



## Sbírka soudních rozhodnutí

ROZSUDEK SOUDNÍHO DVORA (třetího senátu)

28. června 2012\*

„Kasační opravný prostředek — Přístup k dokumentům orgánů — Nařízení (ES) č. 1049/2001 — Dokumenty týkající se řízení o kontrole spojení podniků — Nařízení (ES) č. 139/2004 — Odepření přístupu — Výjimky týkající se ochrany cílů vyšetřování, obchodních zájmů, právního poradenství a rozhodovacího procesu orgánů“

Ve věci C-477/10 P,

jejímž předmětem je kasační opravný prostředek na základě článku 56 statutu Soudního dvora Evropské unie, podaný dne 23. září 2010,

**Evropská komise**, zastoupená B. Smuldersem, P. Costa de Oliveira a V. Bottkou, jako zmocněnci, s adresou pro účely doručování v Lucemburku,

účastnice řízení podávající kasační opravný prostředek (navrhovatelka),

přičemž dalšími účastníky řízení jsou:

**Agrofert Holding a. s.**, se sídlem v Praze (Česká republika), zastoupená R. Pokorným a D. Šalkem, advokáty,

žalobkyně v prvním stupni,

**Polski Koncern Naftowy Orlen SA**, se sídlem v Płock (Polsko), zastoupená S. Sołtysińskim, K. Michałowskou a A. Krasowskou-Skowrońskou, avocats,

**Dánské království**, zastoupené S. Juul Jørgensenem, jako zmocněncem,

**Finská republika**,

**Švédské království**, zastoupené K. Petkovskou a S. Johannessonem, jako zmocněnci,

vedlejší účastníci řízení v prvním stupni,

SOUDNÍ DVŮR (třetí senát),

ve složení K. Lenaerts, předseda senátu, E. Juhász (zpravodaj), G. Arestis, T. von Danwitz a D. Šváby, soudci,

generální advokát: P. Cruz Villalón,

vedoucí soudní kanceláře: L. Hewlett, vrchní rada,

\* Jednací jazyk: angličtina.

s přihlédnutím k písemné části řízení a po jednání konaném dne 8. září 2011,  
po vyslechnutí stanoviska generálního advokáta na jednání konaném dne 8. prosince 2011,  
vydává tento

### **Rozsudek**

- 1 Svým kasačním opravným prostředkem se Evropská komise domáhá zrušení rozsudku Tribunálu Evropské unie ze dne 7. července 2010, Agrofert Holding v. Komise (T-111/07, dále jen „napadený rozsudek“), kterým Tribunál zrušil rozhodnutí Komise D(2007) 1360 ze dne 13. února 2007 (dále jen „sporné rozhodnutí“), kterým byl odepřen přístup k dokumentům ve věci KOMP/M.3543 týkající se spojení polské společnosti Polski Koncern Naftowy Orlen SA (dále jen „PKN Orlen“) a české společnosti Unipetrol, vedené na základě nařízení Rady (ES) č. 139/2004 ze dne 20. ledna 2004 o kontrole spojování podniků (nařízení ES o spojování) (Úř. věst. L 24, s. 1; Zvl. vyd. 08/03, s. 40).

### **Právní rámec**

- 2 Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1049/2001 ze dne 30. května 2001 o přístupu veřejnosti k dokumentům Evropského parlamentu, Rady a Komise (Úř. věst. L 145, s. 43; Zvl. vyd. 01/03, s. 331), které je založeno zejména na čl. 255 odst. 2 ES (nyní po změně článek 15 SFEU), vymezuje zásady, podmínky a omezení práva na přístup k dokumentům těchto orgánů.

- 3 Článek 4 tohoto nařízení, nadepsaný „Výjimky“, zní takto:

„[...]

2. Neexistuje-li převažující veřejný zájem na zpřístupnění, odeprou orgány přístup k dokumentu, pokud by jeho zpřístupnění vedlo k porušení ochrany

- obchodních zájmů fyzické nebo právnické osoby, včetně duševního vlastnictví,
- soudního řízení a právního poradenství,
- cílů inspekce, vyšetřování a auditu.

3. Přístup k dokumentu, který orgán vypracoval k vnitřnímu použití nebo který obdržel a který se vztahuje k záležitosti, v níž orgán ještě nerozhodl, se odepře, pokud by zpřístupnění dokumentu vážně ohrozilo rozhodovací proces orgánu, neexistuje-li převažující veřejný zájem na zpřístupnění.

Přístup k dokumentu, který obsahuje stanoviska pro vnitřní použití v rámci porad a předběžných konzultací uvnitř daného orgánu, se odepře i po přijetí rozhodnutí, pokud by zpřístupnění dokumentu vážně ohrozilo rozhodovací proces orgánu, neexistuje-li převažující veřejný zájem na zpřístupnění.

4. U dokumentů třetích osob konzultuje orgán třetí osobu pro posouzení, zda má uplatnit výjimku uvedenou v odstavci 1 nebo 2, není-li zřejmé, zda dokument má nebo nemá být zpřístupněn.

[...]

6. Pokud se některá z výjimek vztahuje pouze na části požadovaného dokumentu, zbývající části dokumentu se zpřístupní.

7. Výjimky uvedené v odstavcích 1 až 3 se uplatňují jen po dobu, po kterou je ochrana odůvodněna obsahem dokumentu. Výjimky lze uplatňovat nejdéle po dobu třiceti let. V případě dokumentů spadajících pod výjimky, které se vztahují k soukromí nebo obchodním zájmům, a v případě citlivých dokumentů lze výjimky uplatňovat i po uplynutí této doby, je-li to nezbytné.“

4 Článek 17 nařízení č. 139/2004, nadepsaný „Služební tajemství“, zní takto:

„1. Informace získané v důsledku použití článků 11, 12, 13 a 18 smějí být použity pouze pro účely příslušné žádosti, kontroly nebo slyšení.

2. Aniž je dotčen čl. 4 odst. 3 a články 18 a 20, Komise a příslušné orgány členských států, jejich úředníci a jiní pracovníci a jiné osoby pracující pod dohledem těchto orgánů[,] stejně jako úředníci a státní zaměstnanci jiných orgánů členských států[,] nesmí sdělovat žádné informace získané použitím tohoto nařízení, které spadají pod závazek služebního tajemství.

[...]“

5 Článek 18 odst. 3 tohoto nařízení stanoví:

„Komise musí založit svůj názor pouze na námitkách, ke kterým strany mohly předložit své připomínky. V řízení musí být plně dodržováno právo na obhajobu. Nahlížet do spisu musí být umožněno přinejmenším přímo zúčastněným stranám s tím, že musí být chráněn oprávněný zájem podniků na zachování jejich obchodního tajemství.“

6 Nařízení Komise (ES) č. 802/2004 ze dne 21. dubna 2004, kterým se provádí nařízení č. 139/2004 (Úř. věst L 133, s. 1; Zvl. vyd. 08/03, s. 88), bylo přijato na základě zmocnění podle čl. 23 odst. 1 posledně uvedeného nařízení. Článek 17 nařízení č. 802/2004, nadepsaný „Přístup ke spisu a zacházení s důvěrnými informacemi [použití dokumentů]“, stanoví:

„1. Komise na žádost poskytne přístup ke spisu stranám, kterým určila prohlášení o námitkách tak, aby jim umožnila uplatnit právo na obhajobu. Přístup se poskytne po oznámení prohlášení o námitkách.

2. Komise na žádost rovněž poskytne přístup ke spisu stranám [ostatním zúčastněným stranám], které byly o námitkách informovány, a to v míře nezbytné pro účely přípravy jejich připomínek.

3. Právo na přístup ke spisu se nevztahuje na důvěrné informace nebo na vnitřní dokumenty Komise nebo příslušných orgánů členských států. Právo na přístup ke spisu se rovněž nevztahuje na korespondenci mezi Komisí a příslušnými orgány členských států nebo mezi těmito orgány.

4. Dokumenty získané prostřednictvím přístupu ke složce [spisu] podle tohoto článku mohou být použity pouze pro účely příslušného řízení podle [nařízení č. 139/2004].“

### **Skutečnosti předcházející sporu a rozhodnutí o odepření přístupu k dokumentům**

7 Napadený rozsudek obsahuje následující zjištění:

„1 Rozhodnutím ze dne 20. dubna 2005 Komise [...] povolila na základě čl. 6 odst. 1 písm. b) [nařízení č. 139/2004] plán převzetí, prostřednictvím koupě akcií, české společnosti Unipetrol polskou společností [PKN Orlen], který jí byl oznámen dne 11. března 2005.

2 Dopisem ze dne 28. června 2006 požádala společnost Agrofert Holding a. s. [dále jen ‚Agrofert‘] Komisi na základě [nařízení č. 1049/2001] o přístup ke všem nezveřejněným dokumentům týkajícím se postupu oznámení a postupu před oznámením převzetí společnosti Unipetrol společností PKN Orlen.

[...]

