

Prijevod ove stranice generiran je strojnim prevođenjem [Poveznica]. Strojno prevedeni tekstovi mogu sadržavati pogreške koje mogu narušiti jasnoću i točnost. Europski ombudsman ne prihvaća nikakvu odgovornost za bilo kakve nepodudarnosti. Najpouzdanije informacije i pravnu sigurnost jamči izvorna inačica na engleski jeziku koja je dostupna putem gornje poveznice. Više informacija potražite u našem odjeljku o [jezičnoj politici i prevođenju \[Poveznica\]](#).

Odluka u predmetu 1275/2018/THH o odbijanju Europske komisije da odobri potpuni javni pristup zapisnicima sa sastanaka Tehničkog odbora za motorna vozila od rujna 2016. do siječnja 2017

Odluka

Slučaj 1275/2018/THH - **Otvoren** 23/07/2018 - **Preporuka o** 12/10/2018 - **Odluka donesena** 03/05/2019 - **Predmetna institucija** Europska komisija (Utvrđena nepravilnost u postupanju)
|

Predmet se odnosio na transparentnost koju Europska komisija nije osigurala u postupku u okviru kojeg predstavnici država članica raspravljaju i odlučuju o pravilima EU-a u pogledu emisija iz motornih vozila.

Ombudsman je zaključio da se odbijanje Europske komisije da odobri javni pristup stajalištima predstavnika država članica u odnosu na informacije o okolišu smatra nepravilnošću. Dao je odgovarajuću preporuku da Komisija odobri daljnji djelomični pristup relevantnim dokumentima. Međutim, Komisija je tu preporuku odbila.

Ombudsman je zatvorio istragu, potvrdio svoj zaključak o nepravilnosti i ponovio preporuku.

Kontekst pritužbe

1. Podnositelj pritužbe zastupnik je u Europskom parlamentu.
2. Tehnički odbor za motorna vozila (TCMV) odbor je za „komitologiju”, kojim predsjedava Komisija, u kojem državni službenici koji predstavljaju svaku državu članicu EU-a raspravljaju o tehničkim pitanjima povezanim s regulacijom motornih vozila i daju mišljenja o njima. Ta su mišljenja osnova za „provedbene akte” koje donosi Komisija uz suglasnost država članica.



TCMV je stoga ključan akter u područjima kao što su reguliranje emisija iz vozila, što je pitanje od velike važnosti za javno zdravlje i okoliš.

3. Podnositelj pritužbe član je Odbora Europskog parlamenta za mjerenje emisija u automobilskom sektoru (EMIS) te stoga zbog te uloge ima pristup kopijama zapisnika sa sjednica TCMV-a. Podnositelj pritužbe zatražio je 27. siječnja 2017. da Europska komisija odobri javni pristup zapisnicima i sažetim zapisnicima sa sastanaka TCMV-a od rujna 2016. do siječnja 2017. Predmet ovog zahtjeva za javni pristup bio je da on omogući pristup zapisnicima sa sastanaka TCMV-a široj javnosti.

4. Komisija je odgovorila podnositelju pritužbe i obavijestila ga da je *sažetak zapisnika* s pet sastanaka već javno dostupan u registru komitologije. [1] Rekla je da ne može objaviti cjelovite zapisnike s pet sastanaka TCMV-a jer bi, prema njezinu mišljenju, javna objava ugrozila postupak donošenja odluka [2].

5. Podnositelj pritužbe zatražio je preispitivanje te odluke podnošenjem takozvanog ponovnog zahtjeva Komisiji, ponavljajući svoj zahtjev za javni pristup cjelovitom zapisniku s pet sastanaka.

6. Komisija je kao odgovor na to odobrila djelomičan pristup zapisnicima s pet sastanaka TCMV-a.

7. Podnositelj pritužbe nije bio zadovoljan i žalio se pučkom pravobranitelju.

Preporuka Europskog ombudsmana

8. Ombudsmanica je na temelju svoje istrage o pritužbi donijela sljedeći **zaključak: [3]**

Odbijanje Komisije da odobri javni pristup svim stajalištima predstavnika država članica u vezi s informacijama o okolišu predstavlja nepravilnost u postupanju.

9. Ombudsmanica je **preporučila** sljedeće:

Komisija bi trebala odobriti znatno povećan djelomičan pristup zapisnicima sa sastanaka Tehničkog odbora za motorna vozila od rujna 2016. do siječnja 2017., u kojima se barem objavljuju sva stajališta predstavnika država članica povezana s informacijama o okolišu.

