



Zbornik sudske prakse

PRESUDA OPĆEG SUDA (peto vijeće)

17. srpnja 2024.*

„Pristup dokumentima – Uredba (EZ) br. 1049/2001 – Sporazumi o prethodnoj kupnji i sporazumi o kupnji sklopljeni između Komisije i farmaceutskih društava za kupnju cjepiva protiv bolesti COVID-19 – Djelomično odbijanje pristupa – Izuzeće koje se odnosi na zaštitu komercijalnih interesa treće osobe – Obveza obrazlaganja – Postojanje predvidive, a ne samo hipotetske opasnosti od ugrožavanja interesa na koji se poziva – Načelo dobre uprave – Sloboda izražavanja”

U predmetu T-689/21,

Margrete Auken,

Tilly Metz,

Jutta Paulus,

Emilie Mosnier, u svojstvu nasljednice Michèle Rivasi,

Kimberly van Sparrentak,

koje zastupa B. Kloostra, *avocate*,

tužitelji,

protiv

Europske komisije, koju zastupaju G. Gattinara i A. Spina, u svojstvu agenata,

tuženik,

OPĆI SUD (peto vijeće),

u sastavu: J. Svenningsen, predsjednik, C. Mac Eochaidh (izvjestitelj) i J. Martín y Pérez de Nanclares, suci,

tajnik: S. Spyropoulos, administratorica,

* jezik postupka: engleski

uzimajući u obzir pisani dio postupka, osobito:

- tužbu podnesenu tajništvu Općeg suda 22. listopada 2021.,
- zahtjev za obustavu postupka koji je podnijela Komisija i koji je tajništvu Općeg suda podnesen 22. veljače 2022.,
- rješenje od 2. ožujka 2022. kojim je Opći sud na temelju mjere izvođenja dokaza naložio Komisiji da u potpunosti dostavi sporazume kojima je djelomično odbila pristup,
- očitovanja tužitelja o zahtjevu za obustavu postupka i podnesku kojim se vrši prilagodba podnesene tajništvu Općeg suda 22. ožujka, odnosno 21. travnja 2022.,
- rješenje od 31. svibnja 2022. kojim je Opći sud odlučio donijeti odluku o zahtjevu za obustavu postupka u odluci o meritumu,
- Komisijin odgovor na tužbu, u koji su uključena njezina očitovanja na podnesak kojim se vrši prilagodba, podnesen tajništvu Općeg suda 22. srpnja 2022.,
- replika i odgovor na repliku podneseni su tajništvu Općeg suda 21. listopada, odnosno 16. prosinca 2022.,

nakon rasprave održane 17. listopada 2023., na kojoj su tužitelji odustali od zahtjeva za poništenje prešutne odluke,

s obzirom na smrt M. Rivasi koja se dogodila 29. studenoga 2023.,

s obzirom na to da je E. Mosnier, u svojstvu nasljednice M. Rivasi, preuzela postupak, podnesen tajništvu Općeg suda 26. veljače 2024.,

donosi sljedeću

Presudu

- 1 Svojom tužbom koja se temelji na članku 263. UFEU-a tužitelji, Margrete Auken, Tilly Metz, Jutta Paulus i Kimberly van Sparrentak, zastupnice u Europskom parlamentu, kao i Emilie Mosnier, pravna sljednica svoje majke, Michèle Rivasi, zastupnica u Europskom parlamentu (preminula), zahtijevaju poništenje Odluke Europske komisije C(2022) 1038 *final*, od 15. veljače 2022., donesene na temelju članka 4. Uredbe (EZ) br. 1049/2001 Europskog parlamenta i Vijeća od 30. svibnja 2001. o javnom pristupu dokumentima Europskog parlamenta, Vijeća i Komisije (SL 2001., L 145, str. 43.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 1., svezak 16., str. 70.), kojom im se odobrava djelomični pristup sporazumima o prethodnoj kupnji i sporazumima o kupnji koje je Komisija sklopila s predmetnim farmaceutskim društvima za kupnju cjepiva protiv bolesti COVID-19 (u daljnjem tekstu: pobijana odluka).

I. Okolnosti spora

- 2 Vijeće Europske unije donijelo je 14. travnja 2020. Uredbu (EU) 2020/521 o aktivaciji hitne potpore na temelju Uredbe (EU) 2016/369 i izmjene njezinih odredaba s obzirom na izbijanje bolesti COVID-19 (SL 2020., L 117, str. 3.). Tom je uredbom Vijeće aktiviralo hitnu potporu uspostavljenu Uredbom Vijeća (EU) 2016/369 od 15. ožujka 2016. o pružanju hitne potpore unutar Unije (SL 2016., L 70, str. 1.) jer je jedna od mjera kojima se Europskoj uniji kao cjelini treba omogućiti rješavanje krize povezane s pandemijom bolesti COVID-19, u duhu solidarnosti s obzirom na ograničenja povezana s brzim širenjem virusa i s obzirom na to da su opseg i posljedice izbijanja bolesti široki i nadilaze granice pojedinih država te je stoga potreban sveobuhvatan odgovor.
- 3 Dana 17. lipnja 2020. Komisija je objavila Komunikaciju naslovljenu „Strategija EU-a za cjepiva protiv bolesti COVID-19” (COM(2020) 245 *final*). Ta strategija za ubrzanje razvoja, proizvodnje i primjene cjepivâ protiv bolesti COVID-19 temelji se na dvama stupovima. Prvi je bio osiguravanje dostatne proizvodnje cjepiva u Uniji, a time i dostatnih zaliha država članica na temelju sporazumâ o prethodnoj kupnji s proizvođačima cjepiva u okviru Instrumenta za hitnu potporu, koji je aktiviran Uredbom 2020/521. Drugi je bio prilagodba regulatornog okvira Unije aktualnoj krizi i iskorištavanje postojeće regulatorne fleksibilnosti kako bi se ubrzali razvoj cjepiva, izdavanje odobrenja i stavljanje cjepiva na raspolaganje, a istodobno održali standardi kvalitete, sigurnosti i učinkovitosti cjepiva.
- 4 Prema Komisijinu mišljenju, predloženi okvir trebao bi se analizirati kao „polica osiguranja” koja se sastoji od prijenosa dijela rizika s farmaceutskog sektora na javna tijela u zamjenu za to da je državama članicama osiguran pravedan i pristupačan pristup cjepivima.
- 5 Dopisom od 20. siječnja 2021. upućenim predsjedniku i glavnom tajniku Komisije, koji je sljedećeg dana zabilježen pod referentnim brojem GESTDEM 2021/0389, šest članova Parlamenta (u daljnjem tekstu: šest zastupnika), među kojima i pet prvotnih tužitelja, zatražilo je na temelju Uredbe br. 1049/2001 pristup „različitim sporazumima – sporazumima o prethodnoj kupnji – sklopljenima između Komisije i farmaceutskih društava radi kupnje cjepiva protiv COVID-a-19” (u daljnjem tekstu: prvotni zahtjev). U dopisu je pojašnjeno da su, prema saznanjima šest zastupnika, sporazumi već bili potpisani s društvima AstraZeneca, Sanofi-GSK, Johnson and Johnson, BioNTech-Pfizer, CureVac i Moderna, tako da se zahtjev odnosi na navedene sporazume kao i na one koji bi se mogli sklopiti nakon datuma podnošenja zahtjeva, kao što je onaj s Novavaxom.
- 6 Dopisom od 11. ožujka 2021. glavna direktorica Komisijine Glavne uprave (GU) za zdravlje i sigurnost hrane (u daljnjem tekstu: GU za zdravlje) obavijestila je šest zastupnika da je utvrdila osam dokumenata koji odgovaraju prvotnom zahtjevu, odnosno šest sporazuma o prethodnoj kupnji i dva sporazuma o kupnji. Navela je da je na internetskim stranicama objavila pročišćenu verziju triju navedenih sporazuma o prethodnoj kupnji, to jest sporazuma sklopljenih s AstraZenecom, Sanofi-GSK-om i CureVac-om, te da je nastavila svoju procjenu dokumenata i savjetovanja s dotičnim trećim stranama radi donošenja odluka o njihovu otkrivanju.
- 7 Dopisom od 9. lipnja 2021. glavna direktorica GU-a za zdravlje obavijestila je šest zastupnika da je, u odgovoru na prvotni zahtjev, odobren djelomični pristup devet dokumenata za koje je utvrđeno da su obuhvaćeni tim zahtjevom, odnosno osam dokumenata navedenih u točki 6. ove presude, kao i dodatnom sporazumu o kupnji sklopljenim s društvom Pfizer-BioNTech. Navela je da su pročišćene verzije navedenih dokumenata objavljene na internetskoj stranici i da su dijelovi bili

prikriveni na temelju izuzeća u vezi sa zaštitom privatnosti i integriteta pojedinca, zaštitom komercijalnih interesa i zaštitom procesa odlučivanja institucija, koji su utvrđeni člankom 4. stavkom 1. točkom (b), člankom 4. stavkom 2. prvom alinejom i člankom 4. stavkom 3. prvim podstavkom Uredbe br. 1049/2001.

