



Zbornik sudske prakse

PRESUDA OPĆEG SUDA (drugo vijeće)

12. svibnja 2015.*

„Pristup dokumentima – Uredba (EZ) br. 1049/2001 – Dokumenti koji se odnose na dva nacionalna postupka u području tržišnog natjecanja – Dokumenti koje je Komisiji dostavilo nacionalno tijelo nadležno za tržišno natjecanje u okviru suradnje predviđene odredbama prava Unije – Uskraćivanje pristupa – Izuzeće koje se odnosi na zaštitu svrhe inspekcija, istraga i revizija – Izuzeće koje se odnosi na zaštitu komercijalnih interesa treće strane – Nepostojanje obveze predmetne institucije da provede konkretno i pojedinačno ispitivanje sadržaja dokumenata obuhvaćenih zahtjevom za pristup kada je predmetna istraga konačno završena – Nepostojanje potrebe za mjerom upravljanja postupkom kojom se zahtijeva dostavljanje spornih dokumenata – Neuzimanje u obzir posebnog položaja podnositelja zahtjeva“

U predmetu T-623/13,

Unión de Almacenistas de Hierros de España, sa sjedištem u Madridu (Španjolska), koji zastupaju A. Creus Carreras i A. Valiente Martin, odvjetnici,

tužitelj,

protiv

Europske komisije, koju zastupaju J. Baquero Cruz i F. Clutche-Duvieusart, u svojstvu agenata,

tuženika,

koju podupire

Savezna Republika Njemačka, koju zastupaju T. Henze, K. Petersen i A. Lippstreu, u svojstvu agenata,

intervenijent,

povodom zahtjeva za poništenje Odluke Komisije od 18. rujna 2013. kojom se tužitelju uskraćuje pristup određenim dokumentima o korespondenciji između Komisije i Comisión Nacional de la Competencia (CNC, španjolske državne komisije za tržišno natjecanje) u vezi s dvama nacionalnim postupcima koje je potonji pokrenuo,

OPĆI SUD (drugo vijeće),

u sastavu: M. E. Martins Ribeiro, predsjednica, S. Gervasoni (izvjestitelj) i L. Madise, suci,

tajnik: J. Palacio González, glavni administrator,

uzimajući u obzir pisani postupak i nakon rasprave održane 14. studenoga 2014.,

* Jezik postupka: španjolski

donosi sljedeću

Presudu

Pravni okvir

1. Propisi Unije u području pristupa dokumentima

- 1 U skladu s člankom 15. stavkom 3. UFEU-a:

„Svaki građanin Unije i svaka fizička ili pravna osoba s boravištem ili sjedištem u nekoj državi članici ima pravo pristupa dokumentima institucija, tijela, ureda i agencija Unije neovisno o njihovu mediju, podložno načelima i uvjetima koji se utvrđuju u skladu s ovim stavkom.

[...]“

- 2 Ta načela i ti uvjeti utvrđeni su Uredbom (EZ) br. 1049/2001 Europskog parlamenta i Vijeća od 30. svibnja 2001. o javnom pristupu dokumentima Europskog parlamenta, Vijeća i Komisije (SL L 145, str. 43.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 1., svezak 16., str. 70.).

- 3 Članak 2. Uredbe br. 1049/2001 određuje:

„1. Svaki građanin Unije i svaka fizička ili pravna osoba s boravištem ili registriranim sjedištem u državi članici ima pravo na pristup dokumentima institucija, podložno načelima, uvjetima i ograničenjima utvrđenim ovom Uredbom.

[...]

3. Ova se Uredba primjenjuje na sve dokumente koje čuva pojedina institucija, to jest dokumente koje je sastavila ili zaprimila i koje posjeduje, koji se odnose na sva područja aktivnosti Europske unije.

[...]“

- 4 U skladu s člankom 4. Uredbe br. 1049/2001 o izuzećima od prava pristupa:

„[...]

2. Institucije uskraćuju pristup dokumentu ako bi njegovo otkrivanje ugrozilo zaštitu:

- komercijalnih interesa fizičke ili pravne osobe, uključujući intelektualno vlasništvo,
- sudskog postupka i pravnog savjetovanja,
- svrhe inspekcija, istraga i revizija,

osim ako za njegovo otkrivanje postoji prevladavajući javni interes.

3. Pristup dokumentu koji je sastavila institucija za internu uporabu ili koji je institucija zaprimila, a koji se odnosi na pitanje o kojem nije odlučivala, odbija se kad bi njegovo otkrivanje ozbiljno ugrozilo proces odlučivanja institucije, osim ako za njegovo otkrivanje ne postoji prevladavajući javni interes.

Pristup dokumentu koji sadrži mišljenja za internu uporabu kao dio rasprava i preliminarnih konzultacija u dotičnoj instituciji odbija se čak i nakon što je odluka donesena ako njegovo otkrivanje može ozbiljno ugroziti proces odlučivanja institucije, osim ako za njegovo otkrivanje ne postoji prevladavajući javni interes.

4. U vezi s dokumentima treće strane, institucije su dužne savjetovati se s trećom stranom kako bi procijenile je li primjenjivo izuzeće iz stavaka 1. i 2., osim ako je jasno smije li se dokument objaviti ili ne.

5. Država članica može od institucije zatražiti da bez njezine prethodne suglasnosti ne objavi dokument koji potječe iz te države članice.

6. Ako su izuzećima obuhvaćeni samo dijelovi traženog dokumenta, preostali se dijelovi dokumenta objavljuju.

7. Izuzeća utvrđena stavcima 1. do 3. primjenjuju se samo za razdoblje tijekom kojega je zaštita opravdana na temelju sadržaja dokumenta. Izuzeća se mogu primijeniti za razdoblje od najviše 30 godina. U slučaju dokumenata obuhvaćenih izuzećima koja se odnose na privatnost ili komercijalne interese te u slučaju osjetljivih dokumenata, izuzeća se mogu, ako je to potrebno, primjenjivati i nakon tog razdoblja.“

5 Članak 6. stavak 1. Uredbe br. 1049/2001 određuje:

„Zahtjevi za pristup dokumentima daju se u pisanom obliku, uključujući elektronički oblik, na jednom od jezika iz članka 314. [Ugovora o EZ-u] i dovoljno određeni da instituciji omogućuju identifikaciju dokumenta. Podnositelj zahtjeva nije dužan navesti razloge za podnošenje zahtjeva.“

6 U skladu s člankom 12. stavkom 1. Uredbe br. 1049/2001:

„Institucije moraju što je više moguće učiniti dokumente izravno dostupnima javnosti u elektroničkom obliku ili putem registra u skladu s propisima nadležne institucije.“

2. Propisi Unije u području tržišnog natjecanja

7 Člankom 11. Uredbe Vijeća (EZ) br. 1/2003 od 16. prosinca 2002. o provedbi pravila o tržišnom natjecanju koja su propisana člancima [101. UFEU-a] i [102. UFEU-a] (SL 2003, L 1, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 8., svezak 1., str. 165.), određeno je:

„1. Komisija i tijela država članica nadležna za tržišno natjecanje usko surađuju u primjeni propisa o tržišnom natjecanju.

[...]