Odgovor Komisije na preporuku Europskog ombudsmana

10. U svojem odgovoru Ombudsmanu Komisija napominje da su znatni dijelovi pet zatraženih dokumenata objavljeni nakon ponovnog zahtjeva podnositelja pritužbe od 3. travnja 2017. Tvrdi da su izuzeća predviđena člankom 4. Uredbe 1049/2001 navedena samo za ograničene dijelove dokumenata i da je Ombudsman potvrdio primjenjivost dvaju od triju iznimaka.



11. Komisija navodi da su različiti dijelovi pet dokumenata koje je Ombudsman kvalificirao kao „*informacije o okolišu*“:

- sadržavati informacije o načinu glasanja u relevantnim državama članicama,
- odnose se na postupovne aspekte postupka donošenja odluka u cjelini, ili
- isključivo su administrativne prirode.

12. Ti su odjeljci redigirani kako bi se zaštitio Komisijin postupak donošenja odluka. [4] Prema mišljenju Komisije, te se informacije ne mogu smatrati „*informacijama o okolišu*“ u smislu članka 2. stavka 1. točke (d) Aarhuške uredbe [5].

13. Osim toga, Komisija tvrdi da se obveza restriktivnog tumačenja izuzeća iz članka 4. Uredbe 1049/2001, kako je utvrđena u članku 6. stavku 1. Aarhuške uredbe, primjenjuje samo kada su u pitanju emisije u okoliš, a ne u odnosu na informacije o okolišu.

14. Komisija smatra da Ombudsman nije uzeo u obzir odredbe o povjerljivosti iz članka 10. stavka 2. i članka 13. stavka 2. standardnog poslovnika za odbore, [6] koje je Komisija navela u svojoj potvrđujućoj odluci od 29. travnja 2017. U tim se odredbama navodi da se u sažetku zapisnika sa sastanaka ne spominje stajalište pojedinih država članica u raspravama odbora te da su rasprave odbora povjerljive.

15. Komisija navodi da su standardna pravila donesena na temelju članka 9. Uredbe 182/2011 (dalje u tekstu „Uredba o komitologiji“). [7] Prema Komisiji, člankom 10. Uredbe o komitologiji utvrđuju se informacije o odborskim postupcima koje se mogu objaviti; informacije sadržane u traženim dokumentima nisu dio tih informacija. Komisija tvrdi da se odredbe Uredbe 1049/2001 moraju primjenjivati u skladu s Uredbom o komitologiji kako zahtjev povjerljivosti ne bi bio lišen svojeg smislenog učinka.

16. Komisija također tvrdi da priroda postupka donošenja odluka u ovom predmetu nije „zakonodavna“, s obzirom na to da predmetni postupak ne dovodi do donošenja „zakonodavnog akta“ u smislu Ugovora [8]. Stoga se viša razina transparentnosti koja bi se mogla primijeniti na donošenje zakonodavnih odluka ovdje ne primjenjuje.

17. Komisija stoga smatra da je ispravno i u skladu s primjenjivom sudskom praksom primijenila odredbe Uredbe 1049/2001.

Primjedbe podnositelja pritužbe

18. Podnositelj pritužbe smatra da bi odluke koje su obvezujuće za države članice i koje imaju izravan utjecaj na okoliš (kvalitetu zraka) i zdravlje europskih građana trebale podlijegati najvišim standardima transparentnosti, u skladu s Ugovorima EU-a i relevantnom sudskom praksom Suda Europske unije.

19. Podnositelj pritužbe tvrdi da je postupak donošenja odluka u kojem TCMV ima ulogu zakonodavne prirode te da Komisija kao takva mora osigurati visok stupanj transparentnosti.



Prema mišljenju podnositelja pritužbe, uloga TCMV-a u provedbi zakonodavstva, osnivanje odbora EMIS i zaključci odbora EMIS o sposobnosti TCMV-a da ugrozi uspostavljeno zakonodavstvo podupiru zakonodavni karakter postupka donošenja odluka kojeg je TCMV dio.