- 8 Dopisom od 30. lipnja 2021., koji je zabilježen sljedećeg dana, šest zastupnika podnijelo je, na temelju članka 7. stavka 2. Uredbe br. 1049/2001, ponovljeni zahtjev kojim od Komisije traže da preispita svoje stajalište u pogledu devet utvrđenih dokumenata i da ih objavi u potpunosti, osim dijelova obuhvaćenih izuzećem koje se odnosi na zaštitu privatnosti i integriteta pojedinca predviđenim u članku 4. stavku 1. točki (b) navedene uredbe (u daljnjem tekstu: ponovljeni zahtjev). U njima su se, među ostalim, pozvali na okolnost da su cijene navedene u svim sklopljenim sporazumima o prethodnoj kupnji kao i potpune verzije sporazuma o prethodnoj kupnji sklopljenih s AstraZenecom, Pfizer-BioNTechom i Modernom objavljene na društvenoj mreži i u medijima u razdoblju od prosinca 2020. do travnja 2021.
- 9 Dana 13. kolovoza 2021. Glavno tajništvo Komisije obavijestilo je šest zastupnika da još uvijek ne može odgovoriti na njihov ponovni zahtjev. Na taj je datum, u skladu s člankom 8. stavkom 3. Uredbe br. 1049/2001, izostanak odgovora na ponovni zahtjev doveo do implicitne odluke o odbijanju navedenog zahtjeva.
- 10 Komisija je 15. veljače 2022. donijela pobijanu odluku, nakon savjetovanja s predmetnim farmaceutskim društvima u skladu s člankom 4. stavkom 4. Uredbe br. 1049/2001 (u daljnjem tekstu: poduzetnici o kojima je riječ). U toj je odluci navedeno da je prilikom ocjene ponovnog zahtjeva Glavno tajništvo Komisije provelo ponovno ispitivanje odgovora koji je na prvotni zahtjev dala GU za zdravlje i da je nakon tog novog ispitivanja utvrđeno da je trinaest dokumenata obuhvaćeno zahtjevom za pristup dokumentima, odnosno devet dokumenata navedenih u točki 7. ove presude i četiri dodatna dokumenta.
- 11 Pobijanom odlukom Komisija je odobrila djelomični pristup sljedećim dokumentima (u daljnjem tekstu, zajedno: predmetni sporazumi):
 - sporazum o prethodnoj kupnji sklopljen između Komisije i AstraZenece (referentni broj: ARES(2020)4849918, dokument 1.);
 - sporazum o prethodnoj kupnji sklopljen između Komisije i Sanofi-GSK-a (referentni broj: ARES(2020)5034184, dokument 2.);
 - sporazum o prethodnoj kupnji sklopljen između Komisije i društva Janssen Pharmaceutica (referentni broj: ARES(2020)5806059, dokument 3.);
 - sporazum o prethodnoj kupnji sklopljen između Komisije i Pfizer-BioNTecha (referentni broj: ARES(2021)256798, dokument 4.);
 - sporazum o prethodnoj kupnji sklopljen između Komisije i CureVaca (referentni broj: ARES(2021)256728, dokument 5.);
 - sporazum o prethodnoj kupnji sklopljen između Komisije i Moderne (referentni broj: ARES(2021)256592, dokument 6.);

- sporazum o kupnji sklopljen između Komisije i Pfizer-BioNTecha (referentni broj: ARES(2021)1601544, dokument 7.);
 - sporazum o kupnji sklopljen između Komisije i Moderne (referentni broj: ARES(2021)1601566, dokument 8.);
 - dodatak I. sporazumu o kupnji sklopljen između Komisije i Moderne (referentni broj: ARES(2021)7098313, dokument 9.);
 - dodatak II. sporazumu o kupnji sklopljen između Komisije i Moderne (referentni broj: ARES(2021)5602046, dokument 10.);
 - drugi sporazum o kupnji sklopljen između Komisije i Pfizer-BioNTecha, dijelovi 1. i 2. (referentni broj: ARES(2021)3404228, dokument 11.);
 - sporazum o prethodnoj kupnji sklopljen između Komisije i Novavax (referentni broj: ARES(2021)6475411, dokument 12.);
 - sporazum o prethodnoj kupnji sklopljen između Komisije i Valneve (referentni broj: ARES(2021)7403909, dokument 13.);
- 12 Konkretnije, Komisija je odobrila širi djelomični pristup prethodno objavljenim dokumentima 1. do 8. i 11., kao i djelomičan pristup dokumentima 9., 10., 12. i 13. koji do tada nisu bili javno objavljeni u pročišćenom obliku. Pobjanoj odluci bile su priložene pročišćene verzije navedenih dokumenata.
- 13 Komisija se u pobjanoj odluci pozvala na izuzeće koje se odnosi na zaštitu privatnosti i integriteta pojedinca i izuzeće koje se odnosi na zaštitu komercijalnih interesa predmetnih poduzetnika kako bi opravdala samo djelomični pristup predmetnim sporazumima.

II. Zahtjevi stranaka

- 14 U podnesku kojim se vrši prilagodba tužbe, tužitelji od Općeg suda zahtijevaju da:
- poništi pobjanu odluku;
 - naloži Komisiji snošenje troškova, uključujući troškove nastale u vezi s tužbom u njezinoj prvotnoj verziji.
- 15 U odgovoru na tužbu, u koji su uključena njezina očitovanja na podnesak kojim se vrši prilagodba, Komisija od Općeg suda zahtijeva da:
- odbije tužbu kako je prilagođena;
 - naloži tužiteljima snošenje troškova postupka.

III. Pravo

- 16 Tužitelji u prilog svojoj tužbi, kako je prilagođena, ističu šest tužbenih razloga koji se temelje:
- prvi, na pogrešnoj primjeni izuzeća koje se odnosi na zaštitu komercijalnih interesa na informacije koje nisu obuhvaćene navedenim izuzećem, na nepostojanju obrazloženja u tom pogledu i na nedosljednoj primjeni tog izuzeća;
 - drugi, na nepostojanju opravdanja za primjenu izuzeća koje se odnosi na zaštitu komercijalnih interesa za sedam kategorija odredaba;
 - treći, na nedosljednoj primjeni Uredbe br. 1049/2001 koja je dovela do njezine povrede i povredi načela dobre uprave jer Komisija nije prikrila, u istoj mjeri, odredbe ili informacije iste vrste, kao i na nedostatku u obrazloženju u tom pogledu;
 - četvrti, na povredi članka 4. stavka 2. Uredbe br. 1049/2001 jer Komisija nije uzela u obzir prevladavajući javni interes koji opravdava otkrivanje traženih informacija kao i na nedostatku obrazloženja u tom pogledu;
 - peti, na povredi članka 42. i članka 52. stavka 3. Povelje Europske unije o temeljnim pravima (u daljnjem tekstu: Povelja) i članka 10. stavka 1. Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, potpisane u Rimu 4. studenoga 1950. (u daljnjem tekstu: EKLJP);
 - šesti, na povredi članaka 7. i 8. Uredbe br. 1049/2001 jer je pobijanom odlukom Komisija prikrila određene informacije koje je prethodno objavila kao i na nedostatku obrazloženja u tom pogledu.