4. Ne duže od 30 dana prije donošenja odluke kojom se traži prestanak povrede propisa, kojom se prihvaćaju obveze ili kojom se ukida pogodnost Uredbe o skupnom izuzeću, tijela država članica nadležna za tržišno natjecanje će o tome izvijestiti Komisiju. U tu svrhu Komisiji dostavljaju sažetak predmeta, planiranu odluku, ili, u slučaju da isti ne postoje, bilo koji drugi akt kojim se ukazuje na predloženi tijek postupka. Takva informacija može se dostaviti i tijelima ostalih država članica nadležnim za tržišno natjecanje. Postupajući po zahtjevu Komisije mjerodavno tijelo nadležno za tržišno natjecanje Komisiji će na raspolaganje staviti i ostalu dokumentaciju koju posjeduje i koja se smatra potrebnom za ocjenu predmeta. Informacije dostavljene Komisiji mogu se dostaviti i tijelima

ostalnih država članica nadležnim za tržišno natjecanje. Nacionalna tijela nadležna za tržišno natjecanje mogu također međusobno razmjenjivati informacije potrebne za ocjenu u predmetu koju provode na temelju članka [101. UFEU-a] ili [102. UFEU-a].

[...]“

- 8 Člankom 27. stavkom 2. Uredbe br. 1/2003 određeno je:

„U postupcima se u potpunosti mora poštivati pravo stranaka na obranu. Strankama u postupku mora biti omogućen uvid u spis Komisije, sukladno pravnom interesu poduzetnika i podložno zaštiti njihovih poslovnih tajni. Pravo na uvid u spis neće se odnositi na povjerljive podatke i interne dokumente Komisije ili tijela država članica nadležna za tržišno natjecanje. Pravo na uvid u spis posebno se ne odnosi na korespondenciju između Komisije i tijela država članica nadležnih za tržišno natjecanje, ili između potonjih, uključujući i dokumente iz članaka 11. i 14. Odredbe ovog stavka ni na koji način ne sprečavaju Komisiju da otkrije i koristi informacije koje su neophodne kako bi dokazala povredu propisa.“

- 9 U skladu s člankom 28. stavkom 2. Uredbe br. 1/2003:

„Ne dovodeći u pitanje razmjenu i korištenje informacija iz članaka 11., 12., 14., 15. i 27., Komisija i tijela država članica nadležna za tržišno natjecanje, njihove službene osobe, zaposlenici i ostale osobe koje rade pod nadzorom navedenih tijela kao i službene osobe i zaposlenici drugih tijela država članica ne smiju otkriti informacije koje su pribavili ili razmijenili u skladu s ovom Uredbom te onom koja uređuje obvezu čuvanja poslovne tajne. Ova obveza se također odnosi na sve predstavnike i stručnjake država članica koji prisustvuju sastancima Savjetodavnog odbora u skladu s člankom 14.“

Okolnosti spora

- 10 Tužitelj Unión de Almacenistas de Hierros de España 25. veljače 2013. Europskoj komisiji podnio je dva početna zahtjeva za pristup svoj korespondenciji koju su u okviru predviđenom člankom 11. stavkom 4. Uredbe br. 1/2003 razmijenili Komisija i Comisión Nacional de la Competencia (CNC, španjolska državna komisija za tržišno natjecanje) u vezi s dvama nacionalnim postupcima koje je potonji pokrenuo na temelju članka 101. UFEU-a.
- 11 Nakon što je dobila mišljenje CNC-a, Komisija je na tužiteljeve početne zahtjeve odgovorila dopisom od 11. travnja 2013. Dopustila je pristup potvrdama o primitku koje je njezina Glavna uprava (GU) za tržišno natjecanje poslala CNC-u. Navela je također da njezin GU nije dostavio nikakav odgovor nakon što mu je CNC dostavio informacije navedene u članku 11. stavku 4. Uredbe br. 1/2003. Naposljetku, odbila je pristup ostalim traženim dokumentima, to jest, s jedne strane, nacrtima odluka CNC-a koje se odnose na dva predmetna nacionalna postupka i, s druge strane, sažecima na engleskom jeziku tih dvaju predmeta koje je sastavio CNC.
- 12 Dopisom od 25. travnja 2013. tužitelj je primjenom članka 7. stavka 2. Uredbe br. 1049/2001 podnio ponovni zahtjev. U tom je dopisu podnio novi početni zahtjev za pristup registru i sažecima eventualnih razgovora između Komisije i CNC-a koji se odnose na dva nacionalna postupka koje je potonji pokrenuo.
- 13 Dopisom od 18. rujna 2013. Komisija je izričito odbila ponovni zahtjev iz dopisa od 25. travnja 2013. (u daljnjem tekstu: pobijana odluka).
- 14 U pobijanoj odluci Komisija je navela tri razloga, prvi, koji se temelji na izuzeću u vezi sa zaštitom komercijalnih interesa, propisanom člankom 4. stavkom 2. prvom alinejom Uredbe br. 1049/2001, drugi, koji se temelji na izuzeću u vezi sa zaštitom istrage, propisanom člankom 4. stavkom 2. trećom

alinejom Uredbe br. 1049/2001, i treći, koji se temelji na izuzeću koje se odnosi na ugrožavanje procesa odlučivanja institucije, propisanom člankom 4. stavkom 3. drugim podstavkom iste uredbe. Usto, temeljem članka 4. stavka 6. Uredbe br. 1049/2001 uskratila je djelomičan pristup spornim dokumentima.

- 15 Komisija se u bitnome oslonila na postojanje opće pretpostavke u skladu s kojom bi otkrivanje dokumenata poput onih spornih ugrozilo zaštitu komercijalnih interesa predmetnih poduzetnika kao i svrhu istrage.
- 16 Komisija je upozorila da sudska praksa Suda, osobito u području kontrole koncentracija, predviđa primjenu takve opće pretpostavke.
- 17 Međutim, Komisija smatra i da se takva pretpostavka analogno primjenjuje na dokumente koje joj je dostavilo nacionalno tijelo nadležno za tržišno natjecanje na temelju članka 11. stavka 4. Uredbe br. 1/2003.
- 18 Komisija je svoje odbijanje da dopusti djelomičan pristup spornim dokumentima također opravdala postojanjem takve pretpostavke.
- 19 Komisija je usto odgovorila na argumente koje je tužitelj bio iznio u svojem ponovnom zahtjevu. Osobito je navela da okolnost da je tužitelj neprofitna organizacija nije utjecala na pravo na pristup dokumentima, s obzirom na to da je cilj Uredbe br. 1049/2001 jamčiti općenito pravo javnog pristupa dokumentima institucija, a ne utvrditi pravila namijenjena zaštitu posebnog interesa određene osobe.
- 20 Komisija je također navela da je za dijalog koji je bila uspostavila s nacionalnim tijelima nadležnima za tržišno natjecanje bilo potrebno ozračje uzajamnog povjerenja između nje i tih tijela te da su ona bila spremna uspostaviti takav dijalog samo ako bi njihova stajališta u tom kontekstu bila povjerljiva.
- 21 Naposljetku, Komisija je istaknula da nijedan prevladavajući javni interes ne može opravdati otkrivanje spornih dokumenata.