4 Dopisem ze dne 2. srpna 2006 [...] [generální ředitelství (GŘ) pro hospodářskou soutěž Komise] odmítlo žádosti o přístup k dokumentům vyhovět. Po zdůraznění obecné povahy žádosti toto ředitelství uvedlo, že na dotčené dokumenty se vztahují výjimky stanovené v čl. 4 odst. 2 a 3 nařízení č. 1049/2001. Dodalo, že zpřístupnění dokumentů pocházejících od oznamujících stran a třetích osob by bylo v rozporu s profesním tajemstvím podle článku [339 SFEU] a čl. 17 odst. 1 a 2 nařízení [č. 139/2004]. Upřesnilo rovněž, že částečné zpřístupnění dokumentů není možné a že nebyl předložen žádný argument, který by mohl prokázat převažující veřejný zájem na zpřístupnění.

5 Dopisem ze dne 18. srpna 2006 žalobkyně zaslala Komisi potvrzující žádost [...] Zpochybnila zamítavé rozhodnutí Komise, přičemž zejména tvrdila, že jí měl být přiznán částečný přístup k požadovaným dokumentům. Kromě toho se dovolávala existence převažujícího veřejného zájmu na zpřístupnění dotčených dokumentů, spočívajícího v újmě, která vznikla jí a menšinovým akcionářům společnosti Unipetrol.

[...]

9 Generální sekretariát Komise [sporným rozhodnutím] potvrdil odepření přístupu k dokumentům v případě čtyř kategorií určených dokumentů.

10 Komise má zaprvé za to, že dokumenty, které si vyměnila s oznamujícími stranami, obsahují citlivé obchodní informace týkající se obchodních strategií oznamujících stran, výše jejich prodejtů, jejich podílů na trhu nebo jejich vztahů se zákazníky. Použije se tedy výjimka podle čl. 4 odst. 2 první odrážky nařízení č. 1049/2001 týkající se ochrany obchodních zájmů. [...] Odkazuje rovněž na článek 17 nařízení [č. 139/2004] týkající se služebního tajemství [...] Komise dodává, že vzhledem k tomu, že cílem řízení o kontrole spojení je ověřit, zda oznamované spojení oznamujícím stranám dává tržní sílu, která může zásadně narušit hospodářskou soutěž, či nikoliv, veškeré dokumenty předložené oznamujícími stranami v rámci takového řízení nutně souvisejí s citlivými obchodními informacemi.

11 Komise má rovněž za to, že se uplatní výjimka stanovená v čl. 4 odst. 2 třetí polodrážce nařízení č. 1049/2001, týkající se mimo jiné vyšetřování. Podle Komise musí mít strany zúčastněné na řízení o spojení legitimní očekávání, že nedojde ke zpřístupnění citlivých informací obsažených v poskytnutých dokumentech. Komise má za to, že zpřístupnění dotčených dokumentů by narušilo prostředí vzájemné důvěry mezi ní a podniky. [...]

12 Zadruhé, Komise se domnívá, že na dokumenty, které si vyměnila se třetími osobami, se vztahují výjimky stanovené v čl. 4 odst. 2 první a třetí odrážce nařízení č. 1049/2001, a to ze stejných důvodů jako v případě dokumentů, které si vyměnila s oznamujícími stranami.

[...]

14 Začtvrté, Komise označila následující vnitřní dokumenty:

- [...] (dokument č. 1);
- zpráva o konzultacích mezi službami, v níž byl obsažen návrh rozhodnutí o oznámení (dokument č. 2);
- odpověď právní služby týkající se uvedené zprávy (dokument č. 3);
- elektronická korespondence mezi příslušnou službou a právní službou v souvislosti s uvedeným návrhem (dokument č. 4);
- odpovědi dalších dotčených služeb týkající se uvedené zprávy o konzultacích (dokument č. 5);

— [...] (dokument č. 6);

— [...] (dokument č. 7).

15 [Dokumenty č. 1, 6 a 7 nebyly předmětem řízení.]

16 Pokud jde o dokumenty č. 2 až 5, Komise má za to, že jejich zpřístupnění by vážně ohrozilo její rozhodovací proces ve smyslu čl. 4 odst. 3 druhého pododstavce nařízení č. 1049/2001. Zdůrazňuje kolektivní povahu uvedeného rozhodovacího procesu a nutnost zachovat důvěrnost svých služeb. Podle Komise tyto dokumenty odrážejí volně vyjadřovaná stanoviska a diskuse v rámci služeb. Jejich zpřístupnění v projednávaném případě by vážně ohrozilo nezávislé vyjadřování stanovisek [...]. Nadto by snížilo ochotu [...] podniků dotčených oznámením a třetích osob spolupracovat.

17 Komise má za to, že na dokumenty č. 3 a 4 se vztahuje rovněž výjimka vycházející z ochrany právního poradenství stanovená v čl. 4 odst. 2 druhé odrážce nařízení č. 1049/2001 [...].

18 Komise nakonec doplňuje, že zpřístupnění dokumentů dotčených v projednávané věci neodůvodňoval převažující veřejný zájem a nebylo možné přiznat ani částečný přístup. V tomto ohledu uvádí, že vzhledem k tomu, že cílem šetření Komise byl přezkum tržních podmínek týkajících se plánovaného spojení [...], není možné označit části dokumentů, které si vyměnily s dotčenými stranami, „které neobsahují [...] obchodní informace nebo nesouvisejí s šetřením a které by samy o sobě byly srozumitelné“ [...]. Nakonec zmiňuje skutečnost, že zveřejněné znění rozhodnutí o dotčeném spojení z povahy věci obsahuje informace, které lze sdělit, a představuje částečný přístup k částem požadovaných dokumentů, na které se nevztahují použitelné výjimky.“

### **Napadený rozsudek**

- 8 Žalobou podanou dne 13. dubna 2007 se společnost Agrofert domáhala, aby Tribunál sporné rozhodnutí zrušil a nařídil Komisi zpřístupnit jí požadované dokumenty.
- 9 V bodech 39 až 41 napadeného rozsudku Tribunál tento druhý návrh odmítl jako nepřijatelný, jelikož pokud zruší akt orgánu, je tento orgán podle článku 266 SFEU povinen přijmout opatření vyplývající z rozsudku.
- 10 Návrh na zrušení sporného rozhodnutí byl opodstatněný na základě žalobního důvodu vycházejícího z porušení nařízení č. 1049/2001. Na podporu tohoto žalobního důvodu společnost Agrofert uvedla, že uplatnění výjimek stanovených v čl. 4 odst. 2 a 3 tohoto nařízení na dotčené dokumenty bylo nesprávné. Tribunál přezkoumal každou kategorii těchto dokumentů z hlediska každé z výjimek, na kterých bylo založeno sporné rozhodnutí.

*K odepření přístupu k dokumentům, které si mezi sebou vyměnily Komise a oznamující strany a Komise a třetí osoby*

K výjimce týkající se ochrany obchodních zájmů stanovené v čl. 4 odst. 2 první odrážce nařízení č. 1049/2001

- 11 Tribunál nejprve v bodech 54 a 55 napadeného rozsudku konstatoval, že dokumenty, které si mezi sebou vyměnily Komise a oznamující strany a Komise a třetí osoby, mohly obsahovat citlivé obchodní informace, na které se případně mohla vztahovat výjimka týkající se ochrany obchodních zájmů stanovená v čl. 4 odst. 2 první odrážce nařízení č. 1049/2001.