A. Prvi tužbeni razlog i prvi dio drugog tužbenog razloga, koji se temelje na pogrešnoj primjeni izuzeća koje se odnosi na zaštitu komercijalnih interesa na informacije koje nisu obuhvaćene navedenim izuzećem, nedostatku obrazloženja u tom pogledu, kao i na nedosljednoj primjeni navedenog izuzeća

- 17 Svojim prvim tužbenim razlogom i prvim dijelom svojeg drugog tužbenog razloga, kako su prilagođeni, tužitelji ističu da je Komisija pogrešno primijenila izuzeće koje se odnosi na zaštitu komercijalnih interesa na informacije koje nisu obuhvaćene navedenim izuzećem, na način da je prikrila, bilo u cijelosti ili djelomično, sljedeće:
- definicije, a posebno definicije pojmova „namjerna povreda” (*wilful misconduct*) iz dokumenta 1. i „svi mogući razumni napori” (*best reasonable efforts*) u dokumentima 4. i 7.;
 - odredbe o rokovima za reviziju i pohrani podataka;
 - odredbe o troškovima za studije o sigurnosti nakon pokretanja i upravljanje rizicima;
 - odredbe koje se odnose na donacije i preprodaje;
 - odredbe o sustavu odgovornosti u slučaju povrede zaštite osobnih podataka.

- 18 Tužitelji tvrde da informacije navedene u točki 17. ove presude nisu od komercijalnog interesa, tako da nisu obuhvaćene izuzećem predviđenim u članku 4. stavku 2. prvoj alineji Uredbe br. 1049/2001.
- 19 Tužitelji tvrde da Komisija nije navela ni razloge zbog kojih se izuzeće koje se odnosi na zaštitu komercijalnih interesa primjenjuje na informacije navedene u točki 17. ove presude ni na koji način pristup navedenim informacijama može, na razumno predvidiv način, konkretno i stvarno ugroziti komercijalne interese poduzetnikâ o kojima je riječ. Osim toga, Komisija je navedeno izuzeće primijenila na nedosljedan način, na način da je izostavila iz određenih sporazuma informacije koje su ipak dostupne u drugim sporazumima.
- 20 Usto, tužitelji tvrde da, s obzirom na kontekst pandemije bolesti COVID-19 u kojem su sklopljeni predmetni sporazumi, a osobito sporazumi o prethodnoj kupnji, i financiranje iz javnih sredstava važnih istraživačkih i razvojnih aktivnosti za razvoj niza cjepiva, s tada neizvjesnim ishodom, putem predujmova isplaćenih poduzetnicima o kojima je riječ na temelju sporazuma o prethodnoj kupnji, nije postojalo komercijalno tržište za cjepiva protiv bolesti COVID-19. Priroda predmetnih sporazuma stoga je različita od prirode uobičajenog poslovnog odnosa. Stoga je Komisija u pobijanoj odluci pogrešno primijenila izuzeće koje se odnosi na zaštitu komercijalnih interesa te je prikrila definicije i druge informacije.
- 21 Komisija osporava tu argumentaciju.
- 22 Komisija tvrdi da su se o svim predmetnim sporazumima u cijelosti vodili pojedinačni pregovori, tako da posebna formulacija različitih definicija i drugih ugovornih odredbi odražava složene kompromise postignute u kontekstu navedenih pojedinačnih pregovora. Navodi da je relevantan kriterij za ocjenu je li otkrivanje ugovornih odredbi moglo ugroziti interes zaštićen člankom 4. stavkom 2. prvom alinejom Uredbe br. 1049/2001 to ugrožava li sadržaj predmetnih odredbi komercijalne interese ugovornih stranaka. Međutim, definicijama se pojašnjava područje primjene ugovorenih obveza i materijalnopravno određuje sadržaj ugovora, tako da su one „normativne”. Osim toga, u ovom bi slučaju određene ključne definicije, kao što su pojmovi „svi mogući razumni naponi” ili „namjerna povreda”, i druge uzajamne obveze, ugrozile komercijalne interese poduzetnika o kojima je riječ, s obzirom na to da bi one mogle dovesti do njihove ugovorne i izvanugovorne odgovornosti.
- 23 Komisija tvrdi da je u pobijanoj odluci navela kontekst i iznimnu prirodu postupka nabave cjepiva protiv bolesti COVID-19 kako bi objasnila relevantnost određenih informacija sadržanih u zatraženim dokumentima s gospodarskog i trgovinskog stajališta. Te kontekstualne informacije pojašnjavaju razloge na kojima se temelji postupak pojedinačnih pregovora o sporazumima o kupnji cjepiva protiv bolesti COVID-19 i globalni doseg kupnje navedenih cjepiva, pri čemu se naglašava osjetljivost, s trgovinskog stajališta, određenih informacija sadržanih u sporazumima sklopljenima između Komisije i poduzetnika o kojima je riječ.
- 24 Osim toga, Komisija smatra da primjena izuzeća koje se odnosi na zaštitu komercijalnih interesa nije uvjetovano postojanjem tržišta otvorenog za slobodno tržišno natjecanje za proizvod. Usto, posebne okolnosti u kojima je došlo do kupnje cjepiva potkrjepljuju činjenicu da su poduzetnici o kojima je riječ bili izloženi povećanom konkurentskom pritisku da u jako kratkom roku dostave vrlo velike količine cjepiva. Osim toga, ističe da su svi poduzetnici o kojima je riječ nedvojbeno poduzetnici aktivni na svjetskoj razini i podliježu konkurentnim tržišnim silama, čiji interesi mogu biti obuhvaćeni područjem primjene predmetne iznimke. Na komercijalnu prirodu njihovih

aktivnosti, među ostalim, nabavu cjepiva protiv bolesti COVID-19, ne utječe djelomična državna potpora za istraživanje i razvoj kako bi se povećale mogućnosti da se dobije više cjepiva i njihovo brže pribavljanje.

