



Sbírka soudních rozhodnutí

Věc T-534/11

Schenker AG
v.
Evropská komise

„Přístup k dokumentům — Nařízení (ES) č. 1049/2001 — Správní spis a konečné rozhodnutí Komise týkající se kartelové dohody, nedůvěrná verze tohoto rozhodnutí — Odepření přístupu — Povinnost konkrétního a individuálního zkoumání — Výjimka týkající se ochrany obchodních zájmů třetí osoby — Výjimka týkající se ochrany cílů vyšetřování — Převažující veřejný zájem“

Shrnutí – rozsudek Tribunálu (prvního senátu) ze dne 7. října 2014

1. *Orgány Evropské unie — Právo veřejnosti na přístup k dokumentům — Nařízení č. 1049/2001 — Výjimky ze zásady přístupu k dokumentům — Odepření na základě několika výjimek — Přípustnost*

(Nařízení Evropského parlamentu a Rady č. 1049/2001, článek 4)

2. *Orgány Evropské unie — Právo veřejnosti na přístup k dokumentům — Nařízení č. 1049/2001 — Výjimky z práva na přístup k dokumentům — Ochrana cílů inspekce, vyšetřování a auditu — Ochrana obchodních zájmů — Povinnost zvážit dotčené zájmy*

(Nařízení Evropského parlamentu a Rady č. 1049/2001, čl. 4 odst. 2 první a třetí odrážka)

3. *Orgány Evropské unie — Právo veřejnosti na přístup k dokumentům — Nařízení č. 1049/2001 — Výjimky z práva na přístup k dokumentům — Povinnost poskytnout částečný přístup k údajům, na které se nevztahují výjimky — Použití na dokumenty spadající do kategorie, na kterou se vztahuje obecná domněnka odepření přístupu — Vyloučení*

(Nařízení Evropského parlamentu a Rady č. 1049/2001, čl. 4 odst. 6)

4. *Orgány Evropské unie — Právo veřejnosti na přístup k dokumentům — Nařízení č. 1049/2001 — Výjimky z práva na přístup k dokumentům — Ochrana cílů inspekce, vyšetřování a auditu — Ochrana obchodních zájmů*

(Článek 101 SFEU; nařízení Evropského parlamentu a Rady č. 1049/2001, čl. 4 odst. 2 první a třetí odrážka; nařízení Rady č. 1/2003, čl. 27 odst. 2 a článek 28; nařízení Komise č. 773/2004, články 6, 8, 15 a 16)

5. *Orgány Evropské unie — Právo veřejnosti na přístup k dokumentům — Nařízení č. 1049/2001 — Výjimky z práva na přístup k dokumentům — Ochrana cílů inspekce, vyšetřování a auditu — Ochrana obchodních zájmů — Převažující veřejný zájem na zpřístupnění dokumentů — Pojem — Zájem na seznámení se s činností Komise v oblasti hospodářské soutěže — Zahrnutí — Meze — Zájem, který lze uspokojit zpřístupněním nedůvěrné verze jejího rozhodnutí*

(Článek 101 SFEU; nařízení Evropského parlamentu a Rady č. 1049/2001, čl. 4 odst. 2 první a třetí odrážka; nařízení Rady č. 1/2003, článek 7 a čl. 30 odst. 1 a 2)

6. *Orgány Evropské unie — Právo veřejnosti na přístup k dokumentům — Nařízení č. 1049/2001 — Výjimky z práva na přístup k dokumentům — Rozsah — Použití na správní spisy týkající se řízení o kontrole dodržování pravidel hospodářské soutěže — Zpřístupnění osobě, která případně hodlá podat žalobu na náhradu škody založenou na údajném porušení článku 101 SFEU — Povinnost žadatele prokázat nezbytnost nahlédnutí do dotčených dokumentů — Rozsah*

(Článek 101 SFEU; nařízení Evropského parlamentu a Rady č. 1049/2001, čl. 4 odst. 2)