Postupak i zahtjevi stranaka

- 22 Tužbom podnesenom tajništvu Općeg suda 27. studenoga 2013. tužitelj je pokrenuo ovaj postupak.
- 23 Tužitelj od Općeg suda zahtijeva da:
 - poništi pobijanu odluku;
 - naloži Komisiji da dostavi dokumente kojima je pristup bio uskraćen kako bi ih Opći sud mogao ispitati i provjeriti osnovanost argumenata navedenih u tužbi;
 - naloži Komisiji snošenje troškova.
- 24 Komisija od Općeg suda zahtijeva da:
 - odbije tužbu kao neosnovanu;
 - naloži tužitelju snošenje troškova.
- 25 Aktom podnesenim tajništvu Općeg suda 16. svibnja 2014. Savezna Republika Njemačka zatražila je intervenciju u potporu zahtjevu Komisije.

- 26 Rješenjem predsjednika drugog vijeća Općeg suda od 9. srpnja 2014. Saveznoj Republici Njemačkoj dopušteno je da u ovom predmetu intervenira u potporu zahtjevu Komisije. Budući da je zahtjev za intervenciju bio podnesen nakon protoka roka iz članka 115. stavka 1. Poslovnika Općeg suda, uvećanog za rok zbog udaljenosti koji je predviđen člankom 102. stavkom 2. istog poslovnika, Saveznoj Republici Njemačkoj bilo je dopušteno, na temelju izvještaja za raspravu koji joj je bio priopćen, podnijeti očitovanje tijekom usmenog dijela postupka.

Pravo

1. Zahtjev za poništenje

- 27 Tužitelj ističe dva tužbena razloga. Prvim tužbenim razlogom navodi da Komisija nije provela konkretno i individualno ispitivanje njegova zahtjeva. Tvrdi da takav izostanak konkretnog i individualnog ispitivanja dovodi do nezakonitosti pobijane odluke.
- 28 Drugim tužbenim razlogom osporava svaki od triju razloga koje je Komisija navela (vidjeti gornju točku 14.). Tvrdi da Komisiji nijedno izuzeće na kojem je temeljila pobijanu odluku nije dopuštalo da uskrati pristup spornim dokumentima i da, slijedom toga, pobijana odluka sadrži pogrešku koja se tiče prava u vezi s primjenom odredaba članka 4. stavka 2. prve i treće alineje Uredbe br. 1049/2001 te članka 4. stavka 3. iste uredbe.

Prvi tužbeni razlog, koji se temelji na izostanku konkretnog i individualnog ispitivanja tužiteljeva zahtjeva za pristup

- 29 Valja istaknuti da u pobijanoj odluci Komisija nije provela konkretno i individualno ispitivanje tužiteljeva zahtjeva za pristup.
- 30 U tom pogledu, Komisija tvrdi da, s obzirom na to da je imala opravdane razloge pretpostaviti da bi pristup spornim dokumentima ugrozio interese koji su zaštićeni člankom 4. stavkom 2. prvom i trećom alinejom i stavkom 3. Uredbe br. 1049/2001, nije bila dužna konkretno i individualno ispitati je li se takav pristup tužitelju mogao dopustiti.
- 31 Stoga valja ispitati je li, kako to tvrdi Komisija, primjena opće pretpostavke omogućavala da se odbijanje pristupa tim dokumentima opravda a da nije bilo potrebno individualno ispitati sadržaj svakog od spornih dokumenata.
- 32 Međutim, takva analiza ulazi u nadzor primjene mjerodavnih odredaba Uredbe br. 1049/2001 koju je provela Komisija i stoga u ocjenu osnovanosti tužiteljeva drugog tužbenog razloga. Slijedom toga, prije davanja konačnog odgovora na prvi tužbeni razlog, valja ispitati drugi tužbeni razlog.

Drugi tužbeni razlog, koji se temelji na pogrešci koja se tiče prava u vezi s primjenom odredaba Uredbe br. 1049/2001

- 33 Tužitelj tvrdi da pojam istrage onako kako proizlazi iz članka 4. stavka 2. treće alineje Uredbe br. 1049/2001 upućuje na institucije ili na urede i agencije Unije, a ne na nacionalne institucije, urede i agencije.
- 34 Usto tvrdi da je CNC donošenjem konačnih odluka izveo zaključke iz istraga koje je provodio i da se stoga Komisija više ne može valjano pozvati na izuzeća koja se temelje na zaštiti istraga, komercijalnih interesa i procesa odlučivanja. Okolnost da su te odluke na dan kada je donesena pobijana odluka bile

predmet sudskog postupka u tom pogledu nije od utjecaja, s obzirom na to da njihovo eventualno sudsko poništenje zbog pravila o zastari povreda propisa predviđenih španjolskim zakonodavstvom o tržišnom natjecanju ne bi moglo dovesti do ponovnog pokretanja tih istraga.

- 35 Tužitelj se također poziva na elemente koji se odnose na njegov poseban položaj. U tom pogledu, najprije navodi činjenicu da su mu španjolska nacionalna tijela dostavila određene tražene dokumente. Također navodi da je jedina pravna osoba na koju se odnose predmetni postupci.
- 36 Tužitelj precizira da je neprofitni subjekt koji se ne bavi komercijalnom djelatnošću. Dakle, budući da je jedina pravna osoba na koju se odnose predmetni postupci, dostava dokumenata koje je zatražio ne može ugroziti komercijalni interes, u smislu članka 4. stavka 2. prve alineje Uredbe br. 1049/2001.
- 37 Tužitelj naposljetku dodaje da Komisija u okolnostima ovog slučaja nije bila uključena ni u kakav proces odlučivanja u smislu članka 4. stavka 3. Uredbe br. 1049/2001 i da usto sporni dokumenti nisu imali značajku internih dokumenata.
- 38 Komisija tvrdi da se tužiteljevi argumenti ne mogu prihvatiti, osobito na temelju opće pretpostavke u skladu s kojom bi otkrivanje dokumenata poput onih spornih ugrozilo zaštitu komercijalnih interesa predmetnih poduzetnika i svrhu istraga.
- 39 Najprije valja ispitati je li Komisija pravilno primijenila odredbe članka 4. stavka 2. prve i treće alineje Uredbe br. 1049/2001. U tu svrhu potrebno je, kao prvo, provjeriti jesu li sporni dokumenti, koje je nacionalno tijelo nadležno za tržišno natjecanje dostavilo Komisiji na temelju članka 11. stavka 4. Uredbe br. 1/2003, obuhvaćeni aktivnošću spomenutom u članku 4. stavku 2. prvoj i trećoj alineji Uredbe br. 1049/2001, a zatim ispitati primjenjuje li se opća pretpostavka na takve dokumente.