1. Uvodne napomene

- 25 Opći sud ističe da se prigovori istaknuti u okviru prvog tužbenog razloga i prvog dijela drugog tužbenog razloga u pogledu odredbi o donacijama i preprodaji podudaraju s onima istaknutima u okviru sedmog dijela drugog tužbenog razloga. Stoga će se o navedenim prigovorima raspravljati u okviru navedenog dijela drugog tužbenog razloga (vidjeti točke 179. do 184. ove presude).
- 26 Kad je riječ o odredbama koje se odnose na rokove za reviziju i pohranu podataka, na troškove koji se odnose na studije o sigurnosti nakon pokretanja i upravljanja rizicima te na sustav odgovornosti u slučaju povrede zaštite osobnih podataka, treba utvrditi da tužitelji na njih samo sažeto upućuju u točkama 32. i 43. tužbe kao i u točkama 25. i 33. podneska kojim se vrši prilagodba.
- 27 Međutim, pobijana odluka ne navodi izričito odbijanje pristupa tim odredbama. Usto, u nedostatku pojašnjenja o prikrivanjima na koja se odnosi ta argumentacija tužiteljâ, Opći sud nije mogao ni utvrditi takve odredbe u dokumentima koje je Komisija podnijela kao odgovor na mjeru izvođenja dokaza donesenu na temelju članka 91. točke (c) i članka 104. Poslovnika Općeg suda. Nadalje, Opći sud napominje da su odredbe o „provjerama i revizijama” (*checks and audits*) u cijelosti objavljene u dokumentima 1., 2., 3., 5., 6., 8., 12. i 13. Osim toga, razdoblje tijekom kojeg se te „provjere i revizije” mogu obavljati objavljeno je u dokumentima 4., 7. i 11. Dokumenti 9. i 10. ne spominju takve „provjere i revizije”.
- 28 S obzirom na prethodno navedeno, ispitivanje osnovanosti prvog tužbenog razloga i prvog dijela drugog tužbenog razloga može se odnositi samo na odbijanje pristupa definicijama pojmova „namjerna povreda” i „svi mogući razumni napori”.
- 29 U skladu s člankom 4. stavkom 2. prvom alinejom Uredbe br. 1049/2001, institucije Unije uskraćuju pristup dokumentu ako bi njegovo otkrivanje ugrozilo zaštitu komercijalnih interesa fizičke ili pravne osobe, uključujući intelektualno vlasništvo, osim ako postoji prevladavajući javni interes za otkrivanje tog dokumenta.
- 30 U tom kontekstu valja podsjetiti na to da iz samog teksta članka 4. stavka 2. Uredbe br. 1049/2001 proizlazi da obično ugrožavanje predmetnih interesa može, po potrebi, opravdati primjenu jednog od izuzeća koja su u njoj navedena a da pritom to zadiranje ne mora biti posebno ozbiljno (presuda od 22. siječnja 2020., PTC Therapeutics International/EMA, C-175/18 P, EU:C:2020:23, t. 90.).
- 31 Kad je riječ o pojmu komercijalnih interesa, treba istaknuti da Uredba br. 1049/2001 ne definira taj pojam, osim u dijelu u kojem pojašnjava da ti interesi mogu obuhvaćati intelektualno vlasništvo određene fizičke ili pravne osobe. Štoviše, valja podsjetiti na to da, kako bi se opravdalo odbijanje pristupa dokumentu čije se otkrivanje zahtijeva, u načelu nije dovoljno da taj dokument proizlazi iz poslovne djelatnosti, nego je na predmetnoj instituciji da pruži objašnjenja o tome na koji bi način pristup tom dokumentu mogao konkretno i stvarno ugroziti komercijalne interese i dokazati da je ta opasnost od ugrožavanja razumno predvidiva, a ne samo hipotetska (vidjeti u tom smislu presude od 3. srpnja 2014., Vijeće/in't Veld, C-350/12 P, EU:C:2014:2039, t. 52. i navedenu sudsku praksu, i od 27. veljače 2018., CEE Bankwatch Network/Komisija, T-307/16, EU:T:2018:97, t. 103. do 105. i navedenu sudsku praksu).

- 32 Osim toga, ispitivanje koje institucija mora provesti kako bi primijenila određeno izuzeće treba biti provedeno na konkretan način i mora proizlaziti iz obrazloženja odluke (vidjeti presudu od 30. siječnja 2008., Terezakis/Komisija, T-380/04, neobjavljenu, EU:T:2008:19, t. 86. i navedenu sudsku praksu).
- 33 U tom kontekstu treba primijetiti da se za svaki podatak koji se odnosi na neko društvo i njegove poslovne odnose ne može smatrati da spada pod zaštitu koja se mora jamčiti komercijalnim interesima u skladu s člankom 4. stavkom 2. prvom alinejom Uredbe br. 1049/2001 jer bi se u suprotnom onemogućila primjena općeg načela davanja najšireg mogućeg javnog pristupa dokumentima u posjedu institucija (vidjeti presudu od 9. rujna 2014., MasterCard i dr./Komisija, T-516/11, neobjavljenu, EU:T:2014:759, t. 81. i navedenu sudsku praksu). Međutim, takva zaštita može obuhvaćati komercijalno osjetljive informacije, kao što su informacije o komercijalnim strategijama poduzetnika, iznosima njihove prodaje, o njihovim tržišnim udjelima ili o njihovim poslovnim odnosima (vidjeti u tom smislu presude od 28. lipnja 2012., Komisija/Agrofert Holding, C-477/10 P, EU:C:2012:394, t. 54. do 56., i od 9. rujna 2014., MasterCard i dr./Komisija, T-516/11, neobjavljenu, EU:T:2014:759, t. 82. i 83.).
- 34 U kontekstu primjene odredaba Uredbe br. 1049/2001, cilj obveze institucije da obrazloži svoju odluku kojom se uskraćuje pristup dokumentu je, s jedne strane, pružiti zainteresiranoj osobi dovoljno informacija da zaključi je li odluka osnovana ili eventualno sadržava pogrešku zbog koje se može osporavati njezina valjanost i, s druge strane, omogućiti sudu Unije da provede nadzor nad zakonitošću odluke. Opseg te obveze ovisi o naravi predmetnog akta i o okolnostima u kojima je donesen (vidjeti presudu od 6. veljače 2020., Compañía de Tranvías de la Coruña/Komisija, T-485/18, EU:T:2020:35, t. 20. i navedenu sudsku praksu).
- 35 Međutim, prema sudskoj praksi, obveza obrazlaganja za predmetnu instituciju ne znači obvezu odgovaranja na svaki od argumenata istaknutih tijekom postupka koji je prethodio donošenju konačne pobijane odluke (vidjeti presudu od 25. rujna 2018., Psara i dr./Parlament, T-639/15 do T-666/15 i T-94/16, EU:T:2018:602, t. 134. i navedenu sudsku praksu).
- 36 Međutim, iako kontekst donošenja odluke može ublažiti zahtjeve u vezi s obrazlaganjem koji su odgovornost dotične institucije, on ih, s druge strane, također može otežati u posebnim okolnostima. To je slučaj kada tijekom postupka povodom zahtjeva za pristup dokumentima podnositelj zahtjeva iznese dokaze koji mogu dovesti u pitanje osnovanost prvog odbijanja. U tim okolnostima, zahtjevi za obrazlaganjem nalažu instituciji obvezu da odgovori na ponovljeni zahtjev navođenjem razloga zbog kojih joj ti elementi ne omogućuju da promijeni svoje stajalište. U suprotnom, podnositelj zahtjeva ne bi mogao razumjeti razloge zbog kojih je autor odgovora na ponovljeni zahtjev odlučio iz istih razloga potvrditi odbijanje (presuda od 6. travnja 2000., Kuijer/Vijeće, T-188/98, EU:T:2000:101, t. 45. i 46.).
- 37 Upravo s obzirom na ta razmatranja treba analizirati argumente tužitelja prema kojima je, s jedne strane, Komisija pogrešno primijenila izuzeće koje se odnosi na zaštitu komercijalnih interesa na predmetne sporazume, osobito na definicije i konkretnije na definicije pojmova „namjerna povreda” u dokumentu 1. i „svi mogući razumni napori” u dokumentima 4. i 7.

2. Obrazloženje pobijane odluke u pogledu djelomičnog prikrivanja definicija

- 38 Tužitelji ističu da definicije u sporazumima o kojima je riječ nisu obuhvaćene izuzećem predviđenim u članku 4. stavku 2. prvoj alineji Uredbe br. 1049/2001 i osporavaju dostatnost obrazloženja pobijane odluke da bi se opravdalo njihovo djelomično prikrivanje.