7. *Orgány Evropské unie — Právo veřejnosti na přístup k dokumentům — Nařízení č. 1049/2001 — Výjimky z práva na přístup k dokumentům — Povinnost poskytnout částečný přístup k údajům, na které se nevztahují výjimky — Rozsah*

(Nařízení Evropského parlamentu a Rady č. 1049/2001, čl. 4 odst. 2 a 6)

8. *Orgány Evropské unie — Právo veřejnosti na přístup k dokumentům — Nařízení č. 1049/2001 — Lhůta stanovená k odpovědi na žádost o přístup — Prodloužení — Podmínky — Žádost o přístup k dokumentům, se kterými je v rámci správního řízení v oblasti hospodářské soutěže zacházeno důvěrně — Povinnost dotyčného orgánu odpovědět na žádost v přiměřené lhůtě — Kritéria pro posouzení*

(Články 101 SFEU a 339 SFEU; nařízení Evropského parlamentu a Rady č. 1049/2001, čl. 8 odst. 1 a 2; nařízení Rady č. 1/2003)

1. Viz znění rozhodnutí.

(viz bod 39)

2. Viz znění rozhodnutí.

(viz body 44, 74, 75)

3. V rámci rozhodnutí o odepření přístupu k dokumentům se dotyčný orgán 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. V tomto ohledu je třeba uvést, že vztahuje-li se na dokument obecná domněnka a neexistuje-li žádný převažující zájem na jeho zveřejnění, nepodléhá tento dokument povinnosti celkového či částečného zpřístupnění svého obsahu.

(viz body 47, 108)

4. Nařízení č. 1049/2001 o přístupu veřejnosti k dokumentům Evropského parlamentu, Rady a Komise a nařízení č. 1/2003 neobsahují žádná ustanovení, která by výslovně stanovila přednost jednoho před druhým. Je tedy třeba zajistit použití každého z těchto nařízení, které bude slučitelné s použitím druhého z nich, a umožní tak jejich soudržné uplatňování. Pro účely výkladu výjimek upravených v čl. 4 odst. 2 první a třetí odrážce nařízení č. 1049/2001 je tedy třeba uznat, že existuje obecná domněnka, podle níž by zpřístupnění dokumentů, které shromáždila Komise v rámci řízení podle

článku 101 SFEU, v zásadě narušilo jak ochranu cílů inspekce, vyšetřování a auditu unijních orgánů, tak ochranu obchodních zájmů podniků zúčastněných v takovém řízení. To platí nezávisle na tom, zda se žádost o přístup týká již ukončeného řízení nebo řízení probíhajícího,

Článek 27 odst. 2 a článek 28 nařízení č. 1/2003, jakož i články 6, 8, 15 a 16 nařízení č. 773/2004 o vedení řízení Komise podle článků 81 a 82 Smlouvy o ES totiž upravují užívání dokumentů obsažených ve spise týkajícím se řízení podle článku 101 SFEU restriktivně, když poskytují přístup ke spisu pouze dotčeným účastníkům a stěžovatelům, jejichž stížnost Komise zamýšlí zamítnout, s výhradou nezpřístupnění obchodních tajemství a jiných důvěrných informací podniků, jakož i interních dokumentů Komise a orgánů pro hospodářskou soutěž členských států, a pokud jsou zpřístupněné dokumenty užity pouze pro účely soudních nebo správních řízení, jejichž předmětem je aplikace článku 101 SFEU. Z toho vyplývá, že účastníci řízení podle článku 101 SFEU nejen že nemají neomezený přístup k dokumentům obsaženým ve spise Komise, ale právo přístupu k dokumentům ve spise Komise nemají v rámci takového řízení ani třetí osoby s výjimkou stěžovatelů.

Obecný přístup na základě nařízení č. 1049/2001 k dokumentům, které si Komise vyměnila v rámci řízení podle článku 101 SFEU se stranami dotčenými tímto řízením nebo třetími osobami, by za těchto podmínek mohl ohrozit rovnováhu, kterou chtěl unijní zákonodárce v nařízení č. 1/2003 a nařízení č. 773/2004 zajistit mezi povinnostmi dotčených podniků sdělit Komisi případně citlivé obchodní informace a zárukou zvýšené ochrany spojenou s informacemi takto předanými Komisi z důvodu profesního a obchodního tajemství.