Dokumenti obuhvaćeni aktivnošću spomenutom u članku 4. stavku 2. prvoj i trećoj alineji Uredbe br. 1049/2001

- 40 Najprije valja podsjetiti da institucije, u skladu s izuzećima iz članka 4. stavka 2. prve i treće alineje Uredbe br. 1049/2001, uskraćuju pristup dokumentu ako bi njegovo otkrivanje ugrozilo zaštitu komercijalnih interesa fizičke ili pravne osobe ili zaštitu svrhe inspekcija, istraga i revizija, osim ako za otkrivanje predmetnog dokumenta postoji prevladavajući javni interes.
- 41 Nije sporno da je pristup dokumentima koje je CNC dostavio Komisiji na temelju članka 11. stavka 4. Uredbe br. 1/2003 bio uskraćen.
- 42 Člankom 11. stavkom 4. Uredbe br. 1/2003 određeno je da tijela država članica nadležna za tržišno natjecanje, prije donošenja odluke kojom se traži prestanak povrede propisa, kojom se prihvaćaju obveze ili kojom se ukida pogodnost Uredbe o skupnom izuzeću, Komisiji dostavljaju sažetak predmeta, planiranu odluku i, na zahtjev Komisije, ostalu dokumentaciju koju posjeduju i koja se smatra potrebnom za ocjenu predmeta.
- 43 Kao prvo, informacije koje su u ovom slučaju dostavljene Komisiji prikupio je CNC u okviru istrage o primjeni članka 101. UFEU-a čiji je cilj bio prikupljanje informacija i dokaza dovoljnih za kažnjavanje konkretnih postupanja suprotnih toj odredbi (vidjeti analogijom presudu od 13. rujna 2013., Nizozemska/Komisija, T-380/08, Zb., EU:T:2013:480, t. 33.).
- 44 Okolnost da predmetnu istragu provodi tijelo javne vlasti države članice, a ne institucija, ne utječe na to da se dokumenti uključe u područje primjene članka 4. stavka 2. treće alineje Uredbe br. 1049/2001 (vidjeti u tom smislu presudu od 6. srpnja 2006., Franchet i Byk/Komisija, T-391/03 i T-70/04, Zb., EU:T:2006:190, t. 121. do 124.). Naime, iz teksta te odredbe ne proizlazi da su predmetne inspekcije, istrage i revizije samo one institucija Unije, kao što je to slučaj kada je riječ o članku 4. stavku 3. iste

uredbe, kojem je svrha zaštititi proces odlučivanja „institucije“. Usto, Sud je presudio da proces odlučivanja uspostavljen člankom 4. stavkom 5. Uredbe br. 1049/2001 u pogledu dokumenata koji potječu iz države članice zahtijeva da se predmetna institucija i država članica pridržavaju materijalnih izuzeća propisanih člankom 4. stavcima 1. do 3. iste uredbe. Međutim, dodao je da se zaštita legitimnih interesa država članica može osigurati temeljem navedenih izuzeća (presuda od 18. prosinca 2007., Švedska/Komisija, C-64/05 P, Zb., EU:C:2007:802, t. 83.). Stoga ta izuzeća treba analizirati tako da im svrha nije samo zaštititi aktivnosti institucija Unije, već i interese države članice, kao što je to, primjerice, zaštita svrhe inspekcija, istraga i revizija koje provode službe tijela te države članice.

- 45 Kao drugo, kada provjeri, kao što je to slučaj kad je riječ o dvama nacionalnim postupcima o kojima se raspravlja u ovom slučaju (vidjeti gornju točku 10.), jesu li se jedan ili više poduzetnika uključili u koluzivna ponašanja koja mogu znatno utjecati na tržišno natjecanje, CNC prikuplja osjetljive komercijalne informacije o komercijalnim strategijama uključenih poduzetnika, o iznosima njihove prodaje, o njihovim tržišnim udjelima ili o njihovim komercijalnim odnosima, tako da pristup dokumentima takvog postupka može ugroziti zaštitu komercijalnih interesa navedenih poduzetnika (vidjeti analogijom presudu Nizozemska/Komisija, t. 43. *supra*, EU:T:2013:480, t. 34.).
- 46 Prema tome, sporni dokumenti koji potječu iz postupka koji provodi tijelo države članice nadležno za tržišno natjecanje koje postupa na temelju članka 101. UFEU-a obuhvaćeni su istragom u smislu članka 4. stavka 2. treće alineje Uredbe br. 1049/2001 i njihovo otkrivanje može ugroziti zaštitu komercijalnih interesa određene fizičke ili pravne osobe u smislu članka 4. stavka 2. prve alineje te uredbe.
- 47 Iz prethodno navedenog proizlazi da je Komisija u pobijanoj odluci opravdano mogla procijeniti da sporni dokumenti ulaze u područje primjene odredaba spomenutih u gornjoj točki 46.
- 48 Međutim, valja podsjetiti da, u skladu s ustaljenom sudskom praksom, kako bi se moglo opravdati odbijanje pristupa dokumentu čije se otkrivanje zahtijeva, u načelu nije dovoljno da je taj dokument obuhvaćen aktivnošću navedenom u članku 4. stavku 2. Uredbe br. 1049/2001. Predmetna institucija mora također pružiti objašnjenja o tome na koji bi način pristup spomenutom dokumentu mogao konkretno i stvarno ugroziti interes zaštićen izuzećem predviđenim u tom članku (vidjeti presudu od 27. veljače 2014., Komisija/EnBW, C-365/12 P, Zb., EU:C:2014:112, t. 64. i navedenu sudsku praksu).
- 49 Međutim, kako je navedeno u gornjoj točki 29., Komisija u pobijanoj odluci nije provela konkretno i pojedinačno ispitivanje tužiteljeva zahtjeva za pristup.
- 50 Ipak, Komisija je na temelju postojanja opće pretpostavke opravdala svoje odbijanje pristupa spornim dokumentima (vidjeti gornje točke 15. do 18.).
- 51 Stoga valja ispitati primjenjuje li se takva pretpostavka na dokumente koje je nacionalno tijelo nadležno za tržišno natjecanje dostavilo Komisiji na temelju članka 11. stavka 4. Uredbe br. 1/2003.

Primjena opće pretpostavke

- 52 Najprije treba podsjetiti na to da, na temelju članka 15. stavka 3. UFEU-a, svaki građanin Unije i svaka fizička ili pravna osoba s boravištem ili registriranim sjedištem u nekoj državi članici ima pravo pristupa dokumentima institucija, tijela, ureda i agencija Unije, podložno načelima i uvjetima koji se utvrđuju u skladu s redovnim zakonodavnim postupkom. Svrha je Uredbe br. 1049/2001 dati javnosti najveće moguće pravo pristupa dokumentima institucija. Iz te uredbe također slijedi da to pravo na pristup unatoč tome podliježe nekim ograničenjima koja se temelje na razlozima javnog ili privatnog interesa, posebno iz članka 4., kojim se u tom smislu predviđa sustav izuzeća (presuda Komisija/EnBW, t. 48. *supra*, EU:C:2014:112, t. 61.).

