Komisija, kako bi se omogućio nadzor nad odvijanjem tih postupaka te osigurala legitimnost postupka odlučivanja i povjerenje javnosti. Ti istražni postupci imaju veliku važnost i mogu imati ozbiljne posljedice za dotične financijske institucije, za nositelje ugovora o osiguranju i slijedom toga za stabilnost tržišta osiguranja u državama članicama. Taj javni interes, s jedne strane, ne temelji se isključivo na privatnim interesima i, s druge strane, prevladava nad razmatranjima koja je iznijela Komisija.

109 U tom pogledu najprije valja istaknuti da, kao što je to Komisija s pravom istaknula u pobijanoj odluci, a zatim na raspravi, te u skladu sa sudskom praksom navedenom u točki 105. ove presude, korisnost koju otkrivanje zatraženih dokumenata ima za tužitelja i njegove klijente odgovara privatnim interesima.

110 Nadalje, u skladu sa sudskom praksom navedenom u točki 104. ove presude, opća razmatranja koja proizlaze iz načela transparentnosti sama po sebi ne mogu biti dovoljna za utvrđivanje postojanja prevladavajućeg javnog interesa.

111 Naposljetku, interes javnosti za otkrivanje dokumenata sastavljenih u okviru istražnog postupka zbog povrede prava Unije na temelju članka 17. Uredbe br. 1094/2010 čini se ograničenim. Suprotno onomu što tvrdi tužitelj, takav interes u ovom slučaju ne predstavlja prevladavajući javni interes koji može prevagnuti nad razlozima koji opravdavaju odbijanje otkrivanja zatraženih dokumenata, odnosno, u ovom slučaju, zaštitu svrhe istraga koje se provode na tom temelju. Kao što to objašnjava Komisija, otkrivanjem tih dokumenata ne bi se jamčila stabilnost tržišta osiguranja u državama članicama, nego bi se ugrozile aktivnosti tijela zaduženih za osiguravanje urednog funkcioniranja i stabilnosti tih tržišta.

112 Uostalom, nesporno je da je javnost bila obaviještena, doduše na minimalan način, ali u dovoljnoj mjeri, objavom priopćenja za medije o preporuci od 16. svibnja 2022., formalnom mišljenju od 13. rujna 2022. i odluci o oduzimanju odobrenja za rad.

113 U tim okolnostima tužitelj nije dokazao postojanje prevladavajućeg javnog interesa koji opravdava otkrivanje zatraženih dokumenata.

114 Stoga treći dio drugog tužbenog razloga i, slijedom toga, drugi tužbeni razlog u cijelosti treba odbiti.

B. Prvi i treći tužbeni razlog, koji se temelje na povredi članka 4. stavka 2. druge alineje Uredbe br. 1049/2001 i na povredi članka 4. stavka 3. prvog podstavka te uredbe

115 Svojim prvim i trećim tužbenim razlogom tužitelj tvrdi da je Komisija povrijedila članak 4. stavak 2. drugu alineju Uredbe br. 1049/2001 i članak 4. stavak 3. prvi podstavak te uredbe. Time tužitelj osporava zakonitost razloga pobijane odluke na temelju kojih je Komisija primijenila izuzeća koja se odnose, s jedne strane, na zaštitu sudskih postupaka i, s druge strane, na zaštitu postupka odlučivanja koji je u tijeku.

116 U tom pogledu valja podsjetiti na to da su, u mjeri u kojoj su neki od razloga navedenih u aktu sami po sebi dovoljni da pravno dostatno opravdaju taj akt, pogreške koje bi mogle biti svojstvene drugim razlozima akta u svakom slučaju bez utjecaja na njegovu izreku. Osim toga, iz ustaljene

sudske prakse proizlazi da je bespredmetan tužbeni razlog koji, čak i da je osnovan, ne može dovesti do poništenja koje traži tužitelj (vidjeti presudu od 14. prosinca 2005., Honeywell/Komisija, T-209/01, EU:T:2005:455, t. 48. i navedenu sudsku praksu; presuda od 15. rujna 2021., Francuska/ECHA, T-127/20, neobjavljena, EU:T:2021:572, t. 32.).