- 12 Zadruté, Tribunál v bodech 57 až 60 napadeného rozsudku uvedl, že vzhledem k tomu, že výjimky stanovené v článku 4 nařízení č. 1049/2001 musí být vykládány a uplatňovány restriktivně, přezkum požadovaný při posouzení žádosti o přístup k dokumentům musí mít konkrétní povahu a pouhá skutečnost, že dokument souvisí se zájmem chráněným výjimkou, nestačí k odůvodnění jejího uplatnění. Z článku 4 odst. 1 až 3 tohoto nařízení vyplývá, že všechny výjimky zde uvedené jsou formulovány tak, že se mají uplatnit na „jeden“ dokument. Posoudit možnost přiznat žadatelům částečný přístup tudíž orgánu umožní pouze konkrétní a individuální přezkum každého dokumentu.
- 13 Podle bodů 61 až 64 napadeného rozsudku přitom z odůvodnění sporného rozhodnutí nevyplývá, že k takovému přezkumu skutečně došlo. Toto rozhodnutí obecně a abstraktně uvádí, že vzhledem k povaze řízení o kontrole spojení podniků veškeré dokumenty poskytnuté oznamujícími stranami nutně obsahují citlivé obchodní informace. Taková tvrzení jsou však příliš vágní a obecná a nelze mít za to, že právně dostačujícím způsobem prokazují skutečnost, že v projednávaném případě došlo ke konkrétnímu a skutečnému přezkumu každého dotčeného dokumentu. Tribunál v bodě 65 napadeného rozsudku dospěl k závěru, že v projednávaném případě nic nebránilo vyhotovení seznamu dokumentů, které si Komise vyměnila se stranami, a popsání obsahu každého dokumentu, aniž by byly odhaleny informace, které mají zůstat důvěrné.
- 14 Jak plyne z bodů 68 až 70 napadeného rozsudku, Tribunál odmítl argument Komise vycházející z povinnosti profesního tajemství a ochrany obchodního tajemství vyplývající z článku 339 SFEU a z článku 17 nařízení č. 139/2004. Měl za to, že obchodní tajemství zahrnuje pouze některé informace a že povinnost profesního tajemství nemá takový rozsah, aby mohla odůvodnit obecné a abstraktní odepření přístupu k dokumentům. Vzhledem k tomu, že se na všechny informace shromážděné v rámci řízení o spojení podniků nutně nevztahuje profesní tajemství, povinnost profesního tajemství a ochrana obchodního tajemství vyplývající z výše uvedených ustanovení nemohou zbavit Komisi povinnosti provést konkrétní přezkum každého dotčeného dokumentu, jak jej vyžaduje čl. 4 odst. 2 nařízení č. 1049/2001. Podle bodu 77 napadeného rozsudku ani skutečnost, že v rámci řízení o kontrole spojení zasílají strany dokumenty v souladu s nařízením č. 139/2004 jako důvěrné, nezbavuje Komisi povinnosti provést v případě žádosti o přístup na základě nařízení č. 1049/2001 konkrétní přezkum každého dokumentu.
- 15 V bodech 73 až 76 napadeného rozsudku Tribunál dospěl k závěru, že i kdyby bylo možné se v projednávané věci dovolávat článku 8 Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, podepsané v Římě dne 4. listopadu 1950 (dále jen „EÚLP“), týkajícího se povinnosti respektovat soukromý život, tento článek nemůže zbavit Komisi povinnosti provést konkrétní a skutečný přezkum každého dotčeného dokumentu. Podle bodů 78 až 80 napadeného rozsudku Tribunál s ohledem na čl. 2 odst. 3 nařízení č. 1049/2001, který zakotvuje přístup veřejnosti ke všem dokumentům, které má orgán v držení nebo které obdržel, nesouhlasil ani s názorem, že se na dokumenty poskytnuté v rámci spojení zjevně vztahuje výjimka podle čl. 4 odst. 2 první odrážky tohoto nařízení.
- 16 V bodech 81 až 89 napadeného rozsudku Tribunál rovněž vyloučil argument vycházející z legitimního očekávání společnosti PKN Orlen v tom smyslu, že dokumenty poskytnuté v rámci řízení o kontrole spojení nebudou na základě článku 17 nařízení č. 139/2004 zpřístupněny. Konstatoval, že toto ustanovení nepřiznává absolutní právo na důvěrnost všech dokumentů poskytnutých podnikem, a dospěl k závěru, že důvody uplatňované na podporu odepření přístupu k těmto dokumentům musí být přezkoumány pouze v rámci výjimek stanovených v článku 4 nařízení č. 1049/2001. Měl rovněž za to, že se čl. 17 odst. 1 nařízení č. 139/2004 vztahuje pouze na způsob, jakým Komise může poskytnuté informace použít, a neupravuje přístup k dokumentům zaručený nařízením č. 1049/2001.

K výjimce týkající se ochrany cílů vyšetřování stanovené v čl. 4 odst. 2 třetí odrážce nařízení č. 1049/2001

- 17 Tribunál v bodech 96 až 99 napadeného rozsudku uznal, že dokumenty předložené v rámci řízení o kontrole spojení souvisely s vyšetřováním ve smyslu čl. 4 odst. 2 třetí odrážky nařízení č. 1049/2001, a připomněl, že toto ustanovení musí být vykládáno tak, že se použije pouze tehdy, pokud zpřístupnění

předmětných dokumentů může ohrozit provedení vyšetřování. V projednávaném případě přitom podle Tribunálu vyšetřování Komise, které vedlo k rozhodnutí nebránit spojení ze dne 20. dubna 2005, bylo již v okamžiku přijetí sporného rozhodnutí ukončeno. Zpřístupnění těchto dokumentů tedy nemohlo provedení vyšetřování ohrozit. Co se týče argumentu Komise, podle něhož by zpřístupnění těchto dokumentů narušilo prostředí vzájemné důvěry mezi tímto orgánem a podniky a účinnost řízení o kontrole spojování, Tribunál v bodech 100 až 103 napadeného rozsudku namítl, že takové úvahy jsou velmi vágní, obecné a hypotetické a neumožňují mít za to, že argumentace Komise skutečně platí pro každý z dotčených dokumentů.

*K odepření částečného přístupu k dokumentům, které si mezi sebou vyměnily Komise a oznamující strany a Komise a třetí osoby, na základě výjimky stanovené v čl. 4 odst. 6 nařízení č. 1049/2001*

- 18 Tribunál v bodech 107 až 113 napadeného rozsudku dospěl k závěru, že i když čl. 4 odst. 6 nařízení č. 1049/2001 nevyžaduje, aby částečný přístup k dokumentům byl možný ve všech případech, toto ustanovení nicméně implikuje konkrétní a individuální přezkum obsahu každého z nich. Posouzení dokumentů po kategoriích místo s ohledem na konkrétní informace, které obsahují, je nedostatečné. Argumentace Komise, podle níž informace poskytnuté oznamujícími stranami a třetími osobami jsou všechny vzájemně propojeny, takže nebylo možné označit pasáže, k nimž bylo možné poskytnout přístup, musí být odmítnuta, jelikož se Komise obecně a bez provedení konkrétního a individuálního přezkumu obsahu každého dokumentu zdá předpokládat, že by zpřístupnění, a to i částečné, všech požadovaných dokumentů vedlo k porušení chráněných zájmů.
- 19 Za těchto podmínek dospěl Tribunál v bodě 116 napadeného rozsudku k závěru, že sporné rozhodnutí musí být zrušeno v rozsahu, v němž odpírá přístup k dokumentům, které si mezi sebou vyměnily na jedné straně Komise a oznamující strany a na druhé straně Komise a třetí osoby, jelikož Komise právně dostačujícím způsobem neprokázala, že by zpřístupnění těchto dokumentů vedlo ke konkrétnímu a skutečnému porušení chráněných zájmů.

*K odepření přístupu k právním stanoviskům na základě výjimky stanovené v čl. 4 odst. 2 druhé odrážce nařízení č. 1049/2001*

- 20 V projednávaném případě se jednalo o odpověď právní služby Komise týkající se zprávy o konzultacích mezi službami (dokument č. 3) a elektronickou korespondenci mezi příslušnou službou a právní službou v souvislosti s plánem spojení (dokument č. 4). Tribunál v bodě 123 napadeného rozsudku uvedl, že účelem výjimky stanovené v čl. 4 odst. 2 druhé odrážce nařízení č. 1049/2001 je chránit zájem orgánů na získání přímých, objektivních a úplných právních stanovisek, avšak z bodů 42 a 43 rozsudku Soudního dvora ze dne 1. července 2008, Švédsko a Turco v. Rada (C-39/05 P a C-52/05 P, Sb. rozh. s. I-4723), vyplývá, že nebezpečí porušení tohoto zájmu musí být, aby je bylo možno uplatňovat, rozumně předvídatelné, nikoli čistě hypotetické.
- 21 V bodech 125 až 128 Tribunál zdůraznil, že i když se Komise v zásadě může opřít o obecné domněnky a obecné úvahy použitelné na některé kategorie dokumentů, musí nicméně v každém případě ověřit, jak rozhodl Soudní dvůr v bodě 50 výše uvedeného rozsudku Švédsko a Turco v. Rada, zda jsou takové obecné úvahy na daný dokument, jehož zpřístupnění je požadováno, skutečně použitelné. Komise se ve sporném rozhodnutí opírá o obecnou úvahu, přitom v případě každého požadovaného stanoviska konkrétně neověřila, zda tato úvaha byla za daných okolností skutečně použitelná. Komise tak neprokázala, v čem zpřístupnění dotčených právních stanovisek představuje v projednávaném případě skutečné nebezpečí pro ochranu těchto stanovisek, které je rozumně předvídatelné, nikoli čistě hypotetické. Tribunál měl kromě toho v bodech 129 až 131 napadeného rozsudku za to, že transparentnost platí i pokud Komise jedná – jako v tomto případě – jako správní orgán, a nikoliv jako zákonodárce, a že povinnost konkrétního přezkumu případ od případu platí i u velmi krátkých dokumentů.

22 Tribunál za těchto podmínek dospěl v bodě 132 napadeného rozsudku k závěru, že odepření přístupu k požadovaným právním stanoviskům musí být zrušeno z toho důvodu, že Komise neprokázala, že by zpřístupnění dotčených dokumentů vedlo ke konkrétnímu a skutečnému porušení ochrany právního poradenství.