- 53 U tom smislu, Sud je već presudio da takve opće pretpostavke postoje osobito kad je riječ o dokumentima upravnog spisa u vezi s postupkom nadzora državnih potpora (presuda od 29. lipnja 2010., Komisija/Technische Glaswerke Ilmenau, C-139/07 P, Zb., EU:C:2010:376, t. 61.), dokumentima razmijenjenima između Komisije i stranaka prijaviteljica ili trećih u okviru postupka nadzora koncentracija između poduzetnika (presude od 28. lipnja 2012., Komisija/Éditions Odile Jacob, C-404/10 P, Zb., EU:C:2012:393, t. 123. i Komisija/Agrofert Holding, C-477/10 P, Zb., EU:C:2012:394, t. 64.) i dokumentima iz spisa vezanog za postupak primjene članka 101. UFEU-a (presuda Komisija/EnBW, t. 48. *supra*, EU:C:2014:112, t. 81.).
- 54 U području kontrole koncentracija i sankcioniranja zabranjenih sporazuma Sud je presudio da je Komisija ovlaštena pretpostaviti da otkrivanje dokumenata o kojima je bilo riječi u tim predmetima u načelu ugrožava zaštitu komercijalnih interesa poduzetnika uključenih u te postupke kao i zaštitu svrhe istraga u vezi s tim postupcima u smislu članka 4. stavka 2. prve i treće alineje Uredbe br. 1049/2001 (presude Komisija/Éditions Odile Jacob, t. 53. *supra*, EU:C:2012:393, t. 123. i Komisija/EnBW, t. 48. *supra*, EU:C:2014:112, t. 80.). Sud je također precizirao da su izuzeća koja se odnose na zaštitu komercijalnih interesa i zaštitu svrhe inspekcija, istraga i revizija institucija Unije usko povezana (presude Komisija/Éditions Odile Jacob, t. 53. *supra*, EU:C:2012:393, t. 115. i Komisija/EnBW, t. 48. *supra*, EU:C:2014:112, t. 79.).
- 55 Kako bi utvrdio postoji li određena pretpostavka, Sud se osobito temeljio na činjenici da se izuzeća od prava na pristup dokumentima iz članka 4. te uredbe, kada dokumenti na koje se odnosi zahtjev za pristup ulaze u posebno područje prava Unije, ne mogu tumačiti bez uzimanja u obzir posebnih pravila kojima se uređuje pristup tim dokumentima (presuda Komisija/EnBW, t. 48. *supra*, EU:C:2014:112, t. 83.).
- 56 Upravo je pristup dokumentima koje je nacionalno tijelo nadležno za tržišno natjecanje dostavilo Komisiji na temelju članka 11. stavka 4. Uredbe br. 1/2003 uređen posebnim pravilima.
- 57 Tako je u uvodnoj izjavi 15. Uredbe br. 1/2003 određeno da „Komisija i tijela država članica nadležna za tržišno natjecanje trebaju zajedno stvoriti mrežu javnih tijela koja će usko surađivati i primjenjivati propise o zaštiti tržišnog natjecanja [Unije] [i da je u] tu svrhu potrebno utvrditi mehanizme razmjene informacija i konzultacija“. U skladu s uvodnom izjavom 32. Uredbe br. 1/2003, „potrebno je štiti povjerljivost razmijenjenih informacija unutar mreže nadležnih tijela“.
- 58 Usto, članak 27. stavak 2. Uredbe br. 1/2003 propisuje da ni stranke protiv kojih Komisija vodi postupak na temelju članka 101. UFEU-a nemaju pristup dokumentima iz članka 11. navedene uredbe. Uredba br. 1/2003 stoga *a fortiori* isključuje mogućnost da sve druge osobe pristupe takvim dokumentima.
- 59 Naposljetku, na temelju članka 28. stavka 2. Uredbe br. 1/2003, službene osobe i zaposlenici Komisije i tijela država članica nadležna za tržišno natjecanje ne smiju otkriti informacije koje su pribavili ili razmijenili te one koje su po svojoj naravi obuhvaćene obvezom čuvanja poslovne tajne.
- 60 Dakle, svrha je Uredbe br. 1/2003 osobito osigurati povjerljivost informacija i poštovanje profesionalne tajne u postupcima primjene članka 101. UFEU-a i to posebno u okviru mehanizma informiranja uspostavljenog unutar mreže javnih tijela koje osiguravaju poštovanje pravila Unije u području tržišnog natjecanja.
- 61 Takav se cilj opravdava osobito činjenicom da je u tim postupcima riječ o eventualno osjetljivim komercijalnim informacijama, kako se to podsjeća u uvodnoj izjavi 32. Uredbe br. 1/2003, u skladu s kojom „[p]ri osiguravanju prava na obranu poduzetnika, posebno prava na uvid u spis, neophodno je da se zaštite poslovne tajne“.

- 62 Uredba br. 1/2003 u području pristupa dokumentima ima različit cilj od onoga Uredbe br. 1049/2001, kojoj je cilj što je više moguće olakšati ostvarivanje prava na pristup dokumentima i promicanje dobre upravne prakse osiguravajući najveću moguću transparentnost procesa odlučivanja javnih tijela kao i informacija na kojima temelje svoje odluke (vidjeti u tom smislu presudu Komisija/EnBW, t. 48. *supra*, EU:C:2014:112, t. 83.).
- 63 Usto valja dodati da, prema ustaljenoj praksi Suda, upravna aktivnost Komisije ne zahtijeva isti opseg pristupa dokumentima kao onaj koji zahtijeva zakonodavna aktivnost institucije Unije (presuda Komisija/EnBW, t. 48. *supra*, EU:C:2014:112, t. 91.). Komisija upravo u okviru svoje upravne aktivnosti sudjeluje u mreži javnih tijela koja osiguravaju poštovanje pravila Unije u području tržišnog natjecanja.
- 64 Iz svih prethodnih razmatranja proizlazi da postoji opća pretpostavka u skladu s kojom otkrivanje dokumenata dostavljenih na temelju članka 11. stavka 4. Uredbe br. 1/2003 u načelu ugrožava zaštitu komercijalnih interesa poduzetnika na koje se odnose predmetne informacije kao i zaštitu svrhe istraga predmetnog nacionalnog tijela nadležnog za tržišno natjecanje, koja je s njom usko povezana (vidjeti gornju točku 54.).
- 65 Upravo s obzirom na tu pretpostavku treba ocjenjivati osnovanost tužiteljevih prigovora vezanih uz uvjete primjene prve i treće alineje članka 4. stavka 2. Uredbe br. 1049/2001.

Tužitelji prigovori vezani uz uvjete primjene prve i treće alineje članka 4. stavka 2. Uredbe br. 1049/2001

- 66 Najprije treba istaknuti da prethodno spomenuta opća pretpostavka ne isključuje mogućnost dokazivanja da konkretni dokument čije se otkrivanje zahtijeva nije obuhvaćen tom pretpostavkom ili da postoji prevladavajući javni interes koji opravdava otkrivanje tog dokumenta na temelju članka 4. stavka 2. Uredbe br. 1049/2001 (presuda Komisija/EnBW, t. 48. *supra*, EU:C:2014:112, t. 100.).
- 67 U tom pogledu tužitelj, kao prvo, ističe da su postupci koje vodi CNC pravomoćno dovršeni. Kao drugo, tužitelj se poziva na elemente koji se odnose na njegov poseban položaj, a koji opravdavaju da mu se dopusti pristup spornim dokumentima.
- 68 Potrebno je sukcesivno ispitati svaki od tih dvaju argumenata.