- 39 Opći sud ističe da jednostavno čitanje predmetnih sporazuma kako su otkriveni u pobijanoj odluci dokazuje da su, iako su određene definicije istovjetne, druge definicije, uključujući definicije koje se čine tehničke prirode i vjerojatno manje sporne, bile predmet pojedinačnih i posebnih pregovora, kao što to navodi Komisija i kao što to osobito proizlazi iz različitih dodataka ili dodatnih pojašnjenja.
- 40 Iz toga slijedi da, iako se postojanje definicija u predmetnim sporazumima može smatrati uobičajenim, njihova se posebna formulacija u svakom slučaju ne može smatrati „općom i uobičajenom” u smislu točke 98. presude od 30. siječnja 2008., Terezakis/Komisija (T-380/04, neobjavljena, EU:T:2008:19). Osim toga, u predmetu u kojem je donesena navedena presuda, institucija je u cijelosti odbila pristup predmetnom sporazumu, tako da njegovu relevantnost za predmetni slučaj, u kojem je Komisija pravilno utvrdila mogućnost odobravanja djelomičnog pristupa predmetnim sporazumima, treba relativizirati.
- 41 Konkretnije, što se tiče prikrivanja definicija pojmova „namjerna povreda” u dokumentu 1. i „svi mogući razumni naponi” u dokumentima 4. i 7., Opći sud utvrđuje da je u ponovljenom zahtjevu šest zastupnika izričito navelo navedene pojmove.
- 42 S obzirom na navedeno, pobijana odluka, u kojoj se iznose razlozi koji opravdavaju potpuno ili djelomično neotkrivanje niza kategorija informacija u predmetnim sporazumima, uključujući primjerice definicije pojmova „cjepivo” (*vaccine*) i „prilagođeno cjepivo” (*adapted vaccine*), kao i odredbe koje se odnose na odgovornost i naknadu štete, ne navodi izričito, makar i sažeto, razloge zbog kojih su prikrivene druge definicije, a osobito definicije pojmova „namjerna povreda” u dokumentu 1. i „svi mogući razumni naponi” u dokumentima 4. i 7., na koje se šest zastupnika izričito pozivaju u svojem ponovljenom zahtjevu.
- 43 Taj se zaključak ne može dovesti u pitanje argumentacijom koju je Komisija iznijela u svojim podnescima i na raspravi, prema kojoj definicije preciziraju područje primjene ugovorenih obveza i materijalnopravno određuju sadržaj ugovora, tako da su one „normativne” i prema kojoj bi definicije pojma „namjerna povreda” u dokumentu 1. i „svi mogući razumni naponi” u dokumentima 4. i 7. ugrozile komercijalne interese poduzetnika o kojima je riječ jer bi mogle dovesti do njihove ugovorne i izvanugovorne odgovornosti.
- 44 Naime, ta objašnjenja nisu navedena u pobijanoj odluci i ne mogu se iz nje izvesti, uključujući i točku 2.1.4. navedene odluke koja se odnosi upravo na utvrđivanje odgovornosti poduzetnika o kojima je riječ. Međutim, sud Unije nije dužan uzeti u obzir dodatna objašnjenja koja je autor akta o kojem je riječ pružio tek tijekom postupka kako bi ocijenio poštovanje obveze obrazlaganja jer bi inače došlo do ugrožavanja podjele nadležnosti između uprave i suda Unije i slabljenja nadzora zakonitosti upravnih akata (vidjeti presudu od 6. srpnja 2023., EIB i Komisija/ClientEarth, C-212/21 P i C-223/21 P, EU:C:2023:546, t. 43. i navedenu sudsku praksu).
- 45 Iz toga slijedi da obrazloženje pobijane odluke ne omogućuje tužiteljima da razumiju posebne razloge koji su doveli do tog prikrivanja, niti sudu Unije da izvrši nadzor zakonitosti navedenih prikrivanja u smislu sudske prakse navedene u točkama 31., 34. i 36. ove presude.
- 46 Stoga tužitelji pravilno ističu da je Komisija povrijedila članak 4. stavak 2. prvu alineju Uredbe br. 1049/2001 time što nije pružila dostatna objašnjenja na temelju kojih bi se moglo utvrditi na koji bi način pristup predmetnim definicijama mogao konkretno i stvarno ugroziti komercijalne interese, osobito društava AstraZeneca i Pfizer-BioNTech.

47 Kad je riječ o prigovoru prema kojem je Komisija na nedosljedan način primijenila izuzeće koje se odnosi na zaštitu komercijalnih interesa na definicije, taj se prigovor podudara s trećim tužbenim razlogom, tako da ga valja razmotriti u okviru navedenog tužbenog razloga.

B. Drugi tužbeni razlog, koji se temelji na nepostojanju opravdanja za primjenu izuzeća u vezi sa zaštitom komercijalnih interesa i na povredi Uredbe br. 1049/2001 s obzirom na to da Komisija nije strogo tumačila i primijenila prethodno navedeno izuzeće

48 Svojim drugim tužbenim razlogom tužitelji kritiziraju način na koji je Komisija primijenila izuzeće koji se odnosi na zaštitu komercijalnih interesa kako bi izostavila određene dijelove predmetnih sporazuma, koji se odnose na šest kategorija informacija, među kojima su:

- lokacija proizvodnih pogona;
- prava intelektualnog vlasništva;
- predujmovi ili avansna plaćanja;
- odredbe o odgovornosti i naknadi štete;
- raspoređi isporuke;
- odredbe o donacijama i preprodaji;

49 Tužitelji također prigovaraju Komisiji da u pobijanoj odluci nije dostatno opravdala primjenu navedenog izuzeća.

50 Komisija osporava tu argumentaciju.

1. Uskraćivanje pristupa podatku o lokaciji proizvodnih pogona

51 Drugim dijelom drugog tužbenog razloga, kako je prilagođen, tužitelji ističu da se izuzeće koje se odnosi na zaštitu komercijalnih interesa ne protivi otkrivanju podataka koji se odnose na lokaciju proizvodnih pogona i podugovaratelja poduzetnika o kojima je riječ.

52 Usto, tužitelji osporavaju dostatnost obrazloženja iznesenog u pobijanoj odluci u tom pogledu i njegovu osnovanost. U pobijanoj odluci se ne spominje da su predmetne informacije već bile u javnoj domeni. Nije iznijela ni razloge zbog kojih bi se te informacije, druge informacije ili dodatne informacije o lokaciji proizvodnih pogona trebale smatrati povjerljivima ni kako bi se otkrivanjem tih informacija, koje se ipak odnose na prvih 18 mjeseci pandemije, mogli ugroziti aktualni komercijalni interesi poduzetnika o kojima je riječ.

53 Tužitelji dodaju da imaju interes za otkrivanjem lokacija navedenih u predmetnim sporazumima koje se već nalaze u javnoj domeni radi usporedbe s onima koje se nalaze u sporazumima o kojima je riječ. Osim toga, njihovo bi otkrivanje bilo važno kako bi javnost mogla provjeriti gdje su uložena javna sredstva i pod kojim uvjetima su razvijena, proizvedena, uskladištena i prevezena prva cjepiva.