*K odepření přístupu k vnitřním dokumentům Komise na základě výjimky vycházející z ochrany rozhodovacího procesu stanovené v čl. 4 odst. 3 druhém pododstavci nařízení č. 1049/2001*

23 V projednávané věci se jednalo o vnitřní dokumenty č. 2 až 5. Tribunál v bodech 138 a 139 napadeného rozsudku konstatoval, že se jedná o přípravné dokumenty ke konečnému rozhodnutí Komise obsahující stanoviska, na něž se vztahuje výjimka stanovená v čl. 4 odst. 3 druhém pododstavci nařízení č. 1049/2001, přičemž tuto výjimku lze uplatnit i po přijetí rozhodnutí dotyčného orgánu. V bodech 141 až 144 Tribunál rozhodl, že uplatnění této výjimky nicméně předpokládá, že je prokázáno, že přístup k požadovaným dokumentům může konkrétně, skutečně a vážně ohrozit ochranu rozhodovacího procesu dotyčného orgánu a toto nebezpečí ohrožení je rozumně předvídatelné, nikoli čistě hypotetické. Tvrzení Komise, podle něhož by zpřístupnění požadovaných dokumentů vážně ohrozilo rozhodovací proces orgánu vzhledem ke kolektivní povaze tohoto procesu, bylo přitom uvedeno obecně a abstraktně, aniž bylo podloženo konkrétními argumenty s ohledem na obsah dotčených dokumentů.

24 Tribunál v bodě 146 napadeného rozsudku konstatoval, že Komise založila své posouzení na povaze požadovaných dokumentů spíše než na informacích, které se v nich skutečně nacházejí, třebaže takové posouzení mělo být založeno na konkrétním a skutečném přezkumu každého požadovaného dokumentu. Odmítl rovněž argument Komise vycházející z důvěry a svobodného vyjadřování jejích služeb, jelikož považoval tato tvrzení za příliš hypotetická. Na základě výše uvedeného Tribunál v bodě 147 napadeného rozsudku dospěl k závěru, že skutečnost, že službami Komise byla v rámci řízení o kontrole spojení podniků vyjádřena stanoviska, neznamená, že se daná výjimka vztahuje na všechny vnitřní akty obsahující taková stanoviska.

25 Za těchto podmínek Tribunál v bodě 150 napadeného rozsudku dospěl k závěru, že Komise neprokázala právně dostačujícím způsobem, že se na požadované vnitřní dokumenty vztahuje výjimka stanovená v čl. 4 odst. 3 druhém pododstavci nařízení č. 1049/2001.

26 Na základě všech těchto úvah Tribunál v bodě 154 napadeného rozsudku dospěl k závěru, že sporné rozhodnutí musí být zrušeno.

### **Návrhová žádání účastníků řízení o kasačním opravném prostředku**

27 Komise navrhuje, aby Soudní dvůr:

- zrušil napadený rozsudek;
- s konečnou platností rozhodl o otázkách, které jsou předmětem tohoto kasačního opravného prostředku, a
- uložil společnosti Agrofert náhradu nákladů řízení v obou stupních.

28 Společnost Agrofert navrhuje, aby Soudní dvůr:

- zamítl kasační opravný prostředek v plném rozsahu a
- uložil Komisi náhradu nákladů řízení.



- 29 Švédské království navrhuje, aby Soudní dvůr:
- zamítl kasační opravný prostředek a
  - uložil Komisi náhradu nákladů řízení vynaložených Švédským královstvím.
- 30 Společnost PKN Orlen navrhuje, aby Soudní dvůr:
- zrušil napadený rozsudek;
  - s konečnou platností rozhodl o otázkách, které jsou předmětem kasačního opravného prostředku, a
  - uložil společnosti Agrofert náhradu nákladů řízení vynaložených společností PKN Orlen v rámci řízení v obou stupních.

### **Ke kasačnímu opravnému prostředku**

#### *Argumentace Komise*

- 31 Komise úvodem poukazuje na to, že se Tribunál ve svém rozsudku nesnažil o nalezení skutečné a harmonické rovnováhy mezi právními režimy zavedenými nařízeními č. 139/2004 a č. 1049/2001, která jsou v projednávané věci relevantní, čímž se pravidla pro důvěrnost dokumentů v oblasti kontroly spojování stala neúčinnými.

První důvod kasačního opravného prostředku: nesprávný výklad nařízení č. 1049/2001 z toho důvodu, že některá ustanovení nařízení č. 139/2004 nebyla vzata v úvahu při výkladu výjimek stanovených v článku 4 nařízení č. 1049/2001

- 32 Komise opakuje svou argumentaci uvedenou před Tribunálem, podle níž článek 339 SFEU a článek 17 nařízení č. 139/2004, které obsahují povinnost dodržovat profesní tajemství, jsou relevantní při výkladu a uplatnění výjimek z práva na přístup stanovených nařízením č. 1049/2001, za účelem zachování jednoty právního řádu Unie prostřednictvím konzistentního a nerozporného výkladu jednotlivých právních předpisů.
- 33 Poukazuje na to, že i když nařízení č. 1049/2001 představuje obecně platný předpis, omezení práva na přístup jsou nicméně formulována široce, a musí být tedy vykládána tak, aby byly chráněny oprávněné zájmy, veřejné nebo soukromé, ve všech oblastech činnosti orgánu, a to tím spíše jsou-li tyto zájmy výslovně chráněny jinými ustanoveními unijního práva. To potvrzují rozsudky ze dne 29. června 2010, Komise v. Bavarian Lager (C-28/08 P, Sb. rozh. s. I-6055, body 58, 59, 64 a 65), a Komise v. Technische Glaswerke Ilmenau (C-139/07 P, Sb. rozh. s. I-5885, body 61 a 63), ve kterých Soudní dvůr odmítl výklad nařízení č. 1049/2001 provedený Tribunálem z toho důvodu, že nezohlednil ostatní právní nástroje rovněž použitelné ve věcech, které vedly k vydání uvedených rozsudků. Rovněž rozsudkem ze dne 21. září 2010, Švédsko a další v. API a Komise (spojené věci C-514/07 P, C-528/07 P a C-532/07 P, Sb. rozh. s. I-8533, bod 84), Soudní dvůr potvrdil, že použitelné právní normy musí být vykládány ve vzájemném souladu.
- 34 Závěr, ke kterému dospěl Tribunál v napadeném rozsudku, přitom vyvolává kolizi mezi použitelnými právními pravidly. Nařízení č. 139/2004 totiž podnikům, které se účastní řízení o kontrole spojení, ukládá závazné a široké povinnosti ohledně sdělení informací a zpřístupnění obchodního tajemství, tyto povinnosti jsou však vyváženy ustanoveními tohoto nařízení, která zavádějí záruky zvýšené ochrany. Tyto záruky mají na jedné straně zajistit řádné fungování systému kontroly spojování ve veřejném zájmu a na druhé straně chránit legitimní zájem dotčených podniků na tom, aby byly informace, které sdělí Komisi, použity výlučně pro účely šetření.

- 35 Komise s odkazem na článek 28 nařízení Rady (ES) č. 1/2003 ze dne 16. prosince 2002 o provádění pravidel hospodářské soutěže stanovených v člancích 81 a 82 Smlouvy (Úř. věst L 1, s. 1; Zvl. vyd. 08/02, s. 205) zdůrazňuje, že povinnost dodržovat obchodní tajemství podniků, která platí v celé oblasti hospodářské soutěže, má rovněž zajistit práva obhajoby těchto podniků, která patří mezi základní zásady unijního práva a jsou zakotvena v článku 6 EÚLP, jak rozhodl Soudní dvůr v bodě 299 rozsudku ze dne 15. října 2002, *Limburgse Vinyl Maatschappij a další v. Komise* (C-238/99 P, C-244/99 P, C-245/99 P, C-247/99 P, C-250/99 P až C-252/99 P a C-254/99 P, Sb. rozh. s. I-8375). Dále je třeba mít o informacích sdělených Komisi podniky účastnicími se řízení o kontrole spojení za to, že spadají do sféry jejich soukromé činnosti ve smyslu článku 8 EÚLP. Vzhledem k tomu, že tyto podniky mohou být povinny předat své informace Komisi, musí být dodrženy podmínky uvedené v tomto článku.
- 36 V rámci stanoveném nařízením č. 139/2004 mají právo na přístup ke spisu pouze strany přímo se účastnící řízení a – je-li to nezbytné – ostatní fyzické a právnické osoby, které prokážou oprávněný zájem. Každému dalšímu žadateli, který takový zájem neprokáže, je přístup k dokumentům odepřen. Podle výkladu Tribunálu by však takový žadatel v zásadě měl na základě nařízení č. 1049/2001 právo na bezpodmínečný přístup ke každému z předmětných dokumentů a mohl by je nadto svobodně použít k jakémukoliv účelu, což by bylo zjevně v rozporu s nařízením č. 139/2004. Tribunál se tak dopustil nesprávného právního posouzení, když měl v bodě 88 napadeného rozhodnutí za to, že povinnost omezit použití shromážděných informací na účel sledovaný žádostí o informace, stanovená nařízením č. 139/2004, se týká pouze způsobu, jakým může Komise poskytnuté informace použít, a neupravuje přístup k dokumentům zaručený nařízením č. 1049/2001.
- 37 Komise tvrdí, že pokud jde o dokumenty související s řízeními o kontrole spojení, je třeba použít *per analogiam* úvahy uvedené Soudním dvorem v bodech 54, 55, 61 a 62 výše uvedeného rozsudku Komise v. *Technische Glaswerke Ilmenau*, vydaného v oblasti řízení o kontrole státních podpor, a uznat tak existenci obecné domněnky, podle níž zpřístupnění dokumentů, které byly vyměněny pouze pro potřeby řízení o kontrole spojení podniků a nejsou dostupné osobám, které neprokážou oprávněný zájem, by vedlo k porušení ochrany cílů vyšetřování. Tribunál se tedy podle Komise dopustil nesprávného právního posouzení, když nevzal v úvahu ustanovení nařízení č. 139/2004 a přiznal nařízení č. 1049/2001 přednost před ostatními pravidly unijního práva, což se rovná zbavení pravidel zásadních pro řádné fungování systému kontroly spojování jejich užitečného účinku. Komise v tomto ohledu odkazuje rovněž na bod 56 výše uvedeného rozsudku Komise v. *Bavarian Lager*.