117 Međutim, u području javnog pristupa dokumentima, svako izuzeće predviđeno člankom 4. Uredbe br. 1049/2001 dovoljan je razlog za odbijanje pristupa (vidjeti po analogiji presudu od 13. rujna 2000., Denkavit Nederland/Komisija, T-20/99, EU:T:2000:209, t. 42.).

118 U ovom slučaju, s obzirom na to da u okviru svojeg drugog tužbenog razloga tužitelj nije uspio osporiti razlog za odbijanje koji se temelji na izuzeću predviđenom u članku 4. stavku 2. trećoj alineji Uredbe br. 1049/2001, prvi i treći tužbeni razlog, kojima se osporavaju druga dva razloga za odbijanje, mogu se samo odbiti kao bespredmetni.

C. Četvrti tužbeni razlog, koji se temelji na povredi članka 4. stavka 6. Uredbe br. 1049/2001, načela proporcionalnosti i obveze obrazlaganja

119 Svojim četvrtim tužbenim razlogom tužitelj tvrdi da je Komisija, što se tiče odbijanja djelomičnog pristupa zatraženim dokumentima, s jedne strane, povrijedila članak 4. stavak 6. Uredbe br. 1049/2001 i načelo proporcionalnosti te, s druge strane, pobijanu odluku učinila manjkavo obrazloženom. Naime, Komisija nije objasnila zašto nikakav smislen djelomičan pristup nije bio moguć, niti je razlikovala različite zatražene dokumente ili različite dijelove tih dokumenata, niti je opravdala to da se navedena izuzeća doista primjenjuju na sve te dokumente i na sve njihove dijelove.

120 Komisija osporava argumente tužitelja.

121 Na temelju članka 4. stavka 6. Uredbe br. 1049/2001, ako su izuzećima obuhvaćeni samo dijelovi traženog dokumenta, preostali dijelovi dokumenta se objavljuju.

122 Valja podsjetiti na to da načelo proporcionalnosti obvezuje instituciju, tijelo, ured ili agenciju Unije kojoj je podnesen zahtjev da razmotri djelomičan pristup dokumentu (presuda od 6. prosinca 2001., Vijeće/Hautala, C-353/99 P, EU:C:2001:661, t. 27.; vidjeti u tom smislu i presudu od 7. veljače 2018., Access Info Europe/Komisija, T-851/16, EU:T:2018:69, t. 117. i 118. i navedenu sudsku praksu). Ta obveza u načelu podrazumijeva konkretno i pojedinačno ispitivanje sadržaja svakog dokumenta (vidjeti u tom smislu presude od 6. srpnja 2006., Franchet i Byk/Komisija, T-391/03 i T-70/04, EU:T:2006:190, t. 117. i od 23. rujna 2015., ClientEarth i International Chemical Secretariat/ECHA, T-245/11, EU:T:2015:675, t. 230.).

123 Međutim, utvrđeno je da dokumenti obuhvaćeni općom pretpostavkom povjerljivosti ne podliježu obvezi njihova potpunog ili djelomičnog otkrivanja (vidjeti u tom smislu presude od 28. lipnja 2012., Komisija/Éditions Odile Jacob, C-404/10 P, EU:C:2012:393, t. 133. i od 27. veljače 2014., Komisija/EnBW, C-365/12 P, EU:C:2014:112, t. 134.). U tom slučaju Komisija ima pravo odgovoriti općenito na zahtjev za pristup dokumentima, a da pritom ne provede konkretno i pojedinačno ispitivanje sadržaja svakog od predmetnih dokumenata (vidjeti u tom smislu presudu od 14. studenoga 2013., LPN i Finska/Komisija, C-514/11 P i C-605/11 P, EU:C:2013:738, t. 68.).

124 U ovom slučaju, iz ispitivanja drugog tužbenog razloga proizlazi da su zatraženi dokumenti bili obuhvaćeni općom pretpostavkom povjerljivosti (vidjeti točku 90. ove presude), koju tužitelj nije opovrgnuo (t. 97. i 113. ove presude).