– Okolnost da su postupci koje vodi CNC pravomoćno dovršeni

- 69 Kako bi se odgovorilo na taj argument, za dokumente kao što su oni o kojima je riječ u ovom slučaju valja odrediti razdoblje tijekom kojega se primjenjuje opća pretpostavka spomenuta u gornjoj točki 64.
- 70 U tom pogledu, treba podsjetiti da je u području koncentracija koje kontrolira Komisija Sud presudio da se ta pretpostavka primjenjuje neovisno o tome odnosi li se zahtjev za pristup na već dovršeni postupak kontrole ili na postupak koji je još u tijeku (presuda Komisija/Éditions Odile Jacob, t. 53. *supra*, EU:C:2012:393, t. 124. i 125.).
- 71 Naime, kao prvo, javni pristup osjetljivim informacijama koje se odnose na ekonomske aktivnosti uključenih poduzetnika može ugroziti njihove komercijalne interese, neovisno o tome je li postupak kontrole u tijeku. Kao drugo, sama mogućnost takvog javnog pristupa informacijama nakon dovršetka tog postupka mogla bi štetiti spremnosti poduzetnika da surađuju kada je takav postupak u tijeku. Kao treće, u skladu s člankom 4. stavkom 7. Uredbe br. 1049/2001, izuzeća koja se odnose na komercijalne interese ili osjetljive dokumente mogu se primjenjivati tijekom razdoblja od 30 godina, a i nakon tog razdoblja ako je to potrebno (presuda Komisija/Éditions Odile Jacob, t. 53. *supra*, EU:C:2012:393, t. 124. i 125.).

- 72 Opći sud isto je zaključio u području Komisijine kontrole zabranjenih sporazuma (presude Nizozemska/Komisija, t. 43. *supra*, EU:T:2013:480, t. 43. i 44. i od 7. listopada 2014., Schenker/Komisija, T-534/11, Zb., EU:T:2014:854, t. 58. i 59.).
- 73 Zbog razloga koji su isti onima izloženima u gornjoj točki 71., taj je zaključak potrebno primijeniti i na sporne dokumente te slijedom toga valja odbiti tužiteljev argument koji se temelji na činjenici da su predmetni postupci koje je vodio CNC pravomoćno dovršeni.
- 74 Također je potrebno odbaciti tumačenje točaka 98. i 99. presude Komisija/EnBW, t. 48. *supra* (EU:C:2014:112) koje je tužitelj predložio na raspravi.
- 75 U skladu s tim tumačenjem, Sud je navodno presudio da su se istrage mogle smatrati završenima kada je završna odluka donesena nakon istrage provedene u području zabranjenih sporazuma postala konačna i da stoga izuzeće koje se odnosi na zaštitu svrhe istraga i ono vezano uz zaštitu komercijalnih interesa, koje je s njim usko povezano, više nisu bila primjenjiva.
- 76 Potrebno je podsjetiti da je u tom predmetu, u kojem je osporeno odbijanje pristupa dokumentima postupka na temelju kojih je Komisija izrekla sankciju u području zabranjenih sporazuma, Opći sud, odlučujući u prvom stupnju, zaključio da otkrivanje traženih dokumenata nije moglo ugroziti zaštitu svrhe istraga u vezi s tim postupkom. Međutim, Sud se, na temelju činjenice da je Opći sud na dan donošenja osporavane odluke također bio utvrdio da su bili u tijeku postupci protiv sankcije koju je Komisija izrekla, u okviru žalbe koja mu je podnesena ograničio na to da ispita zaključak do kojeg je došao Opći sud.
- 77 U svrhu cjelovitosti i pod pretpostavkom da se tumačenje točaka 98. i 99. presude Komisija/EnBW, t. 48. *supra* (EU:C:2014:112) koje je tužitelj predložio može prihvatiti kada je riječ o spornim dokumentima, činjenica je da bi se opća pretpostavka spomenuta u gornjoj točki 64. morala nastaviti primjenjivati nakon pravomoćnog dovršetka postupaka koje vodi CNC.
- 78 Naime, kao prvo, pravilno funkcioniranje mehanizma razmjene informacija uspostavljenog unutar mreže javnih tijela koja osiguravaju poštovanje pravila Unije u području tržišnog natjecanja podrazumijeva da tako razmijenjene informacije ostanu povjerljive (vidjeti gornje točke 57. do 60.). Kada bi svaka osoba na temelju Uredbe br. 1049/2001 mogla pristupiti dokumentima koje su Komisiji dostavila tijela država članica nadležna za tržišno natjecanje, jamstvo pojačane zaštite dostavljenih informacija, na kojem se temelji taj mehanizam, bilo bi dovedeno u pitanje. Valja dodati da Uredba br. 1/2003 ne propisuje da ta zaštita mora prestati nakon konačnog završetka istrage koja je omogućila da se prikupe te informacije.
- 79 Kao drugo, ograničenje razdoblja tijekom kojega se primjenjuje određena opća pretpostavka ne bi se u tom posebnom kontekstu moglo opravdati uzimanjem u obzir prava na naknadu štete koje imaju osobe koje su štetu pretrpjele zbog povrede članka 101. UFEU-a.
- 80 Doista, to pravo može predstavljati prevladavajući javni interes u smislu članka 4. stavka 2. Uredbe br. 1049/2001, osobito zato što osnažuje operativni karakter pravila Unije o tržišnom natjecanju, doprinoseći tako održanju učinkovitog tržišnog natjecanja u Europskoj uniji (vidjeti u tom smislu presude od 14. lipnja 2011., Pfeiderer, C-360/09, Zb., EU:C:2011:389, t. 29.; od 6. lipnja 2013., Donau Chemie i dr., C-536/11, Zb., EU:C:2013:366, t. 23. i Komisija/EnBW, t. 48. *supra*, EU:C:2014:112, t. 104. i 108.).
- 81 U tom pogledu, potrebno je istaknuti da dokumenti iz spisa vezanog za postupak primjene članka 101. UFEU-a koji provodi Komisija mogu sadržavati informacije koje određenim osobama omogućuju da dobiju naknadu štete koju im je nanijelo ponašanje koje može ograničiti ili narušiti tržišno natjecanje.

82 Međutim, dokumenti koji su u ovom predmetu sporni, to jest planirana odluka nacionalnog tijela nadležnog za tržišno natjecanje i sažetak predmeta, čije je dostavljanje predviđeno člankom 11. stavkom 4. Uredbe br. 1/2003, ne odnose se na istragu Komisije, već na istragu koju je provelo nacionalno tijelo nadležno za tržišno natjecanje. Čak i kada bi ti dokumenti upućivali na dokaze koji su nužni za osnovanost zahtjeva za naknadu štete, ti se dokazi ne bi mogli pronaći među spornim dokumentima, već u spisu istrage predmetnog nacionalnog tijela nadležnog za tržišno natjecanje. Tako bi osobe koje smatraju da su pretrpjele štetu zbog povrede članka 101. UFEU-a mogle od nadležnog nacionalnog tijela zahtijevati pristup dokumentima u vezi s tim postupkom i nacionalni sudovi pred kojima je eventualno pokrenut postupak mogli bi na temelju nacionalnog prava u svakom pojedinačnom slučaju odvagati interese koji opravdavaju otkrivanje predmetnih informacija i one koji opravdavaju njihovu zaštitu (vidjeti u tom smislu presudu *Donau Chemie i dr.*, t. 80. *supra*, EU:C:2013:366, t. 34.).

83 Slijedom toga, kada predmetni dokumenti uključuju planiranu odluku nacionalnog tijela nadležnog za tržišno natjecanje i sažetak predmeta, pravo svake osobe da dobije naknadu štete koju joj je nanijelo ponašanje koje može ograničiti ili narušiti tržišno natjecanje ne znači da se razdoblje tijekom kojeg se može primjenjivati pretpostavka u vezi s izuzećima koja su propisana člankom 4. stavkom 2. prvom i trećom alinejom Uredbe br. 1049/2001 treba ograničiti na razdoblje koje prethodi danu na koji se može utvrditi da je istraga konačno završena.