Co se mimoto týče informací shromážděných Komisí v rámci řízení podle článku 101 SFEU na základě sdělení o ochraně před pokutami a snížení pokut v případech kartelů, zpřístupnění takových informací by mohlo odradit potenciální žadatele o shovívavost od toho, aby učinili prohlášení na základě těchto sdělení. Žadatelé by se totiž mohli dostat do méně příznivého postavení než ostatní podniky, které se účastnily kartelové dohody a které na vyšetřování nespolupracovaly nebo jejichž spolupráce byla méně intenzivní.

(viz body 50, 52, 53, 55–58, 83)

5. Veřejnost musí mít možnost se seznámit s činností Komise v oblasti hospodářské soutěže, aby byly zajištěny dostatečně jasná identifikace chování, za které mohou být hospodářským subjektům uloženy sankce, a pochopení rozhodovací praxe Komise, jež má zásadní význam pro fungování vnitřního trhu, který se týká všech občanů Unie jako hospodářských subjektů či spotřebitelů. Existuje tedy převažující veřejný zájem na tom, aby se veřejnost mohla seznámit s některými základními složkami činnosti Komise v této oblasti. Existence tohoto veřejného zájmu však neukládá Komisi povinnost umožnit na základě nařízení č. 1049/2001 všeobecný přístup ke všem informacím shromážděným v rámci řízení podle článku 101 SFEU.

Takový všeobecný přístup by totiž mohl ohrozit rovnováhu, kterou chtěl unijní zákonodárce v nařízení č. 1/2003 zajistit mezi povinnostmi dotčených podniků sdělit Komisi případně citlivé obchodní informace a zárukou zvýšené ochrany spojenou s informacemi takto předanými Komisi z důvodu profesního a obchodního tajemství. Zájem veřejnosti na získání dokumentu na základě zásady transparentnosti nemá mimoto stejnou váhu, jedná-li se o dokument, jenž je součástí správního postupu, nebo dokument týkající se postupu, v jehož rámci unijní orgán vystupuje jako zákonodárce.

Veřejný zájem na obeznámenosti s činností Komise v oblasti hospodářské soutěže tedy neodůvodňuje jako takový zpřístupnění vyšetřovacího spisu ani zpřístupnění úplného znění přijatého rozhodnutí, neboť tyto dokumenty nejsou nezbytné pro pochopení takových základních složek činnosti Komise, jako jsou výsledek řízení a důvody, kterými se řídila její činnost. Komise totiž může zajistit dostatečné pochopení tohoto výsledku a těchto důvodů mimo jiné zveřejněním nedůvěrné verze dotčeného rozhodnutí.

K určení informací, které jsou v tomto ohledu nezbytné, je třeba mít za to, že podle čl. 30 odst. 1 a 2 nařízení č. 1/2003 je Komise při zohlednění oprávněného zájmu podniků, aby byla zachována jejich obchodní tajemství, povinna zveřejnit rozhodnutí, která přijme podle článku 7 téhož nařízení, s uvedením jmen stran a hlavního obsahu rozhodnutí, včetně všech uložených sankcí. Převažující veřejný zájem na zveřejnění tedy nelze uspokojit pouhým zveřejněním tiskové zprávy informující o přijetí dotčeného rozhodnutí, a to i v případě, kdy tato tisková zpráva stručně popisuje zjištěné protiprávní jednání, uvádí podniky považované za zodpovědné za toto protiprávní jednání a výši pokut, která byla každému z nich uložena, neboť taková tisková zpráva nepřebírá hlavní obsah rozhodnutí přijatých na základě článku 7 nařízení č. 1/2003. Tento převažující veřejný zájem vyžaduje zveřejnění nedůvěrné verze těchto rozhodnutí.