125 Iz toga slijedi da, kao prvo, u skladu sa sudskom praksom navedenom u točki 123. ove presude, Komisija, s jedne strane, nije bila dužna provesti konkretno i pojedinačno ispitivanje svakog od zatraženih dokumenata u pogledu mogućnosti odobravanja djelomičnog pristupa bilo kojem od tih dokumenata te je, s druge strane, mogla zakonito smatrati da su ti dokumenti u cijelosti obuhvaćeni izuzećem predviđenim u članku 4. stavku 2. trećoj alineji Uredbe br. 1049/2001.

126 Slijedom toga, tužitelj neosnovano tvrdi da se pobijanom odlukom povređuju članak 4. stavak 6. Uredbe br. 1049/2001 i načelo proporcionalnosti.

127 Kao drugo, u kontekstu navedenom u točki 124. ove presude, odbijanje djelomičnog pristupa treba smatrati dostatno obrazloženim u formalnom pogledu s obzirom na to da se u pobijanoj odluci navodi mogućnost odobravanja djelomičnog pristupa zatraženim dokumentima i da se u njoj zaključuje da su oni u cijelosti obuhvaćeni izuzećima na koja se Komisija poziva (vidjeti po analogiji presude od 25. ožujka 2015., Sea Handling/Komisija, T-456/13, neobjavljenu, EU:T:2015:185, t. 92. i od 7. rujna 2017., AlzChem/Komisija, T-451/15, neobjavljenu, EU:T:2017:588, t. 96. i 97.).

128 Osim toga, iako je točno da je Komisija također navela, bez dodatnog objašnjenja, da nikakav smislen djelomičan pristup nije moguć a da se pritom ne ugroze interesi zaštićeni navedenim izuzećima, takvo je obrazloženje, iako kratko, dovoljno s obzirom na potrebu da se ne otkriju informacije koje su obuhvaćene, među ostalim, izuzećem predviđenim u članku 4. stavku 2. trećoj alineji Uredbe br. 1049/2001 (vidjeti u tom smislu presude od 1. veljače 2007., Sison/Vijeće, C-266/05 P, EU:C:2007:75, t. 82. i od 7. veljače 2018., Access Info Europe/Komisija, T-851/16, EU:T:2018:69, t. 122.).

129 Slijedom toga, tužitelj i u tom pogledu neosnovano tvrdi da se pobijanom odlukom povređuje obveza obrazlaganja koja proizlazi iz članka 296. UFEU-a.

130 Prema tome, četvrti tužbeni razlog treba odbiti.

D. Peti tužbeni razlog, koji se temelji na povredi prava na pristup spisu zajamčenog člankom 41. stavkom 2. točkom (b) Povelje o temeljnim pravima

131 Tužitelj tvrdi da je Komisija povrijedila njegovo pravo na pristup spisu zajamčeno člankom 41. stavkom 2. točkom (b) Povelje o temeljnim pravima. Ističe, kao prvo, da je Komisiji također podnesen zahtjev za pristup spisu, kao drugo, da je glavna tajnica Komisije, autorica pobijane odluke, bila nadležna za odlučivanje o tom zahtjevu, kao treće, da su zatraženi dokumenti činili dio upravnog spisa koji se na njega znatno odnosio i, kao četvrto, da mu je Komisija bila dužna odobriti pristup tom spisu.

132 Komisija osporava argumente tužitelja.

133 Uvodno valja podsjetiti na to da članak 41. Povelje o temeljnim pravima, koji se odnosi na pravo na dobru upravu, u stavku 2. točki (b) navodi da to pravo obuhvaća, među ostalim, „pravo svake osobe na pristup svojem spisu, uz poštovanje zakonitih interesa povjerljivosti te profesionalne i poslovne tajne”.

134 Članak 42. Povelje o temeljnim pravima, koji se odnosi na pravo pristupa dokumentima, predviđa da svaki građanin Unije i svaka fizička ili pravna osoba s boravištem ili sjedištem u nekoj državi članici ima „pravo pristupa dokumentima institucija, tijela, ureda i agencija Unije, neovisno o njihovu mediju”. Uredbom br. 1049/2001 utvrđuju se uvjeti i načini ostvarivanja tog prava u pogledu dokumenata Europskog parlamenta, Vijeća Europske unije i Komisije.