20. Podnositelj pritužbe navodi da Komisija nije utvrdila nikakav konkretan, predvidljiv i ne samo hipotetski rizik da bi otkrivanje stajališta država članica ugrozilo postupak donošenja odluka. Naprotiv, naglašava svoje stajalište da je veći rizik neobjavljivanje stajališta *država članica*, pozivajući se na nalaze odbora EMIS da su „*neke države članice javnosti predstavile drukčije stajalište od onoga koje su predstavile sudionicima TCMV-a*”.

21. Podnositelj pritužbe ne slaže se s Komisijinim argumentima da zatražene informacije ne čine „*informacije o okolišu*”. Oспорava argumente Komisije (koji se odnose na činjenicu da se informacije odnose na ponašanje pri glasovanju ili se odnose na postupovne i administrativne aspekte postupka odlučivanja), navodeći da se postupak odlučivanja u ovom slučaju odnosi upravo na emisije iz vozila u okoliš i na razine na kojima bi te emisije trebalo ograničiti kako bi se zaštitio okoliš i javno zdravlje. Podsjeća na nedavnu presudu u kojoj je Sud naveo da su stvari koje se ispuštaju u okoliš predvidljive emisije u smislu pravila o pristupu informacijama o okolišu [9].

22. Odgovarajući na Komisijin argument da Ombudsman nije uzeo u obzir odredbe o povjerljivosti iz standardnog poslovnika za odbore i Uredbe o komitologiji, podnositelj pritužbe tvrdi da se člankom 9. Uredbe o komitologiji odborima daje samo ovlast za utvrđivanje vlastitih postupovnih pravila. To znači da se Uredba 1049/2001 i dalje primjenjuje na odbore i da bi oni trebali odlučivati o pristupu dokumentima na temelju Uredbe 1049/2001. Ističe članak 13. stavak 1. Standardnog poslovnika za odbore u kojem se navodi da se „*ostavke za pristup dokumentima odbora obrađuju u skladu s Uredbom (EZ) br. 1049/2001.*”

23. Podnositelj pritužbe tvrdi da, čak i ako bi postupak donošenja odluka bio ozbiljno ugrožen, Uredbom 1049/2001 zahtijeva se da se osigura transparentnost ako za otkrivanje postoji prevladavajući javni interes. Prema njegovu mišljenju, u ovom slučaju očito postoji prevladavajući javni interes u pogledu otkrivanja informacija o emisijama motornih vozila. U tom kontekstu podnositelj pritužbe upućuje na studiju objavljenu u svibnju 2017. o smrtima povezanim s prekomjernim emisijama [10], kao i na odluku Suda iz prosinca 2018. u kojoj je presudio protiv Komisije u području automobilske emisije. [11]

Procjena Europskog ombudsmana

24. Ombudsmanica je razočarana odgovorom Komisije na njezinu preporuku.

25. Kad je riječ o standardnom poslovniku Komisije za odbore, Komisija je izjavila da ne zahtijeva da se identitet država članica uključi u zapisnik sa sjednice odbora. Ombudsmanica općenito ističe da se pravilima ne protivi ni bilježenje stajališta zastupnika u državama članicama. Također ističe da je u više navrata navela da bi bila dobra praksa da se stajališta država članica bilježe u tom zapisniku. U svakom slučaju, u ovom slučaju, Ombudsman je



pregledao dokumente i napominje da se u predmetnom zapisniku utvrđuju stajališta relevantnih država članica o određenim točkama.

26. U svojem odgovoru na preporuku Ombudsmana Komisija se ponovno oslonila na svoj Standardni poslovnik za odbore [12] i Uredbu o komitologiji [13] kako bi opravdala svoje odbijanje otkrivanja stajališta predstavnika država članica. Ombudsmanica razumije da je temelj za donošenje poslovnika komitologije članak 9. Uredbe o komitologiji. Međutim, ne postoji odredba te uredbe kojom se zabranjuje objavljivanje zapisnika Odbora ni stajališta država članica otkrivenih tijekom takvog sastanka.

27. Ombudsman se ne slaže da se ova pravila mogu koristiti za odstupanje od Uredbe 1049/2001 i od sudske prakse prema kojoj su sudovi tumačili ovu Uredbu. Jednostavno: Poslovníkom se ne može poništiti uredba.