Druhý důvod kasačního opravného prostředku: nesprávný výklad čl. 4 odst. 2 a 3 nařízení č. 1049/2001

– První část: k povinnosti provést konkrétní a individuální přezkum každého dokumentu

- 38 Komise zdůrazňuje, že podle Tribunálu měl dotýčný orgán provést konkrétní a individuální přezkum každého dokumentu uvedeného v žádosti o přístup, a to i v případě, kdy je jasné, že se taková žádost týká dokumentů, na které se vztahuje výjimka. Tato povinnost se vztahuje na všechny výjimky uvedené v čl. 4 odst. 1 až 3 nařízení č. 1049/2001 bez ohledu na oblast, do níž patří požadované dokumenty, a bez ohledu na specifickou oblast. Tribunál tedy nevzal v úvahu pravidla použitelná na řízení o kontrole spojení, i když Soudní dvůr na základě specifik řízení o kontrole státních podpor ve výše uvedeném rozsudku Komise v. *Technische Glaswerke Ilmenau* uznal existenci obecné domněnky, podle které zpřístupnění dokumentů obsažených ve spise veřejnosti v zásadě porušuje ochranu cílů vyšetřování, takže v souladu s touto domněnkou bylo třeba odepřít přístup ke všem dokumentům požadovaným v uvedené věci. Komise má za to, že tento závěr platí rovněž v projednávané věci.

– Druhá část: k výjimce týkající se ochrany cílů vyšetřování stanovené v čl. 4 odst. 2 třetí odrážce nařízení č. 1049/2001

- 39 Pokud jde o stanovisko Tribunálu, podle něhož tuto výjimku nelze po přijetí rozhodnutí o spojení a ukončení správního řízení již uplatňovat, Komise namítá, že v řízení o kontrole spojení jsou výjimky týkající se obchodních zájmů a cílů vyšetřování úzce spojeny a dané informace neztrácejí ukončením

správného řízení důvěrnou povahu. Kromě toho podle čl. 4 odst. 7 nařízení č. 1049/2001 mohou být obchodní zájmy chráněny i po dobu delší než 30 let. Jiný přístup by měl velmi negativní účinky na ochotu podniků spolupracovat s Komisí. Komise zdůrazňuje, že podle formulace předmětného ustanovení má dotčená výjimka chránit „cíle vyšetřování“, nikoliv pouze vyšetřování samo o sobě, a uvádí, že obecnou domněnku zakotvenou ve výše uvedeném rozsudku Komise v. Technische Glaswerke Ilmenau je třeba uplatňovat i poté, co se rozhodnutí týkající se spojení stane konečným.

– Třetí část: k výjimce týkající se ochrany obchodních zájmů stanovené v čl. 4 odst. 2 první odrážce nařízení č. 1049/2001

- 40 Tato výjimka se týká dokumentů, které si mezi sebou vyměnily Komise a oznamující strany a Komise a třetí osoby. Komise opakuje své stanovisko, podle něhož pravidla v oblasti kontroly spojování mezi podniky vyžadují, aby jí byla předána řada velmi důvěrných informací, na které se zjevně vztahuje povinnost dodržení profesního tajemství zakotvená v článku 339 SFEU a v článku 17 nařízení č. 139/2004. Tato úvaha již stačí k vyvrácení přístupu Tribunálu, podle něhož je třeba na základě individuálního přezkumu každého dotčeného dokumentu určit, zda jeho zpřístupnění může vést ke konkrétnímu a skutečnému porušení chráněných zájmů.

– Čtvrtá část: k výjimce týkající se ochrany rozhodovacího procesu stanovené v čl. 4 odst. 3 druhém pododstavci nařízení č. 1049/2001

- 41 Uplatnění této výjimky se týká vnitřních dokumentů č. 2 až 5. Komise poukazuje na to, že čl. 17 odst. 3 nařízení č. 802/2004 výslovně vylučuje vnitřní dokumenty z práva na přístup ke spisu, je-li účastníkům řízení za účelem výkonu jejich práva na obhajobu přiznáno. Omezení přístupu k těmto dokumentům je odůvodněno povahou řízení a kolektivním charakterem rozhodovacího procesu Komise, který vyžaduje, aby členové kolegia komisařů měli k dispozici veškeré informace požadované k přijetí rozhodnutí ve veřejném zájmu. Kdyby služby Komise musely zohledňovat riziko zpřístupnění, byly by pravděpodobně méně svobodné při zdůrazňování případných nedostatků návrhu rozhodnutí nebo vyjadřování odlišných stanovisek, což by bylo na úkor rozhodovacího procesu. Z tohoto důvodu by takové dokumenty neměly být přístupné ani poté, co se rozhodnutí o spojení stane konečným. Výklad nařízení č. 1049/2001 zastávaný Tribunálem by nadto přiznával veřejnosti více práv než stranám přímo dotčeným řízením o kontrole spojení.

– Pátá část: k výjimce týkající se ochrany právního poradenství stanovené v čl. 4 odst. 2 druhé odrážce nařízení č. 1049/2001

- 42 Uplatnění této výjimky se týká konkrétně vnitřních dokumentů č. 3 a 4. Komise poukazuje na to, že tato dvě stanoviska byla předmětem konkrétního a individuálního přezkumu, po jehož provedení došla k závěru, že se na ně v každém případě v plném rozsahu vztahuje tato výjimka. Komise poté přezkoumala existenci případného převažujícího veřejného zájmu na zpřístupnění těchto dokumentů a došla k závěru, že se v tomto případě zjevně jedná o soukromý zájem, jelikož se společnost Agrofert dovolává „škody vzniklé jí a menšinovým akcionářům společnosti Unipetrol“.

#### *Argumentace ostatních účastníků řízení*

- 43 Společnost Agrofert, žalobkyně v řízení před Tribunálem, tvrdí, že výše uvedený rozsudek Komise v. Technische Glaswerke Ilmenau není v projednávané věci relevantní, jelikož se týká řízení o státních podporách, které řeší přístup ke spisu odlišně. Společnost Agrofert sdílí postoj Tribunálu, podle něhož okolnost, že dokument souvisí se zájmem chráněným výjimkou stanovenou v čl. 4 odst. 2 a 3 nařízení č. 1049/2001, nemůže sama o sobě odůvodňovat uplatnění této výjimky. Komise proto měla žádost o zpřístupnění přezkoumat s ohledem na informace obsažené v každém požadovaném dokumentu, nikoliv obecně.

- 44 Společnost PKN Orlen, která se účastnila řízení před Tribunálem jako vedlejší účastník podporující Komisi, uvádí, že s uvedeným orgánem spolupracovala v plném očekávání toho, že dokumenty obsahující obchodní tajemství předané tomuto orgánu, jakož i veškerá další sdělení vyměněná v rámci řízení o kontrole spojení budou použity výlučně pro účely vedeného šetření a nebudou zpřístupněny třetím osobám. Své očekávání zakládala oprávněně zejména na nařízení č. 139/2004. Unijní právo podle jejího názoru nemůže poskytovat záruky ochrany informací a dokumentů na základě jednoho nařízení a na základě jiného zbavovat tuto ochranu veškeré účinnosti. Povaha sdělených informací se po ukončení řízení o spojení nemění. Umožnit veřejnosti přístup ke spisu po ukončení řízení by znamenalo, že důvody ospravedlňující ochranu vyšetřování by byly zcela obejity.
- 45 Švédské království, které se účastnilo řízení před Tribunálem jako vedlejší účastník podporující společnost Agrofert, poukazuje na to, že podle nařízení č. 1049/2001 představuje přístup k dokumentům obecné pravidlo. Výjimky z tohoto pravidla proto musí být vykládány restriktivně. Podrobnosti postupu, kterého se mají orgány při žádosti o přístup držet, upřesnil Soudní dvůr ve výše uvedeném rozsudku Švédsko a Turco v. Rada, kde popisuje tři fáze, které je třeba obvykle provést za účelem určení, zda lze žádosti o přístup vyhovět. Tribunál přitom v napadeném rozsudku právem konstatoval, že Komise v daném případě všechny fáze přezkumu nedodržela.
- 46 Švédské království tvrdí, že skutečnost, že ve specifických právních úpravách existují v oblasti přístupu k dokumentům odlišná pravidla, neznamená, že tyto právní úpravy, jejichž cíl je zcela jiný než cíl výjimek stanovených v nařízení č. 1049/2001, musí mít automaticky přednost před ustanoveními posledně uvedeného nařízení, jelikož takové pojetí by zbavilo nařízení č. 1049/2001 podstaty. Dosah výše uvedeného rozsudku Komise v. Technische Glaswerke Ilmenau je tedy omezen na oblast státních podpor. Shrnutí, neexistuje absolutní právo na důvěrnost všech poskytnutých dokumentů a odepření přístupu k dokumentům může být založeno pouze na výjimkách stanovených v nařízení č. 1049/2001.