135 Sustavi pristupa dokumentima i pristupa spisu stoga čine dva različita režima koji podliježu različitim postupcima (vidjeti u tom smislu presudu od 6. studenoga 2024., MeSoFa/ESB, T-790/22, neobjavljenu, EU:T:2024:783, t. 29.). Oba u svakom slučaju pretpostavljaju podnošenje zahtjeva (presuda od 11. prosinca 2014., Heli-Flight/AESA, T-102/13, EU:T:2014:1064, t. 51.).

136 U ovom slučaju valja istaknuti, kao prvo, da je prvotni zahtjev, iako se uglavnom temelji na Uredbi br. 1049/2001 i u kojem se ne spominje članak 41. Povelje o temeljnim pravima, sadržavao određene elemente koji mogu ići u prilog zahtjevu za pristup spisu. Naime, s jedne strane, on je naveo članke 47. i 48. te povelje i, s druge strane, ustrajao na potrebi da tužitelj raspolaže traženim dokumentima kako bi pripremio svoju „obranu” u okviru „sankcijskog postupka” koji je protiv njega pokrenuo NBS i koji je doveo do oduzimanja njegova odobrenja za rad.

137 Nasuprot tome, ponovni zahtjev se jasno i isključivo temeljio na Uredbi br. 1049/2001 i članku 42. Povelje o temeljnim pravima. U njemu se ne spominje ni članak 41. te povelje ni pravo na pristup spisu. Nasuprot tomu, za razliku od prvotnog zahtjeva, u njemu se kao temelj zahtjeva za pristup ne navode ni članci 47. i 48. navedene povelje ni tužiteljeva prava obrane. U ponovnom zahtjevu samo se uzgredno i isključivo radi osporavanja primjene izuzeća koje se temelji na zaštiti sudskih postupaka u smislu članka 4. stavka 2. druge alineje Uredbe br. 1049/2001 spominje tužiteljevo pravo na „djelotvornu obranu” kao i činjenica da su se zatraženi dokumenti odnosili na njega.

138 Kao drugo, u pobijanoj odluci odlučuje se samo o ponovnom zahtjevu koji je tužitelj podnio na temelju članka 7. stavka 2. Uredbe br. 1049/2001. U toj se pobijanoj odluci ne ispituje, pa čak ni ne spominje, tužiteljevo pravo na pristup svojem spisu na temelju članka 41. stavka 2. točke (b) Povelje o temeljnim pravima. Ne upućuje se ni na članke 47. i 48. te povelje ni na tužiteljeva prava obrane. Uostalom, njome se odbacuje kao privatan i, slijedom toga, kao irelevantan u okviru Uredbe br. 1049/2001 interes koji bi za tužitelja moglo imati otkrivanje zatraženih dokumenata radi pripreme njegove obrane pred nacionalnim sudovima (t. 19. ove presude).

139 Uostalom, u skladu s člankom 4. prvim stavkom tada važećih odredbi o provedbi Uredbe br. 1049/2001, priloženih Poslovniku Komisije (SL 2000., L 308, str. 26.), kako je izmijenjen Odlukom Komisije 2001/937/EZ, EZUČ, Euratom, od 5. prosinca 2001. (SL 2001., L 345, str. 94.), ovlast donošenja odluka o ponovnim zahtjevima u području pristupa dokumentima u načelu je delegirana glavnom tajniku te institucije. Suprotno tomu, u ovom slučaju iz Komisijinih objašnjenja proizlazi da njezinu glavnom tajniku nije dodijeljena nikakva nadležnost za ispitivanje osporavanja odluka o odbijanju pristupa spisu.