28. Ombudsmanica se ne slaže s pristupom Komisije jer se relevantni dijelovi traženih dokumenata ne smatraju „*informacijama o okolišu*” u skladu s Aarhuškom uredbom. [14] Ombudsman napominje da se predmetno zakonodavstvo odnosi na količinu emisija u okoliš. Ombudsmanica ponovno potvrđuje svoje stajalište da traženi dokumenti kao takvi *sadržavaju* informacije o mjerama koje bi mogle utjecati na emisije u okoliš i stoga to očito predstavljaju informacije o okolišu.

29. Ombudsmanica je i dalje uvjeren da bi se, s obzirom na to da dokumenti nisu samo dio zakonodavnog postupka, nego i informacije o okolišu, sve iznimke od javnog pristupa na koje se poziva Komisija trebale primjenjivati još restriktivnije. [15]

30. Ombudsmanica se ne slaže s Komisijinim tumačenjem članka 6. stavka 1. Aarhuške uredbe (na koje se upućuje u gornjoj točki 13.). Ombudsman napominje da on glasi: „Što se tiče ostalih iznimaka...” (odnosno, osim članka 4. stavka 2. prve i druge alineje) „razlozi za odbijanje tumače se restriktivno, uzimajući u obzir javni interes za otkrivanje i odnose li se zatražene informacije na emisije u okoliš.” Komisija pogrešno tvrdi da se ova odredba primjenjuje samo u pogledu informacija koje se odnose na emisije u okoliš. Ako se relevantne informacije odnose na emisije u okoliš, javni je interes za objavljivanje još veći.

31. U svojem odgovoru na preporuku Ombudsmana Komisija je tvrdila da se priroda postupka odlučivanja o kojem je riječ u ovom predmetu razlikuje od prirode koja se primjenjivala u scenariju koji je doveo do predmeta *ClientEarth/Komisija*, koji se odnosio na prijedlog Komisije koji se treba donijeti redovnim zakonodavnim postupkom [16].

32. Stajalište Europskog ombudsmana o tome jasno je i detaljno je izneseno u više navrata: ombudsmanica smatra da je transparentnost u zakonodavnom postupku temelj demokracije EU-a. U prilog tom stajalištu ombudsmanica je uputila na Ugovor, [17] dvije ranije strateške istrage, [18] i sudsku praksu Općeg suda. [19] Ombudsmanica smatra da bi javni pristup stajalištima predstavnika država članica na takozvanim „komitološkim” sastancima trebalo promatrati u tom širem kontekstu. Pravilima EU-a predviđa se širi pristup u slučajevima u kojima institucije djeluju u svojem zakonodavnom svojstvu, **uključujući kada to čine na temelju**



delegiranih ovlasti . Kada Komisija donosi provedbeni akt, ona djeluje na temelju takve delegirane ovlasti. S obzirom na to, Europski ombudsman jasno je da bi dokumenti koji se odnose na način donošenja tog provedbenog akta trebali biti dostupni u najvećoj mogućoj mjeri. [20] Razumijevanje načina provedbenog akta i stajališta različitih država članica u tom procesu ključno je u demokratskom sustavu u kojem se javni predstavnici, uključujući predstavnike država članica, moraju moći smatrati odgovornima građanima.

33. Ombudsmanica smatra da Komisija te čimbenike nije dovoljno uzela u obzir u svojem odgovoru.

34. Na temelju prethodno navedenog Ombudsmanica ponovno potvrđuje svoj zaključak da je odbijanje Komisije da odobri javni pristup svim položajima predstavnika država članica u vezi s informacijama o okolišu nepravilno postupanje.

Zaključak

Na temelju istrage ombudsmanica zaključuje ovaj predmet sljedećim zaključkom:

Ombudsmanica nije zadovoljna odgovorom Komisije na njezinu preporuku. Ombudsmanica ponavlja svoju preporuku da bi Komisija trebala odobriti znatno povećan djelomičan pristup zapisnicima sa sastanaka Tehničkog odbora za motorna vozila od rujna 2016. do siječnja 2017., pri čemu bi se barem objavljivala sva stajališta predstavnika država članica povezana s informacijama o okolišu.

Podnositelj pritužbe i Europska komisija bit će obaviješteni o toj odluci .

Emily O'Reilly

Europski ombudsman

Strasbourg, 3. svibnja 2019.

[1] Vidjeti <http://ec.europa.eu/transparency/regcomitology/index.cfm?CLX=en> [Poveznica].