54 Komisija osporava tu argumentaciju.

- 55 U ovom slučaju najprije valja odbiti kao bespredmetnu argumentaciju tužiteljâ prema kojoj, u biti, otkrivanje informacija o lokaciji proizvodnih pogona poduzetnika o kojima je riječ i njihovim poslovnim odnosima s njihovim podugovarateljima ne bi moglo ugroziti aktualne komercijalne interese predmetnih poduzetnika.
- 56 Naime, ocjena osnovanosti primjene jednog od izuzeća utvrđenih u članku 4. Uredbe br. 1049/2001 mora se provesti s obzirom na činjenice koje su postojale na dan donošenja odluke o odbijanju pristupa dokumentima na temelju tog izuzeća (vidjeti presude od 11. svibnja 2017., Švedska/Komisija, C-562/14 P, EU:C:2017:356, t. 63. i navedenu sudsku praksu, i od 6. veljače 2020., Compañía de Tranvías de la Coruña/Komisija, T-485/18, EU:T:2020:35, t. 36. i navedenu sudsku praksu) i informacije koje su bile na raspolaganju instituciji u trenutku donošenja tog akta (vidjeti u tom smislu presudu od 27. veljače 2018., CEE Bankwatch Network/Komisija, T-307/16, EU:T:2018:97, t. 133. i navedenu sudsku praksu), odnosno, u ovom slučaju, 15. veljače 2022.
- 57 Nadalje, tužitelji u biti tvrde da se određene informacije koje se odnose na proizvodne pogone i podugovaratelje poduzetnika o kojima je riječ već nalaze u javnoj domeni putem interaktivne karte objavljene na Komisijinoj internetskoj stranici i u javnim izvješćima Europske agencije za lijekove (EMA), tako da detaljnije informacije o tim stranicama i poslovnim odnosima navedenih poduzetnika s njihovim podugovarateljima, koje su u ovom slučaju prikrivene, nisu komercijalno osjetljive informacije. Tužitelji prigovaraju Komisiji da se u pobijanoj odluci nije osvrnula na ta razmatranja.
- 58 U tom pogledu valja istaknuti da je Komisija u pobijanoj odluci navela da je odabir proizvodnog pogona na određenom mjestu ili angažiranja određenog podugovaratelja dio unutarnje poslovne strategije poduzetnika o kojima je riječ i da je rezultat točno određenog ekonomskog izbora. Utvrđenje navedenih lokacija i njihov gospodarski ili industrijski odnos s poduzetnikom o kojem je riječ ne ulaze u javnu domenu. Zaključila je da bi otkrivanje informacija koje se odnose na proizvodne pogone poduzetnika o kojima je riječ, osobito članak I.6.3. dokumenta 4. i prilozi svim predmetnim sporazumima koji se odnose na podugovaratelje navedenih poduzetnika, otkrilo konkurentima dotičnih poduzetnika važne elemente njihovih industrijskih kapaciteta te bi moglo nanijeti štetu njihovim industrijskim kapacitetima proizvodnje cjepiva pa čak i konačno spriječiti potpuno ispunjenje sklopljenih sporazuma iz ekonomskih razloga.
- 59 Nakon uvida u potpune verzije predmetnih sporazuma, Opći sud utvrđuje da oni navode, s različitom razinom detaljnosti, identitet i lokaciju proizvodnih pogona predmetnih poduzetnika i njihovih različitih podugovaratelja ili partnera kao i, ovisno o slučaju, raspodjelu zadataka među navedenim subjektima. Usto, u nekim je slučajevima došlo do izmjena u fazi sklapanja sporazuma o kupnji u odnosu na sporazum o prethodnoj kupnji, kao što su dodaci ili promjene lokacija ili partnera.
- 60 Stoga je Komisija u pobijanoj odluci pravilno zaključila da podaci o lokaciji proizvodnih pogona i podugovaratelja poduzetnika o kojima je riječ, koji su izostavljeni iz predmetnih sporazuma, proizlaze iz njihovih poslovnih odnosa i, *in fine*, njihovih kapaciteta te industrijske i poslovne strategije.
- 61 Međutim, kao što je to navedeno u točki 33. ove presude, zaštita komercijalnih interesa koja mora biti zajamčena u skladu s člankom 4. stavkom 2. prvom alinejom Uredbe br. 1049/2001 može obuhvatiti takve informacije.

- 62 Osim toga, informacije sadržane u sporazumima o kojima je riječ ne smatraju se zastarjelima (vidjeti u tom smislu presudu od 7. srpnja 2015., *Axa Versicherung/Komisija*, T-677/13, EU:T:2015:473, t. 154. i navedenu sudsku praksu, i rješenje od 12. srpnja 2018., *RATP/Komisija*, T-250/18 R, neobjavljeno, EU:T:2018:458, t. 55. i 57.). Naime, ti su podaci bili stari manje od dvije godine i, kao što to proizlazi iz Komisijina odgovora na pitanje postavljeno na temelju mjere upravljanja postupkom, u trenutku donošenja pobijane odluke većina predmetnih sporazuma bila je još u fazi izvršenja.
- 63 Zaključak iz točke 60. ove presude nije doveden u pitanje ni objavom na Komisijinoj internetskoj stranici interaktivne karte koja prikazuje „kapacitete za proizvodnju cjepiva protiv bolesti COVID-19 u [Uniji]” (*interactive map showing the production capacities of COVID-19 vaccines in the EU*).
- 64 Naime, kao što je to Komisija potvrdila u odgovoru na pitanje koje je Opći sud postavio na temelju mjere upravljanja postupkom, interaktivna karta ne sadržava informacije o lokaciji mjesta za proizvodnju cjepiva protiv bolesti COVID-19 na području Unije iz sporazuma o kojima je riječ. U najboljem slučaju, kao što je to Komisija priznala, primjena filtra „*contracted by APA manufacturer*” (podugovor s proizvođačem koji je sklopio sporazum o prethodnoj kupnji) prikazuje samo jedan proizvodni pogon koji se nalazi u Njemačkoj, a koji se ne nalazi u sporazumima kojima su tužitelji zatražili pristup.
- 65 Stoga, suprotno onomu što tvrde tužitelji, u interaktivnoj karti ne navode se ni točna mjesta proizvodnih pogona za cjepiva protiv bolesti COVID-19 koja su predmet sporazuma o kojima je riječ ni imena eventualnih podugovaratelja o kojima je riječ.
- 66 Osim toga, iako EMA-ina javna izvješća o različitim cjepivima protiv bolesti COVID-19 sadržavaju informacije o proizvodnim pogonima, ta okolnost sama po sebi ne može obvezati Komisiju da dostavi sve podatke o lokaciji proizvodnih pogona i podugovaratelja poduzetnika o kojima je riječ (vidjeti u tom smislu presudu od 19. prosinca 2019., *ESB/Espírito Santo Financial (Portugal)*, C-442/18 P, EU:C:2019:1117, t. 56.).
- 67 Iz toga slijedi da Komisija nije počinila pogrešku koja se tiče prava kada je prikrila informacije o lokaciji proizvodnih pogona i podugovaratelja poduzetnika o kojima je riječ.
- 68 Naposljetku, budući da Komisija putem interaktivne karte nije objavila informacije o lokaciji proizvodnih pogona i podugovaratelja poduzetnika o kojima je riječ, pobijana odluka nije zahvaćena nikakvim nedostatkom u obrazloženju u pogledu navedene karte.
- 69 S obzirom na prethodno navedeno, treba odbiti drugi dio drugog tužbenog razloga.
- 70 Naposljetku, budući da se argumentacija tužitelja koja se odnosi na interes za otkrivanje prikrivenih informacija o lokaciji proizvodnih pogona preklapa s argumentacijom istaknutom u okviru četvrtog tužbenog razloga, ta će se argumentacija obraditi u okviru navedenog tužbenog razloga (vidjeti točku 210. ove presude).

2. Djelomično odbijanje pristupa odredbama iz područja prava intelektualnog vlasništva

- 71 Trećim dijelom svojeg drugog tužbenog razloga tužitelji osporavaju dostatnost obrazloženja pobijane odluke i njezinu osnovanost kako bi se opravdalo djelomično prikrivanje odredaba o intelektualnom vlasništvu na temelju izuzeća koje se odnosi na zaštitu komercijalnih interesa iz članka 4. stavka 2. prve alineje Uredbe br. 1049/2001.
- 72 Tužitelji smatraju da su hipotetska razmatranja iznesena u pobijanoj odluci prema kojima bi otkrivanje prikrivenih informacija predstavljalo opasnost od ugrožavanja komercijalnih interesa poduzetnika o kojima je riječ jer bi povećalo pritisak na navedene poduzetnike da stave na raspolaganje dio svojih znanja i iskustva te bi imalo negativne učinke na njihove industrijske kapacitete. Usto, tvrde da Komisija nije navela elemente odredbi iz područja prava intelektualnog vlasništva kojima bi se objasnili konkretni i posebni razlozi njihova neotkrivanja.
- 73 Komisija osporava tu argumentaciju.