140 U tim okolnostima glavna tajnica Komisije, autorica pobijane odluke, nije zaprimila nikakav zahtjev za pristup spisu te nije donijela niti mogla donijeti nikakvu odluku u tom pogledu. Iz toga slijedi da tužitelj ne može valjano prigovoriti Komisiji, u okviru tužbe protiv pobijane odluke, da mu nije priznala pravo na pristup spisu na temelju članka 41. stavka 2. točke (b) Povelje o temeljnim pravima (vidjeti po analogiji presude od 20. prosinca 2023., OCU/SRB, T-496/18, neobjavljenu, EU:T:2023:857, t. 32. do 35. i 38. i od 13. studenoga 2024., Kargins/Komisija, T-110/23, neobjavljenu, EU:T:2024:805, t. 137. i 138.).

141 Prema tome, peti tužbeni razlog treba odbiti.

142 Iz svega prethodno navedenog proizlazi da tužbu treba odbiti.

IV. Troškovi

143 U skladu s člankom 134. stavkom 1. Poslovnika Općeg suda, stranka koja ne uspije u postupku dužna je, na zahtjev protivne stranke, snositi troškove. Budući da tužitelj nije uspio u postupku, treba mu naložiti da, osim vlastitih troškova, snosi i troškove Komisije, sukladno njezinu zahtjevu.

144 Usto, prema članku 138. stavku 1. Poslovnika, države članice i institucije koje su intervenirale u postupak snose vlastite troškove. Stoga će Slovačka Republika snositi vlastite troškove.

Slijedom navedenog,

OPĆI SUD (treće vijeće koje zasjeda u sastavu od pet sudaca)

proglašava i presuđuje:

1. **Tužba se odbija.**

2. **Novis Insurance Company, Novis Versicherungsgesellschaft, Novis Compagnia di Assicurazioni, Novis Poisťovňa a.s. snosit će vlastite troškove i troškove Europske komisije.**

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

Kowalik-Bańczyk Reine da Silva Passos

Cassagnabère Pavelin

Objavljeno na javnoj raspravi u Luxembourgu 6. svibnja 2026.

Potpisi

Sadržaj

I. Okolnosti spora i činjenice nastale nakon podnošenja tužbe . . . 2

A. Postupak istrage zbog povrede prava Unije . . . 2

B. Postupak pristupa dokumentima . . . 3

1. Početna faza . . . 3

2. Faza ponovnog zahtjeva . . . 3

C. Postupak zbog povrede obveze . . . 5

II. Zahtjevi stranaka . . . 5

III. Pravo . . . 5

A. Drugi tužbeni razlog, koji se temelji na povredi članka 4. stavka 2. treće alineje Uredbe br. 1049/2001 . . . 6

1. Prvi dio drugog tužbenog razloga, koji se temelji na nepostojanju razlikovanja između izuzeća predviđenih člankom 4. stavkom 2. trećom alinejom Uredbe br. 1049/2001 i onih predviđenih člankom 4. stavkom 3. prvim podstavkom te uredbe . . . 6

2. Drugi dio drugog tužbenog razloga, koji se temelji na nepostojanju ugrožavanja zaštite svrhe istraga . . . 7

a) Uvjet koji se odnosi na to da je istraga u tijeku . . . 8

b) Primjena opće pretpostavke povjerljivosti i obveza konkretnog i pojedinačnog ispitivanja dokumenata . . . 11

1) Uvodna razmatranja . . . 11

2) Primjena opće pretpostavke povjerljivosti . . . 12

3) Obveza konkretnog i pojedinačnog ispitivanja dokumenata . . . 14

c) Postojanje ugrožavanja svrhe istraga . . . 15

3. Treći dio drugog tužbenog razloga, koji se temelji na postojanju prevladavajućeg javnog interesa koji opravdava otkrivanje zatraženih dokumenata . . . 16

B. Prvi i treći tužbeni razlog, koji se temelje na povredi članka 4. stavka 2. druge alineje Uredbe br. 1049/2001 i na povredi članka 4. stavka 3. prvog podstavka te uredbe . . . 17

C. Četvrti tužbeni razlog, koji se temelji na povredi članka 4. stavka 6. Uredbe br. 1049/2001, načela proporcionalnosti i obveze obrazlaganja . . . 18

D. Peti tužbeni razlog, koji se temelji na povredi prava na pristup spisu zajamčenog člankom 41. stavkom 2. točkom (b) Povelje o temeljnim pravima . . . 19

IV. Troškovi 21