84 Iz prethodno navedenog proizlazi da tužiteljjev argument koji se temelji na tome da je istraga konačno završena treba u svakom slučaju odbiti.

– Argumenti koji se temelje na tužiteljevu posebnom položaju

85 Kao prvo, tužitelj se poziva na činjenicu da su mu španjolska nacionalna tijela dostavila tražene dokumente. Također navodi da je jedina pravna osoba na koju se odnose predmetni postupci.

86 U tom pogledu, valja podsjetiti da je cilj Uredbe br. 1049/2001 općenito dati pravo javnog pristupa dokumentima institucija, a ne određivati pravila namijenjena zaštitu posebnog interesa koji bi ova ili ona osoba mogla imati za pristupanje jednom od tih dokumenata (presuda od 1. veljače 2007., *Sison/Vijeće*, C-266/05 P, Zb., EU:C:2007:75, t. 43.).

87 To osobito proizlazi iz članka 2. stavka 1., članka 6. stavka 1. i članka 12. stavka 1. Uredbe br. 1049/2001, kao i iz njezina naslova te četvrte i jedanaeste uvodne izjave. Naime, prva od tih odredaba jamči jednako pravo pristupa svakom građaninu Unije i svakoj fizičkoj ili pravnoj osobi s boravištem ili sjedištem u državi članici, dok druga u tom pogledu pobliže određuje da podnositelj zahtjeva nije dužan navesti razloge za podnošenje zahtjeva. Člankom 12. stavkom 1. navedene uredbe propisano je da institucije moraju što je više moguće učiniti dokumente „izravno“ dostupnima javnosti u elektroničkom obliku ili putem registra. Naslovom Uredbe br. 1049/2001, kao i njezinom četvrtom i jedanaestom uvodnom izjavom, istaknuto je i da je cilj te uredbe da dokumenti institucija postanu dostupni „javnosti“ (*presuda Sison/Vijeće*, t. 86. *supra*, EU:C:2007:75, t. 44.).

88 Uostalom, analiza pripremljenih akata koji su doveli do donošenja Uredbe br. 1049/2001 pokazuje da se ispitala mogućnost da se njezin cilj proširi tako da se propiše uzimanje u obzir određenih posebnih interesa na koje bi se osoba mogla pozvati kako bi dobila pristup određenom dokumentu. Tako se osobito trideset i prvim amandmanom iz zakonodavnog prijedloga sadržanog u izvješću Odbora za slobode i prava građana, pravosuđe i unutarnje poslove Europskog parlamenta predlagalo da se u prijedlog Uredbe Europskog parlamenta i Vijeća od 27. lipnja 2000. o javnom pristupu dokumentima Europskog parlamenta, Vijeća i Komisije (SL C 177 E, str. 70.) uvede novi članak 4. stavak 1.a, u skladu s kojim, „[k]ada ispituje interes javnosti za otkrivanje dokumenta, institucija također mora uzeti u obzir interes na koji se poziva podnositelj zahtjeva, podnositelj pritužbe ili druga osoba koja glede toga ima određeno pravo, interes ili obvezu“. Isto tako, sedmim amandmanom predloženim u

mišljenju koje je dao Odbor za predstavke Europskog parlamenta, sadržanom u istom izvješću, u članak 1. navedenog Komisijina prijedloga nastojalo se uvrstiti jedan stavak kako bi se preciziralo da „[p]odnositelj zahtjeva, podnositelj pritužbe ili svaka druga fizička ili pravna osoba čija su prava, interesi ili obveze u određenom predmetu u pitanju (stranka u tom predmetu) također ima pravo pristupa dokumentu koji nije dostupan javnosti, ali koji može utjecati na ispitivanje predmeta kako je to predviđeno ovom uredbom i u skladu s odredbama koje su donijele institucije“. Međutim, u tom pogledu valja navesti da nijedan tako sročeni prijedlog nije preuzet odredbama Uredbe br. 1049/2001 (presuda Sison/Vijeće, t. 86. *supra*, EU:C:2007:75, t. 45.).

- 89 Usto, iako se sustav izuzeća predviđen člankom 4. stavkom 2. Uredbe br. 1049/2001 temelji na uspostavljanju ravnoteže između suprotstavljenih interesa u danoj situaciji, to jest, s jedne strane, interesa koji bi bili ugroženi otkrivanjem predmetnih dokumenata i, s druge strane, onih kojima to otkrivanje koristi, kada je riječ o potonjima, može se uzeti u obzir samo prevladavajući javni interes.
- 90 Iz prethodnih razmatranja proizlazi da institucija koja je pozvana odlučiti o tome bi li otkrivanje dokumenata javnosti ugrozilo interese zaštićene člankom 4. stavkom 2. Uredbe br. 1049/2001 ne može uzeti u obzir poseban interes podnositelja zahtjeva da mu se dostave dokumenti, kao ni njegov pojedinačan položaj, osim ako se oni vezuju uz prevladavajući javni interes (vidjeti u tom smislu presudu od 21. listopada 2010., Umbach/Komisija, T-474/08, EU:T:2010:443, t. 70.).
- 91 Točno je da je Opći sud priznao, s jedne strane, da, kada dokumenti sadrže osobne podatke koji se tiču isključivo podnositelja zahtjeva za pristup, institucija ne može na temelju članka 4. stavka 1. točke (b) Uredbe br. 1049/2001 uskratiti pristup predmetnim dokumentima zato što bi njihovo otkrivanje ugrozilo privatnost i integritet pojedinca i, s druge strane, da u takvom slučaju pravo potonjeg da se ti dokumenti otkriju na temelju prava na pristup dokumentima institucija ne može imati za posljedicu davanje općenitog prava javnog pristupa navedenim dokumentima (presuda od 22. svibnja 2012., Internationaler Hilfsfonds/Komisija, T-300/10, Zb., EU:T:2012:247, t. 107. do 109.).
- 92 Međutim, u ovom slučaju Komisija pobijanu odluku nije donijela na temelju članka 4. stavka 1. točke (b) Uredbe br. 1049/2001.
- 93 Slijedom toga, Komisija je u pobijanoj odluci pravilno procijenila da se elementi na koje se tužitelj pozivao, koji su se temeljili na njegovu pojedinačnom položaju i koji se nisu vezivali ni uz kakav prevladavajući javni interes, nisu trebali uzeti u obzir kako bi se utvrdilo bi li otkrivanje spornih dokumenata ugrozilo interese koji su zaštićeni člankom 4. stavkom 2. Uredbe br. 1049/2001.
- 94 U svakom slučaju, kada je riječ o okolnosti prema kojoj je tužitelj jedina pravna osoba na koju se odnose predmetni postupci, tužitelj priznaje da se jedan od dvaju nacionalnih postupaka koje je CNC pokrenuo odnosi na još jednu pravnu osobu. Usto, nije isključeno da se u spornim dokumentima nalaze elementi koji se odnose na osobe koje nisu obuhvaćene tim postupcima. U tom pogledu, Komisija je navela, a da to nije osporeno, da ti dokumenti sadrže povjerljive informacije o drugim fizičkim i pravnim osobama. Tužiteljev navod stoga se ne može prihvatiti.
- 95 Kao drugo, tužitelj precizira da je neprofitni subjekt koji se ne bavi komercijalnom djelatnošću. Dakle, budući da je on jedina osoba na koju se odnose predmetni nacionalni postupci, ne bi se mogao ugroziti nikakav komercijalni interes u smislu članka 4. stavka 2. prve alineje Uredbe br. 1049/2001.
- 96 Taj argument mora se odbiti. Naime, njime nije moguće utvrditi postojanje prevladavajućeg javnog interesa u smislu članka 4. stavka 2. Uredbe br. 1049/2001.
- 97 U svakom slučaju, kako je to gore navedeno, nije utvrđeno da je tužitelj jedina osoba na koju se odnose ti nacionalni postupci. Usto, Komisija pravilno odgovara, s jedne strane, da je tužitelj udruženje poduzetnika i, s druge strane, da je bio sankcioniran na temelju članka 101. UFEU-a, to jest zbog djelovanja za koja se smatralo da mogu utjecati na trgovinu među državama članicama.