[2] U skladu s člankom 4. stavkom 3. Uredbe 1049/2001 Europskog parlamenta i Vijeća

od 30. svibnja 2001. o javnom pristupu dokumentima Europskog parlamenta, Vijeća i Komisije, dostupno na



<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32001R1049&rid=1>
[Poveznica].

[3] Preporuka Europskog ombudsmana u predmetu 1275/2018/EWM o odbijanju Europske komisije da odobri puni javni pristup zapisnicima sa sastanaka Tehničkog odbora za motorna vozila od rujna 2016. do siječnja 2017., dostupno na <https://www.ombudsman.europa.eu/en/recommendation/en/105278> [Poveznica].

[4] Članak 4. stavak 3. Uredbe 1049/2001

[5] Uredba (EZ) br. 1367/2006 Europskog parlamenta i Vijeća od 6. rujna 2006. o primjeni odredaba Aarhuške konvencije o pristupu informacijama, sudjelovanju javnosti u odlučivanju i pristupu pravosuđu u pitanjima okoliša na institucije i tijela Zajednice, dostupna na <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32006R1367&from=EN> [Poveznica]

[6] Standardni poslovnik odbora za Poslovnik odbora (2011/C 206/06):
<https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2011:206:0011:0013:EN:PDF>
[Poveznica]

[7] Uredba (EU) br. 182/2011 Europskog parlamenta i Vijeća od 16. veljače 2011. o utvrđivanju pravila i općih načela u vezi s mehanizmima nadzora država članica nad izvršavanjem provedbenih ovlasti Komisije, dostupna na <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32011R0182&from=EN> [Poveznica]

[8] Članak 289. Ugovora o funkcioniranju Europske unije (SL C 326 od 26. listopada 2012.) dostupan na <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:12012E/TXT&from=EN> [Poveznica]

[9] Presuda Općeg suda od 7. ožujka 2019. u predmetu T-329/17 *Heidi Hautala i drugi protiv Europske agencije za sigurnost hrane* ECLI:EU:T:2019:142, točka 89., dostupna na <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?jsessionid=001F3FC1339666D6CDEE98CBDA33B377?text=&d> [Poveznica]

[10] Susan C. Anenberg i sur. *Učinci i ublažavanje prekomjernih emisija NO povezanih s dizelskim motorima na 11 glavnih tržišta vozila*, *Nature* 545, 467 – 471 (25. svibnja 2017.), vidjeti <https://www.nature.com/articles/nature22086> [Poveznica]

[11] Presuda Suda u spojenim predmetima T-339/16 *Ville de Paris protiv Komisije*, T-352/16 *Ville de Bruxelles protiv Komisije* i T-391/16 *Ayuntamiento de Madrid protiv Komisije* od 13. prosinca 2018., ECLI:EU:T:2018:927, dostupna na <http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?num=T-339/16> [Poveznica]



[12] Konkretno, članak 10. stavak 2. i članak 13. stavak 2.

[13] Konkretno, članak 10.

[14] Članak 2. stavak 1. točka (d) Uredbe 1376/2001

[15] Presuda Suda od 4. rujna 2018. u predmetu C-57/16 *ClientEarth protiv Komisije* ECLI:EU:C:2018:660 , točka 101., dostupna na <http://curia.europa.eu/juris/celex.jsf?celex=62016CJ0057&lang1=en&type=TXT&ancre> [Poveznica]

[16] Članak 289. Ugovora o funkcioniranju Europske unije. Vidjeti, primjerice, točke 87., 88., 89., 91. i 92. presude *ClientEarth* .

[17] Članak 1. i članak 10. stavak 3. Ugovora o Europskoj uniji (SL C 326 od 26. listopada 2012.), dostupni na https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:OJ.C_.2012.326.01.0001.01.ENG#C_2012326EN.0100 [Poveznica]

[18] Strateška istraga 01/2/2017/TE o transparentnosti zakonodavnog postupka Vijeća, dostupna na <https://www.ombudsman.europa.eu/en/decision/en/94896> i [Poveznica] strateška istraga 01/8/2015/JAS u vezi s transparentnošću trijaloga, dostupna na : [Poveznica]

[19] Presuda Općeg suda od 22. ožujka 2018. u predmetu T-540/15 *De Capitani protiv Parlamenta* , posebno točke 77. do 81., dostupna na <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf;jsessionid=FA64F14433D803AA33237E9032D894F9?text=&doc> [Poveznica]

[20] Uvodna izjava 6. Uredbe 1049/2001