#### *Závěry Soudního dvora*

- 47 Úvodem je třeba uvést, že Komise ve sporném rozhodnutí rozlišuje mezi dokumenty, které si tento orgán vyměnil s oznamujícími stranami a s třetími osobami v rámci řízení o kontrole dotčeného spojení, na které se vztahuje čl. 4 odst. 2 první a třetí odrážka nařízení č. 1049/2001, týkající se ochrany obchodních zájmů a ochrany cílů vyšetřování, jakož i článek 17 nařízení č. 139/2004, a vnitřními dokumenty vyhotovenými službami Komise v rámci kontroly tohoto spojení, na které se vztahuje čl. 4 odst. 2 druhá odrážka nařízení č. 1049/2001, týkající se ochrany právního poradenství, a čl. 4 odst. 3 druhý pododstavec téhož nařízení, týkající se ochrany rozhodovacího procesu orgánu.
- 48 Tohoto rozlišení mezi dokumenty, které si Komise vyměnila s oznamujícími stranami, jakož i s třetími osobami na jedné straně a vnitřními dokumenty na straně druhé, se držel uvedený orgán v žalobní odpovědi předložené v prvním stupni i Tribunál v napadeném rozsudku. Stejná kategorizace dotčených dokumentů nadto tvoří schéma odůvodnění Komise v jejím kasačním opravném prostředku. Posouzení ze strany Soudního dvora tedy bude provedeno rovněž podle tohoto rozlišení.

K odepření přístupu k dokumentům, které si mezi sebou vyměnily Komise a oznamující strany a Komise a třetí osoby

- 49 V rámci prvního důvodu, jakož i v rámci první až třetí části druhého důvodu svého kasačního opravného prostředku Komise Tribunálu v podstatě vytýká, že při výkladu výjimek z práva na přístup stanovených v čl. 4 odst. 2 první a třetí odrážce nařízení č. 1049/2001, které se týkají ochrany obchodních zájmů a ochrany cílů vyšetřování, nechal v úvahu relevantní ustanovení nařízení č. 139/2004 týkající se přístupu k dokumentům v rámci řízení o kontrole spojení podniků.

- 50 Ve světle judikatury Soudního dvora týkající se vztahu mezi nařízením č. 1049/2001 a některými specifickými předpisy unijního práva, vyplývající zejména z výše uvedených rozsudků Komise v. Bavarian Lager, Komise v. Technische Glaswerke Ilmenau, jakož i Švédsko a další v. API a Komise se tato výtka ukazuje jako opodstatněná.
- 51 Projednávaná věc se totiž týká vztahu mezi nařízením č. 1049/2001 a dalším předpisem, a to nařízením č. 139/2004, které upravuje specifickou oblast unijního práva. Tato dvě nařízení mají odlišné cíle. První nařízení směřuje k zajištění co největší možné transparentnosti rozhodovacího procesu veřejných orgánů, jakož i informací, na kterých se jejich rozhodnutí zakládají. Jeho cílem je tedy co největší usnadnění výkonu práva na přístup k dokumentům, jakož i podporování řádné správní praxe. Cílem druhého nařízení je zajištění dodržování profesního tajemství v řízeních o kontrole spojení podniků s významem pro celé Společenství.
- 52 Uvedená nařízení neobsahují ustanovení, která by výslovně upravovala přednost jednoho před druhým. Je tedy třeba zajistit uplatnění každého z těchto nařízení, které by bylo slučitelné s uplatněním druhého z nich, a umožnilo tudíž jejich konzistentní uplatňování.
- 53 Podle judikatury Soudního dvora platí, že i když cílem nařízení č. 1049/2001 je přiznat veřejnosti co možná nejširší právo na přístup k dokumentům orgánů, toto právo nicméně podléhá s ohledem na výjimky stanovené v článku 4 tohoto nařízení některým omezením z důvodu veřejného nebo soukromého zájmu (v tomto smyslu viz výše uvedený rozsudek Komise v. Technische Glaswerke Ilmenau, bod 51).
- 54 V projednávaném případě se žádost společnosti Agrofert týká všech nezveřejněných dokumentů souvisejících s řízením o kontrole dotčeného spojení. Komise odmítla zpřístupnit společnosti Agrofert dokumenty související s touto věcí, které si vyměnila s oznamujícími stranami nebo se třetími osobami, na základě uplatnění výjimek z práva na přístup stanovených v čl. 4 odst. 2 první a třetí odrážce nařízení č. 1049/2001, vycházejících z ochrany obchodních zájmů, respektive ochrany cílů vyšetřování.
- 55 V tomto ohledu je třeba uvést, že orgán Unie může při posouzení žádosti o přístup k dokumentům, které má v držení, zohlednit více důvodů pro odepření uvedených v článku 4 nařízení č. 1049/2001.
- 56 Je nesporné, že dotčené dokumenty skutečně spadají do vyšetřování ve smyslu třetí odrážky ustanovení uvedeného v bodě 54 tohoto rozsudku. Dále vzhledem k cíli řízení o kontrole spojení podniků, kterým je ověřit, zda spojení oznamujícím stranám dává tržní sílu, která může zásadně narušit hospodářskou soutěž, či nikoliv, Komise v rámci takového řízení shromažďuje citlivé obchodní informace týkající se obchodních strategií zúčastněných podniků, výše jejich prodejů, jejich podílů na trhu a jejich obchodních vztahů, takže přístup k dokumentům v rámci takového řízení o kontrole může vést k poškození obchodních zájmů uvedených podniků. Výjimky týkající se ochrany obchodních zájmů a ochrany cílů vyšetřování jsou tedy v projednávaném případě úzce spojeny.
- 57 Je pravda, že k odůvodnění odepření přístupu k dokumentu v zásadě nestačí, že tento dokument spadá pod činnost nebo zájem uvedené v čl. 4 odst. 2 nařízení č. 1049/2001, a dotýčný orgán musí rovněž vysvětlit, jak by přístup k tomuto dokumentu mohl konkrétně a skutečně poškodit zájem chráněný výjimkou stanovenou v tomto článku. Nicméně tento orgán se v tomto ohledu v zásadě může opřít o obecné domněnky použitelné na některé kategorie dokumentů, protože na žádosti o zpřístupnění týkající se dokumentů téže povahy je možno použít podobné obecné úvahy (výše uvedený rozsudek Komise v. Technische Glaswerke Ilmenau, body 53 a 54, jakož i citovaná judikatura).
- 58 V případě řízení o kontrole státních podpor Soudní dvůr dospěl k závěru, že takové obecné domněnky mohou vyplývat z nařízení Rady (ES) č. 659/1999 ze dne 22. března 1999, kterým se stanoví prováděcí pravidla k článku [88 ES] (Úř. věst. L 83, s. 1; Zvl. vyd. 08/01, s. 339), které upravuje specificky oblast státních podpor a které obsahuje ustanovení týkající se přístupu k informacím a dokumentům získaným v rámci šetření a kontroly podpory (v tomto smyslu viz výše uvedený rozsudek Komise v. Technische Glaswerke Ilmenau, body 55 až 57).