a) Obrazloženje pobijane odluke

- 74 Opći sud ističe da je u ponovljenom zahtjevu šest zastupnika izričito zahtijevalo otkrivanje odredaba iz područja prava intelektualnog vlasništva.
- 75 U ovom slučaju Komisija je pobijanom odlukom djelomično prikrila odredbe iz područja prava intelektualnog vlasništva u dokumentima 1., 4., 6., 7., 8., 11., 12. i 13.
- 76 Komisija je u pobijanoj odluci navela da informacije koje su prikrivene na temelju izuzeća o zaštiti komercijalnih interesa sadržavaju komercijalno osjetljive elemente, kao što je intelektualno vlasništvo. Također je navela, u dijelu te odluke koji se odnosi na rizike u vezi s organizacijom i industrijskim kapacitetom poduzetnika o kojima je riječ, da bi otkrivanje opisa uzajamnih obveza stranaka predmetnih sporazuma o intelektualnom vlasništvu otkrilo konkurentima predmetnih poduzetnika važne elemente njihovih industrijskih kapaciteta te bi moglo nanijeti štetu njihovim industrijskim kapacitetima za proizvodnju cjepiva pa čak i konačno, iz ekonomskih razloga, spriječiti potpuno ispunjenje sklopljenih sporazuma. Navedene odredbe predviđaju isključivo pravo poduzetnika o kojem je riječ da koristi prava intelektualnog vlasništva koja proizlaze iz proizvodnje cjepiva ili dodjelu licencije za dio tih prava. Poduzetniku o kojem je riječ mogu se uputiti zahtjevi za odobrenje izuzimanja od isključivosti radi daljnjih kliničkih ispitivanja ili dodatnih licencija te bi stoga mogao biti izložen sve većem pritisku konkurenata da dio svojeg znanja i iskustva objavi. Takvi će zahtjevi postati češći s obzirom na sve veću potrebu za cjepivom zbog globalnog širenja pandemije.
- 77 Iz tih razmatranja proizlazi da je Komisija dala sažeta objašnjenja a da pritom nije otkrila sadržaj prikrivenih rečenica ili dijelova rečenice na način da izuzeće koje se odnosi na zaštitu komercijalnih interesa liši njegove bitne svrhe u pogledu prirode djelomično prikrivenih odredaba iz područja prava intelektualnog vlasništva. Isto tako, pružila je detaljna objašnjenja o načinu na koji bi njihovo otkrivanje moglo konkretno i stvarno ugroziti komercijalne interese poduzetnika o kojima je riječ.

- 78 Osim toga, iako je Komisija dužna izložiti razloge koji u predmetnom slučaju opravdavaju primjenu jednog od izuzeća od prava na pristup iz Uredbe br. 1049/2001, ona nije dužna dati informacije kojima se nadilazi ono što je potrebno da bi podnositelj zahtjeva razumio razloge njezine odluke i da bi Opći sud proveo nadzor njezine zakonitosti (presuda od 30. siječnja 2008., Terezakis/Komisija, T-380/04, neobjavljena, EU:T:2008:19, t. 119.).
- 79 Iz toga slijedi da obrazloženje pobijane odluke omogućuje tužiteljima da razumiju posebne razloge koji su naveli Komisiju da u predmetnim sporazumima djelomično prikrije odredbe iz područja prava intelektualnog vlasništva, a sudu Unije da izvrši svoj nadzor zakonitosti navedenih prikrivanja, u smislu sudske prakse navedene u točkama 34., 35. i 78. ove presude.
- 80 Stoga prigovor koji se temelji na nedovoljnosti obrazloženja pobijane odluke treba odbiti u tom pogledu.

b) Osnovanost obrazloženja pobijane odluke

- 81 Kad je riječ o osnovanosti razloga koje je Komisija iznijela u pobijanoj odluci kako bi opravdala djelomično prikrivanje odredaba o intelektualnom vlasništvu, valja utvrditi je li Komisija pružila uvjerljiva objašnjenja o tome na koji bi način pristup prikrivenim informacijama mogao konkretno i stvarno ugroziti zaštitu komercijalnih interesa poduzetnika o kojima je riječ i može li se za navodno ugrožavanje smatrati da je razumno predvidivo, a ne samo hipotetsko (vidjeti u tom smislu presudu od 25. studenoga 2020., Bronckers/Komisija, T-166/19, EU:T:2020:557, t. 58.).
- 82 U skladu sa sudskom praksom navedenom u točkama 30. i 31. ove presude, Komisija nije dužna utvrditi postojanje određene opasnosti od ugrožavanja zaštite komercijalnih interesa poduzetnika o kojima je riječ.
- 83 Dovoljno je da pobijana odluka sadržava konkretne elemente koji omogućuju zaključivanje da je opasnost od ugrožavanja komercijalnih interesa poduzetnika o kojima je riječ, na dan njezina usvajanja, bila razumno predvidiva, a ne samo hipotetska, te uz navođenje postojanja objektivnih razloga, na taj dan, koji omogućuju da se razumno predvidi da će doći do takvog ugrožavanja u slučaju otkrivanja informacija koje su zatražili tužitelji (vidjeti u tom smislu presudu od 7. lipnja 2011., Toland/Parlament, T-471/08, EU:T:2011:252, t. 78. i 79.).
- 84 U ovom slučaju, kao što je to navedeno u točki 76. ove presude, iz pobijane odluke proizlazi da je Komisija odbila potpuni pristup predmetnim odredbama kako ne bi ugrozila moguće strateške položaje poduzetnika o kojima je riječ u pogledu korištenja njihovih prava, u vrijeme velike potražnje za cjepivima protiv bolesti COVID-19 i tijekom kojeg su treća društva mogla podnijeti zahtjeve za izdavanje licencija.
- 85 Nakon što je pregledao potpune verzije predmetnih sporazuma, Opći sud utvrđuje da, iako su odredbe o intelektualnom vlasništvu, koje se nalaze pod naslovom „Iskorištavanje rezultata” sporazuma i/ili pod naslovom „Prava intelektualnog vlasništva”, slične, one nisu istovjetne, što, ovisno o slučaju, proizlazi iz različitih dodataka. Usto, tužitelji ne osporavaju ni kontekst velike potražnje za cjepivima protiv bolesti COVID-19 ni okolnost da su zahtjevi za izdavanje licencija bili mogući. Ne osporavaju ni činjenicu da je opasnost od ugrožavanja komercijalnih interesa određenog poduzetnika za njega individualna.

- 86 Osim toga, Komisijina objašnjenja u pobijanoj odluci dokazuju da je ona provela konkretno i pojedinačno razmatranje zahtjeva za pristup predmetnim sporazumima i da se oslonila na okolnosti svojstvene ovom slučaju koje su specifične za predmetne poduzetnike kad je riječ o odredbama iz područja prava intelektualnog vlasništva kako bi potvrdila postojanje razumno predvidive, a ne hipotetske opasnosti od povrede zaštite komercijalnih interesa navedenih poduzetnika.
- 87 Iz prethodno navedenog proizlazi da su osnovana Komisijina objašnjenja u pobijanoj odluci o postojanju razumno predvidive, a ne hipotetske opasnosti od ugrožavanja zaštite komercijalnih interesa poduzetnika o kojima je riječ koja se odnosi na potpuno otkrivanje odredaba iz područja intelektualnog vlasništva.
- 88 Kad je riječ o prigovoru prema kojem je Komisija na nedosljedan način primijenila izuzeće koje se odnosi na zaštitu komercijalnih interesa, taj se prigovor podudara s trećim tužbenim razlogom, tako da ga valja ispitati u okviru navedenog tužbenog razloga.
- 89 S obzirom na prethodno navedeno, treba odbiti treći dio drugog tužbenog razloga.