- 98 Iz prethodno navedenog proizlazi da tužiteljev drugi tužbeni razlog treba odbiti jer se odnosi na razloge pobijane odluke vezane uz članak 4. stavak 2. prvu i treću alineju Uredbe br. 1049/2001.
- 99 Međutim, ti su razlozi sami za sebe dovoljni kako bi se ta odluka smatrala zakonitom. U tim uvjetima, nedostaci koje bi mogao imati drugi razlog odluke, koji se odnosi na članak 4. stavak 3. podstavak 2. Uredbe br. 1049/2001, u svakom slučaju ne utječu na njezinu zakonitost. Prigovor koji tužitelj ističe i kojim posebno osporava potonji razlog odluke, slijedom toga, bespredmetan je te ga stoga treba odbiti (presuda od 6. studenoga 1990., Italija/Komisija, C-86/89, Zb., EU:C:1990:373, t. 20.).
- 100 Nadalje, potrebno je istaknuti da je svrha zahtjeva za pristup koji je u ovom slučaju podnio tužitelj bila dobiti pristup svoj korespondenciji koja je u okviru članka 11. stavka 4. Uredbe br. 1/2003 razmijenjena između Komisije i CNC-a u vezi s dvama nacionalnim postupcima koje je potonji pokrenuo na temelju članka 101. UFEU-a (vidjeti gornju točku 10.). Radilo se stoga o sveobuhvatnom zahtjevu. U takvoj situaciji priznavanje opće pretpostavke prema kojoj otkrivanje dokumenata određene vrste u načelu ugrožava zaštitu jednog od interesa navedenih u članku 4. Uredbe br. 1049/2001 omogućuje predmetnoj instituciji da odluči o sveobuhvatnom zahtjevu i da na njega odgovori na primjeren način a da ne provede konkretno i pojedinačno ispitivanje svakog od dokumenata za koje je zatražen pristup (vidjeti presude Komisija/EnBW, t. 48. *supra*, EU:C:2014:112, t. 67. i 68. i navedenu sudsku praksu i od 19. studenoga 2014., Ntouvass/ECDC, T-223/12, EU:T:2014:975, t. 34. i navedenu sudsku praksu).
- 101 Stoga drugi tužbeni razlog treba odbiti u cijelosti.
- 102 Slijedom toga i uzimajući u obzir činjenicu da se u ovom slučaju primjenjivala opća pretpostavka spomenuta u gornjoj točki 64. te da tužitelj nije dokazao da postoji prevladavajući javni interes za otkrivanje spornih dokumenata, potrebno je odbiti prvi tužbeni razlog, koji se temelji na izostanku konkretnog i pojedinačnog ispitivanja zahtjeva za pristup tim dokumentima.
- 103 Iz svega prethodno navedenog proizlazi da zahtjev za poništenje treba odbiti u cijelosti.

2. Zahtjev za donošenje mjera upravljanja postupkom

- 104 Tužitelj od Općeg suda zahtijeva da Komisiji naloži da dostavi dokumente kojima je pristup odbijen, kako bi ih Opći sud mogao ispitati te provjeriti osnovanost argumenata istaknutih u tužbi.
- 105 U tom pogledu, valja podsjetiti da se sudski nadzor odluke o odbijanju pristupa dokumentima mora odnositi na obrazloženje na kojem se ona temelji. Stoga, ako se to obrazloženje temelji na razmatranju učinaka koje će otkrivanje dokumenta imati na pojedina dobra, vrijednosti ili interese, njegov će nadzor biti moguć samo u mjeri u kojoj će Opći sud moći zauzeti vlastito stajalište o materijalnom sadržaju dokumenta (mišljenje nezavisnog odvjetnika Cruza Villalóna u predmetu IFAW Internationaler Tierschutz-Fonds/Komisija, C-135/11 P, Zb., EU:C:2012:118, t. 73.). U takvom slučaju dužnost je Općeg suda pregledati dokument na nejavnoj sjednici (presuda od 21. lipnja 2012., IFAW Internationaler Tierschutz-Fonds/Komisija, C-135/11 P, Zb., EU:C:2012:376, t. 73.).
- 106 Ipak, institucija može primjenom opće pretpostavke odlučiti o sveobuhvatnom zahtjevu, bez prethodnog provođenja konkretnog i pojedinačnog ispitivanja svakog od dokumenata za koje je zatražen pristup (presuda Komisija/EnBW, t. 48. *supra*, EU:C:2014:112, t. 67., 68., 127. i 128.).
- 107 Takva pretpostavka primjenjuje se upravo u ovom slučaju. Usto, tužitelj nije uspio dokazati ni da je ijedan od dokumenata čije se otkrivanje zahtijeva izvan područja primjene te pretpostavke, ni da je postojao prevladavajući javni interes koji opravdava otkrivanje tog dokumenta.
- 108 Stoga Opći sud nije dužan sam ocijeniti *in concreto* svaki od traženih dokumenata kako bi se uvjerio da bi pristup tim dokumentima ugrozio navedene interese.

- 109 Iz svega što prethodi proizlazi da zahtjev za donošenje mjera upravljanja postupkom treba odbiti.
- 110 Stoga tužbu treba u cijelosti odbiti.

Troškovi

- 111 U skladu s člankom 87. stavkom 2. Poslovnika, stranka koja ne uspije u postupku dužna je, na zahtjev protivne stranke, snositi troškove. Budući da tužitelj nije uspio u postupku, snosit će vlastite troškove kao i troškove Komisije.
- 112 Usto, u skladu s člankom 87. stavkom 4. prvim podstavkom Poslovnika, države članice koje su intervenirale u postupak snose vlastite troškove. Te odredbe valja primijeniti na Saveznu Republiku Njemačku.

Slijedom navedenog,

OPĆI SUD (drugo vijeće)

proglašava i presuđuje:

- 1. Tužba se odbija.**
- 2. Unión de Almacenistas de Hierros de España snosit će vlastite troškove kao i troškove Europske komisije.**
- 3. Savezna Republika Njemačka snosit će vlastite troškove.**

Martins Ribeiro

Gervasoni

Madise

Objavljeno na javnoj raspravi u Luxembourggu 12. svibnja 2015.

Potpisi