- 59 Takové obecné domněnky platí i v oblasti řízení o kontrole spojení podniků, jelikož právní úprava, která toto řízení upravuje, rovněž stanoví striktní pravidla pro nakládání s informacemi obdrženými nebo zjištěnými v rámci takového řízení.
- 60 Článek 17 a čl. 18 odst. 3 nařízení č. 139/2004, jakož i článek 17 nařízení č. 802/2004 totiž upravují použití informací shromážděných v rámci řízení o kontrole spojení podniků restriktivním způsobem, když omezují přístup ke spisu na „přímo zúčastněné strany“ a „[ostatní zúčastněné] strany“, s výhradou oprávněného zájmu zúčastněných podniků na tom, aby nebylo zpřístupněno jejich obchodní tajemství, a vyžadují, aby shromážděné informace byly použity pouze k cíli sledovanému žádostí, kontrolou nebo slyšením a aby informace, na které se vzhledem k jejich povaze vztahuje profesní tajemství, nebyly zpřístupněny.
- 61 Právo nahlížet do správního spisu v rámci řízení o kontrole spojení a právo na přístup k dokumentům podle nařízení č. 1049/2001 se sice po právní stránce liší, nic to však nemění na tom, že z funkčního hlediska vedou ke srovnatelné situaci. Přístup ke spisu, bez ohledu na právní základ jeho přiznání, totiž zúčastněným stranám umožňuje získat připomínky a dokumenty předložené Komisi (v tomto smyslu viz výše uvedený rozsudek Komise v. Technische Glaswerke Ilmenau, bod 59).
- 62 Za těchto podmínek by obecný přístup na základě nařízení č. 1049/2001 k dokumentům, které si Komise vyměnila v rámci takového řízení s oznamujícími stranami nebo třetími osobami, mohl, jak zdůraznila Komise, ohrozit rovnováhu, kterou chtěl zákonodárce v nařízení ES o spojování zajistit mezi povinnostmi dotčených podniků sdělit Komisi případně citlivé obchodní informace, aby mohla posoudit slučitelnost plánovaného spojení se společným trhem na jedné straně a zárukou zvýšené ochrany spojenou s informacemi takto předanými Komisi na základě profesního a obchodního tajemství na straně druhé.
- 63 Kdyby jiné osoby než ty, jež jsou oprávněny k přístupu ke spisu na základě právní úpravy kontroly spojování nebo jež lze považovat za zúčastněné strany, avšak svého práva na přístup k informacím nevyužily nebo jim bylo takové právo odmítnuto, mohly dosáhnout přístupu ke spisu na základě nařízení č. 1049/2001, byl by režim zavedený touto právní úpravou zpochybněn.
- 64 Při výkladu výjimek stanovených v čl. 4 odst. 2 první a třetí odrážce nařízení č. 1049/2001 měl tedy Tribunál uznat existenci obecné domněnky, podle které zpřístupnění dotčených dokumentů v zásadě porušuje ochranu obchodních zájmů podniků podílejících se na spojení, jakož i ochranu cílů vyšetřování týkajícího se řízení o kontrole daného spojení (v tomto smyslu viz výše uvedený rozsudek Komise v. Technische Glaswerke Ilmenau, bod 61).
- 65 Úvaha uvedená Tribunálem v bodě 88 napadeného rozsudku, podle níž se nařízením č. 139/2004 stanovená povinnost omezit použití informací získaných od podniků v rámci řízení o kontrole spojení týká pouze způsobu, jakým Komise může tyto informace použít, a neupravuje přístup k dokumentům zaručený nařízením č. 1049/2001, je z právního hlediska rovněž nesprávná.
- 66 Vzhledem k povaze zájmů chráněných v rámci kontroly spojení je nutno mít za to, že závěr uvedený v bodě 64 tohoto rozsudku je platný nezávisle na tom, zda se žádost o přístup týká již ukončeného řízení o kontrole nebo probíhajícího řízení. Zveřejnění citlivých informací týkajících se hospodářské činnosti zúčastněných podniků může vést k porušení jejich obchodních zájmů nezávisle na existenci probíhajícího řízení. Kromě toho by perspektiva takového zveřejnění po ukončení řízení o kontrole mohla snížit ochotu podniků spolupracovat v rámci takového probíhajícího řízení.
- 67 Dále je nutné zdůraznit, že podle čl. 4 odst. 7 nařízení č. 1049/2001 se výjimky týkající se obchodních zájmů nebo citlivých dokumentů mohou uplatňovat po dobu 30 let nebo i po uplynutí této doby, je-li to nezbytné.
- 68 Výše uvedená obecná domněnka nevylučuje možnost prokázat, že se na daný dokument, jehož zpřístupnění je požadováno, tato domněnka nevztahuje nebo že existuje převažující veřejný zájem odůvodňující zpřístupnění tohoto dokumentu podle čl. 4 odst. 2 nařízení č. 1049/2001 (výše uvedený rozsudek Komise v. Technische Glaswerke Ilmenau, bod 62).

69 Vzhledem k výše uvedeným úvahám je třeba učinit závěr, že Tribunál tím, že nevezl v úvahu systém upravující přístup k dokumentům v rámci řízení o kontrole spojení podniků, a tím, že v bodech 63, 64, 66, 80, 101, 103, 104 a 110 až 114 napadeného rozsudku neprávem rozhodl v podstatě v tom smyslu, že v projednávaném případě nebylo zjevné, že přístup k dokumentům, které si mezi sebou vyměnily Komise a oznamující strany a Komise a třetí osoby, uvedeným v žádosti o přístup podané společností Agrofert na základě nařízení č. 1049/2001, je třeba bez předchozího provedení konkrétního a individuálního přezkumu těchto dokumentů odeprít, nesprávně vyložil čl. 4 odst. 2 první a třetí odrážku tohoto nařízení.

70 Prvnímu důvodu, jakož i první až třetí části druhého důvodu kasačního opravného prostředku je tedy třeba vyhovět a napadený rozsudek zrušit v rozsahu, v němž zrušil sporné rozhodnutí o odeprání přístupu k dokumentům, které si mezi sebou vyměnily Komise a oznamující strany a Komise a třetí osoby.

#### K odeprání přístupu ke vnitřním dokumentům Komise

71 Toto odeprání se týká dokumentů označených č. 2 až 5 na seznamu předloženém Komisí, který je převzat v bodě 14 napadeného rozsudku (viz bod 7 tohoto rozsudku).

72 Stanovisko Komise k těmto dokumentům, jak vyplývá ze sporného rozhodnutí i z její žalobní odpovědi předložené Tribunálu, jakož i ze čtvrté a páté části druhého důvodu jejího kasačního opravného prostředku, je založeno na argumentu, že odeprání přístupu k těmto dokumentům je odůvodněno na základě výjimky vycházející z ochrany rozhodovacího procesu ve smyslu čl. 4 odst. 3 druhého pododstavce nařízení č. 1049/2001, a pokud jde o dokumenty č. 3 a 4, i na základě výjimky vycházející z ochrany právního poradenství podle čl. 4 odst. 2 druhé odrážky tohoto nařízení.

73 V projednávané věci je nesporné, že vnitřní dokumenty, k nimž je požadován přístup, spadají všechny do působnosti výjimky vycházející z ochrany rozhodovacího procesu orgánu a že dva z těchto dokumentů, a to dokumenty č. 3 a 4, spadají rovněž do působnosti výjimky týkající se ochrany právního poradenství. Je rovněž nesporné, že v okamžiku podání žádosti o přístup k dokumentům bylo řízení o kontrole spojení, kterého se tyto dokumenty týkaly, ukončeno a příslušné rozhodnutí Komise se stalo konečným.

74 V tomto ohledu je třeba uvést, že v případě, kdy v okamžiku žádosti o přístup k vnitřním dokumentům vyhotoveným v rámci správního řízení o kontrole spojení bylo rozhodnutí Komise týkající se dotčeného spojení zrušeno rozsudkem Tribunálu, proti kterému nebyl podán kasační opravný prostředek a který nabyl právní moci, a Komise v návaznosti na tento zrušující rozsudek znovu nezahájila šetření za účelem případného přijetí nového rozhodnutí týkajícího se uvedeného spojení, Soudní dvůr v rozsudku ze dne 21. července 2011, Švédsko v. My Travel a Komise (C-506/08 P, Sb. rozh. s. I-6237, dále jen „rozsudek My Travel“), v podstatě rozhodl, že k tomu, aby mohl dotčený orgán přístup k takovému vnitřnímu dokumentu odeprít, musí provést konkrétní a individuální přezkum dotčeného dokumentu a uvést specifické důvody, pro něž má za to, že by jeho zpřístupnění vedlo ke konkrétnímu a skutečnému porušení zájmu chráněného čl. 4 odst. 3 druhým pododstavcem nebo čl. 4 odst. 2 druhou odrážkou nařízení č. 1049/2001.

75 Toto řešení platí rovněž v takové situaci, o jakou se jedná v projednávané věci, kdy žádost o přístup k vnitřním dokumentům byla podána, zatímco se rozhodnutí Komise, kterým bylo ukončeno řízení o kontrole spojení, se kterým souvisejí uvedené dokumenty, stalo konečným, jelikož vůči němu nebyla podána žaloba.

76 V podobném případě Komisi přísluší uvést v rozhodnutí o odeprání přístupu specifické důvody, podepřené podrobnými skutečnostmi, s ohledem na konkrétní obsah jednotlivých požadovaných dokumentů, které umožňují učinit závěr, že by zpřístupnění každého z nich vážně ohrozilo rozhodovací proces tohoto orgánu (v tomto smyslu viz rozsudek MyTravel, body 81, 82, 89, 90, 98, 102 a 103).