(viz body 80–85, 115, 116)

6. Každý má sice právo domáhat se náhrady škody, která mu byla způsobena porušením článku 101 SFEU, avšak pro účely zajištění účinné ochrany tohoto práva není nezbytné, aby byl každý dokument týkající se řízení podle článku 101 SFEU sdělen takovému žadateli z důvodu, že posledně uvedený hodlá podat žalobu na náhradu škody, jelikož je málo pravděpodobné, že by žaloba na náhradu škody musela být podepřena všemi informacemi uvedenými ve spise týkajícím se tohoto řízení.

Je tedy na každé osobě, která se chce domáhat náhrady škody utrpěné z důvodu porušení článku 101 SFEU, aby prokázala, že je pro ni nezbytné nahlédnout do některého z dokumentů obsažených ve spise Komise, aby Komise mohla případ od případu provést zvážení zájmů odůvodňujících zpřístupnění takových dokumentů a jejich ochranu, při zohlednění všech relevantních okolností věci. Pokud taková nezbytnost není dána, nemůže zájem na získání náhrady škody způsobené porušením článku 101 SFEU představovat převažující veřejný zájem ve smyslu čl. 4 odst. 2 nařízení č. 1049/2001 o přístupu veřejnosti k dokumentům Evropského parlamentu, Rady a Komise.

(viz body 92, 94–96)

7. Možnost přiznat částečný přístup k dokumentům unijních orgánů musí být posuzována s ohledem na zásadu proporcionality. Z článku 4 odst. 6 nařízení č. 1049/2001 o přístupu veřejnosti k dokumentům Evropského parlamentu, Rady a Komise v tomto ohledu vyplývá, že orgán je povinen zkoumat, zda je třeba přiznat částečný přístup k dokumentům uvedeným v žádosti o přístup tak, že se případné odepření omezí pouze na údaje, na které se vztahují výjimky uvedené v daném ustanovení. Orgán musí přiznat takový částečný přístup, pokud může být cíle sledovaného tímto orgánem, když odpírá přístup k dokumentu, dosaženo v případě, že se tento orgán omezí na skrytí částí textu, které by mohly poškodit chráněný veřejný zájem. Z výkladu čl. 4 odst. 6 nařízení č. 1049/2001 ve spojení s čl. 4 odst. 2 poslední částí věty téhož nařízení přitom vyplývá, že pokud převažující veřejný zájem uvedený v posledně uvedeném ustanovení odůvodňuje zpřístupnění části dokumentu, unijní orgán, kterému byla podána žádost o přístup, je povinen přístup k této části umožnit.

(viz body 111–113)

8. Ustanovení nařízení č. 1049/2001 nestanoví možnost Komise odpovědět na potvrzující žádost, že přístup k požadovanému dokumentu bude umožněn k pozdějšímu a neurčitému datu. Avšak uvádí-li podnik, že dokument, který se jej týká, obsahuje obchodní tajemství nebo jiné důvěrné informace, nesmí jej Komise sdělit, aniž nejprve učiní několik kroků. Komise musí nejprve dotčenému podniku umožnit, aby vyjádřil své stanovisko. Poté musí v tomto ohledu přijmout řádně odůvodněné rozhodnutí. Na závěr musí Komise před provedením svého rozhodnutí podniku umožnit, aby se obrátil na unijní soud za účelem zabránění sdělení.

Je tedy třeba připustit, že vypracování nedůvěrné verze rozhodnutí Komise v oblasti hospodářské soutěže může trvat určitou dobu, která je neslučitelná se lhůtami stanovenými v čl. 8 odst. 1 a 2 nařízení č. 1049/2001 k odpovědi na potvrzující žádosti. Komise se však musí snažit provést uvedené kroky v co nejkratších možných lhůtách a každopádně v přiměřené lhůtě, která musí být určena v závislosti na konkrétních okolnostech každé věci. V tomto ohledu je třeba přihlédnout k vyššímu či nižšímu počtu podaných žádostí o důvěrné zacházení a k jejich technické a právní složitosti.

(viz body 126, 128–130)