- 77 V tomto ohledu je třeba uvést, že uplatnění výjimky stanovené v čl. 4 odst. 3 druhém pododstavci nařízení č. 1049/2001, použitelné poté, co bylo rozhodnutí přijato, je vymezeno striktními podmínkami (v tomto smyslu viz rozsudek *MyTravel*, body 78 až 80). Vztahuje se totiž pouze na určité typy dokumentů a podmínkou, která může odůvodnit odepření, je to, že by zpřístupnění „vážně“ ohrozilo rozhodovací proces orgánu.
- 78 Co se týče uplatnění výjimky vycházející z ochrany právního poradenství, je rovněž třeba obzvláště zdůraznit skutečnost, že v projednávaném případě se rozhodnutí Komise stalo konečným a nepřicházela již v úvahu žádná žaloba týkající se jeho legality k soudům Unie. Za takových okolností bylo povinností dotyčného orgánu vysvětlit, jak mohl přístup k danému dokumentu konkrétně a skutečně, nikoliv na základě obecných a abstraktních úvah, porušit zájem chráněný touto výjimkou (obdobně viz rozsudek *MyTravel*, body 110, 115 a 117).
- 79 S ohledem na výše uvedené je třeba učinit závěr, že Tribunál se v projednávaném případě nedopustil nesprávného právního posouzení, když měl v bodech 120 až 132 a 137 až 147 napadeného rozsudku v podstatě za to, že Komise měla prokázat, že přístup, a to i částečný, ke každému z požadovaných dokumentů mohl konkrétně, skutečně a vážně ohrozit ochranu rozhodovacího procesu orgánu a, konkrétněji, že zpřístupnění dokumentů obsahujících právní stanoviska představuje rozumně předvídatelné, nikoliv čistě hypotetické nebezpečí pro ochranu těchto stanovisek.
- 80 Čtvrtou a pátou část druhého důvodu kasačního opravného prostředku je tedy třeba zamítnout.

### **K žalobě k Tribunálu**

- 81 V souladu s čl. 61 prvním pododstavcem druhou větou statutu Soudního dvora Evropské unie může Soudní dvůr v případě zrušení napadeného rozsudku vydat sám konečné rozhodnutí ve věci, pokud to stav soudního řízení dovoluje. V projednávaném případě tomu tak je, pokud jde o spor týkající se odepření přístupu k dokumentům, jichž se týká ta část napadeného rozsudku, která musí být tímto rozsudkem zrušena.
- 82 Soudní dvůr má totiž k dispozici skutečnosti nezbytné ke konečnému rozhodnutí o žalobních důvodech společnosti *Agrofert* směřujících proti odmítnutí Komise přiznat přístup k dokumentům, které si vyměnila s oznamujícími a třetími osobami, na základě výjimek vycházejících z ochrany obchodních zájmů a cílů vyšetřování.
- 83 Pokud jde o uplatnění těchto výjimek, společnost *Agrofert* ve své žalobě k Tribunálu zaprvé tvrdila, že čl. 4 odst. 2 první a třetí odrážka nařízení č. 1049/2001 musí být vykládán v tom smyslu, že dotyčný orgán je povinen provést konkrétní a individuální přezkum každého z dokumentů, kterých se týká žádost o přístup, že na všechny v ní uvedené dokumenty a informace se tyto výjimky nevztahují, a že tedy bylo možné odepřít přístup pouze k některým pasážím daného dokumentu. Komise se kromě toho neprávem dovolávala článku 17 nařízení č. 139/2004.
- 84 Jak však vyplývá zejména z bodů 57 až 67 tohoto rozsudku, čl. 4 odst. 2 první a třetí odrážka nařízení č. 1049/2001 vykládaný ve světle specifické právní úpravy v oblasti kontroly spojování podniků umožňuje Komisi uplatnit obecnou domněnku, podle níž zpřístupnění dokumentů, které si v rámci takového řízení o spojení vyměnila s oznamujícími stranami a se třetími osobami, v zásadě porušuje ochranu obchodních zájmů zúčastněných podniků a ochranu cílů vyšetřování v souvislosti s tímto řízením, aniž je Komise povinna provést konkrétní a individuální přezkum těchto dokumentů. Tuto argumentaci společnosti *Agrofert* je tedy třeba odmítnout.
- 85 Společnost *Agrofert* zadruhé před Tribunálem poukazovala na to, že převažující veřejný zájem vyžaduje, aby byly požadované dokumenty zpřístupněny, přičemž tento zájem představuje v projednávaném případě újma, která jí vznikla jakožto menšinovému akcionáři společnosti *Unipetrol*, kterou v rámci dotčeného spojení získala společnost *PKN Orlen*.



- 86 Jak vyplývá z bodu 68 tohoto rozsudku, i když výše uvedená obecná domněnka nevyklučuje právo dotčené osoby prokázat existenci převažujícího veřejného zájmu na zpřístupnění požadovaných dokumentů, je nutno konstatovat, že zájem, který uvádí společnost Agrofert, nepředstavuje převažující veřejný zájem ve smyslu čl. 4 odst. 2 nařízení č. 1049/2001. Tato argumentace tedy není opodstatněná.
- 87 Ani ostatní argumenty uplatněné společností Agrofert v prvním stupni nejsou opodstatněné.
- 88 Tvrzené porušení čl. 1 druhého pododstavce SEU se neliší od žalobního důvodu vycházejícího z nesprávného uplatnění výjimek uvedených v čl. 4 odst. 2 nařízení č. 1049/2001. Zásada otevřenosti vyjádřená obecně v uvedeném čl. 1 druhém pododstavci je totiž konkretizována tímto nařízením.
- 89 Žalobní důvod vycházející z nesprávného úředního postupu při zpracování žádosti o přístup, kterým společnost Agrofert Komisi vytýká, že nedodržela lhůty stanovené k odpovědi na její potvrzující žádost, je neúčinný. Vzhledem k tomu, že Komise na tuto žádost odpověděla před tím, než společnost Agrofert vyvodila z neexistence odpovědi ve stanovené lhůtě důsledky v souladu s čl. 8 odst. 3 nařízení č. 1049/2001, nemůže uvedené překročení lhůty vést k protiprávnosti odpovědi Komise odůvodňující její zrušení.
- 90 Žaloba podaná společností Agrofert k Tribunálu, znějící na zrušení sporného rozhodnutí v rozsahu, v němž se týká odepření přístupu k dokumentům, které si mezi sebou vyměnily Komise a oznamující strany a Komise a třetí osoby v rámci řízení o kontrole spojení společností PKN Orlen a Unipetrol, tedy musí být zamítnuta.

#### **K nákladům řízení**

- 91 Podle čl. 122 prvního pododstavce jednacího řádu, není-li kasační opravný prostředek opodstatněný nebo je-li tento opravný prostředek opodstatněný a Soudní dvůr vydá sám konečné rozhodnutí ve věci, rozhodne o nákladech řízení.
- 92 Podle čl. 69 odst. 2 jednacího řádu, jenž se na řízení o kasačním opravném prostředku použije na základě článku 118 tohoto jednacího řádu, se účastníku řízení, který neměl úspěch ve věci, uloží náhrada nákladů řízení, pokud to účastník řízení, který měl ve věci úspěch, požadoval. Podle čl. 69 odst. 3 zmíněného jednacího řádu může Soudní dvůr nicméně rozdělit náklady nebo rozhodnout, že každý z účastníků řízení ponese vlastní náklady, pokud každý účastník měl ve věci částečně úspěch i neúspěch nebo pokud jsou k tomu dány výjimečné důvody. Článek 69 odst. 4 téhož jednacího řádu stanoví v prvním pododstavci, že členské státy, které vstoupily do řízení jako vedlejší účastníci, nesou vlastní náklady řízení, a ve třetím pododstavci, že Soudní dvůr může rozhodnout, že vlastní náklady ponесou i jiní vedlejší účastníci.
- 93 Vzhledem k tomu, že Komise měla ve věci částečně neúspěch a žaloba společnosti Agrofert byla zčásti zamítnuta, je třeba rozhodnout, že každý z účastníků řízení ponese vlastní náklady řízení vynaložené jak v prvním stupni, tak v tomto řízení o kasačním opravném prostředku.
- 94 Společnost PKN Orlen a Švédské království ponесou vlastní náklady řízení.

Z těchto důvodů Soudní dvůr (třetí senát) rozhodl takto:

- 1) Bod 2 výroku rozsudku Tribunálu Evropské unie ze dne 7. července 2010, Agrofert Holding v. Komise (T-111/07), se zrušuje v rozsahu, v němž zrušuje rozhodnutí Evropské komise D(2007) 1360 ze dne 13. února 2007, kterým byl odepřen přístup k dokumentům ve věci KOMP/M.3543 týkající se spojení společností Polski Koncern Naftowy Orlen SA a Unipetrol, které si mezi sebou vyměnily Komise a oznamující strany a Komise a třetí osoby.**

- 2) **Bod 3 výroku uvedeného rozsudku se zrušuje.**
- 3) **Ve zbývající části se kasační opravný prostředek zamítá.**
- 4) **Žaloba podaná společností Agrofert Holding a. s. k Tribunálu Evropské unie a směřující ke zrušení rozhodnutí Evropské komise D(2007) 1360 ze dne 13. února 2007, kterým byl odepřen přístup k dokumentům ve věci KOMP/M.3543 týkající se spojení společností Polski Koncern Naftowy Orlen SA a Unipetrol, které si mezi sebou vyměnily Komise a oznamující strany a Komise a třetí osoby, se zamítá.**
- 5) **Evropská komise a společnost Agrofert Holding a. s. ponесou vlastní náklady řízení vynaložené jak v prvním stupni, tak v tomto řízení o kasačním opravném prostředku.**
- 6) **Společnost Polski Koncern Naftowy Orlen SA a Švédské království ponесou vlastní náklady řízení.**

Podpisy.