3. Djelomično odbijanje pristupa odredbama koje se odnose na predujmove ili avansna plaćanja

- 90 Četvrtim dijelom drugog tužbenog razloga tužitelji osporavaju dostatnost obrazloženja pobijane odluke i njezinu osnovanost kako bi se opravdalo djelomično prikrivanje odredaba koje se odnose na predujmove (*down payments*) ili na avansna plaćanja (*advance payments*) „određenih” sporazuma o kojima je riječ na temelju izuzeća koje se odnosi na zaštitu komercijalnih interesa predviđenog u članku 4. stavku 2. prvoj alineji Uredbe br. 1049/2001.
- 91 Tužitelji osporavaju razmatranja navedena u pobijanoj odluci prema kojima bi otkrivanje informacija koje su prikrivene predstavljalo opasnost od ugrožavanja komercijalnih interesa poduzetnika o kojima je riječ jer bi omogućilo utvrđivanje ukupne vrijednosti predmetnog sporazuma i cijene pojedinačne doze te otkrilo strategije i strukture cijena navedenih poduzetnika, što bi moglo naštetiti njihovim pregovorima na svjetskom tržištu i što bi njihovi konkurenti mogli iskoristiti na njihovu štetu. Ističu da je Komisija objavila iznos predujmova ili avansnih plaćanja „određenih” sporazuma o kojima je riječ i da su „određeni” navedeni iznosi poznati zbog neovlaštenog otkrivanja informacija na društvenoj mreži i medijima (vidjeti točku 8. ove presude). Međutim, Komisija nije potvrdila da je doista bilo moguće izračunati cijenu pojedinačne doze ili izvesti druge komercijalno osjetljive zaključke, osobito u pogledu cjenovnih strategija poduzetnika o kojima je riječ, na temelju informacija o predujmovima ili o avansnim plaćanjima koje su prikrivene. U tom kontekstu ističu da cijena koju su države članice platile nije otkrivena. U svakom slučaju, Komisija nije objasnila zašto je opasnost od ugrožavanja komercijalnih interesa predmetnih poduzetnika bila predvidiva, a ne hipotetska.
- 92 Tužitelji prigovaraju Komisiji da nije objasnila kako bi otkrivanje predujmova ili avansnih plaćanja moglo otkriti informacije o trenutačnoj situaciji poduzetnika o kojima je riječ i tržištu cjepiva protiv bolesti COVID-19.
- 93 Tužitelji tvrde da opasnost od štete komercijalnim interesima poduzetnika o kojima je riječ u vezi s njihovim pregovorima s kupcima iz trećih zemalja nije obuhvaćena izuzećem predviđenim u članku 4. stavku 2. prvoj alineji Uredbe br. 1049/2001 te je hipotetska.

- 94 Tužitelji osporavaju razmatranja navedena u pobijanoj odluci prema kojima bi potpuno otkrivanje odredaba sporazuma o prethodnoj kupnji o predujmovima ili avansnim plaćanjima stavilo poduzetnika o kojemu je riječ u nepovoljniji položaj u odnosu na njegove konkurente, time što bi otkrilo stupanj financijskog rizika koji je poduzetnik prihvatio sklapanjem predmetnog sporazuma i pružilo informacije o njegovoj cjenovnoj strategiji. Prema njihovu mišljenju, ti elementi ne pojašnjavaju kako bi otkrivanje tih informacija moglo konkretno ugroziti komercijalne interese poduzetnika o kojima je riječ ili otkriti osjetljive informacije o njihovoj strukturi troškova.
- 95 U tom kontekstu tužitelji tvrde da, čak i da je postojalo ikakvo opravdanje za prikrivanje odredaba koje se odnose na predujmove ili avansna plaćanja u sporazumima o prethodnoj kupnji kada su ti sporazumi bili na snazi, ono više nije postojalo u trenutku donošenja pobijane odluke. Osim toga, te informacije neće biti relevantne za buduće pregovore. Naglašavaju da nisu tražili pristup predmetnim sporazumima prije nego što su oni bili potpisani te da su sporazumi o kupnji već bili potpisani na dan donošenja pobijane odluke.
- 96 Naposljetku, tužitelji prigovaraju Komisiji da nije uzela u obzir interes predmetnih poduzetnika za održavanje povjerljivosti odredaba koje se odnose na predujmove ili avansna plaćanja i javni interes za transparentnošću te da nije opravdala da prvonavedeni ima prednost nad drugim.
- 97 Komisija osporava tu argumentaciju.

a) Obrazloženje pobijane odluke

- 98 Opći sud ističe da je u ponovljenom zahtjevu šest zastupnika osporilo razloge djelomičnog odbijanja pristupa informacijama o cijenama iz predmetnih sporazuma iznesenima u odgovoru od 9. lipnja 2021. na njihov prvotni zahtjev.
- 99 U ovom slučaju Komisija je pobijanom odlukom djelomično prikrila odredbe koje se odnose na cijene i načine plaćanja u svim sporazumima o kojima je riječ, uz iznimku dokumenta 10., u kojem nisu navedene cijene. Tako je prikrila iznos predujmova ili avansnih plaćanja u dokumentima 2., 3., 4., 12. i 13., ali ih je otkrila u dokumentima 1., 5. i 6. Osim toga, prikrila je različite informacije iz predmetnih sporazuma koje se odnose, prema potrebi, osobito na cijene pojedinačne doze, cijenu isporuke, iznose koji su države članice platile i rasporede plaćanja.
- 100 Komisija je u pobijanoj odluci najprije navela da informacije koje su prikrivene na temelju izuzeća koje se odnose na zaštitu komercijalnih interesa sadržavaju komercijalno osjetljive elemente koji se osobito odnose na cijene i cijene pojedinačne doze, ukupne procijenjene troškove proizvoda i metodologiju troškova. Navela je da bi otkrivanje prikrivenih informacija moglo naštetiti konkurentnosti poduzetnika o kojima je riječ na svjetskom tržištu za proizvodnju i prodaju cjepiva protiv bolesti COVID-19.
- 101 Nadalje, u dijelu posvećenom upravo financijskim rizicima Komisija je navela da su odredbe koje se odnose na cijene i uvjete kupnje sadržane u sporazumima o prethodnoj kupnji i dalje relevantne za naknadne sporazume o kupnji. Objasnila je da su informacije o cijenama bile prikrivene jer bi njihovo otkrivanje omogućilo trećima da donesu zaključke o komercijalnim i cjenovnim strategijama poduzetnika o kojima je riječ, koje bi konkurenti tih poduzetnika mogli upotrijebiti za planiranje vlastitih strategija, što bi ozbiljno ugrozilo tekuće i buduće pregovore predmetnih poduzetnika s drugim međunarodnim kupcima.

- 102 Konkretnije, kad je riječ o predujmovima ili avansnim plaćanjima u sporazumima o prethodnoj kupnji, odnosno o doprinosu iz sredstava hitne potpore (vidjeti točke 2. i 3. ove presude), Komisija je potvrdila da je u gotovo svim sporazumima otkrila navedeni doprinos. Ukupan iznos tih predujmova iznosio je otprilike 2,7 milijardi eura. Navela je da su poduzetnici o kojima je riječ, u slučaju sporazuma u kojima je predujam bio prikriven, naveli konkretne razloge za opravdanje komercijalno osjetljive prirode navedenog iznosa. Primjerice, raspoložuci iznosom predujma moguće je procijeniti, u skladu s tržišnim praksama, ukupnu vrijednost sporazuma i naposljetku cijenu pojedinačne doze, koje predstavljaju komercijalno osjetljive informacije za sve poduzetnike. To bi moglo negativno utjecati na pregovore poduzetnika o kojima je riječ s drugim kupcima i naštetiti cjelokupnom poslovanju navedenih poduzetnika jer bi se otkrile njihove strategije određivanja cijena i strukture cijena. Takve poteškoće za poduzetnike o kojima je riječ mogle bi, zauzvrat, naštetiti izvršenju predmetnih sporazuma.
- 103 Usto, Komisija je u dokumentima 3. i 6. iznijela razloge za određena prikrivanja koja se odnose na predujmove. Ta su prikrivanja povezana s posebnim aspektima sporazuma koji se odnose na troškove proizvodnog procesa poduzetnika o kojem je riječ ili s okolnošću da su isporuke i rasprave s predmetnim poduzetnikom bile u tijeku na dan donošenja pobijane odluke. Cilj tih prikrivanja bio je omogućiti pravilno izvršenje predmetnog sporazuma.
- 104 Nadalje, Komisija je istaknula da su, prema sudskoj praksi, komercijalno osjetljive informacije koje se osobito odnose na komercijalne strategije poduzetnika o kojima je riječ ili na njihove poslovne odnose, zaštićene člankom 4. stavkom 2. prvom alinejom Uredbe br. 1049/2001. Osim toga, potencijalne komercijalne opasnosti, naplaćene cijene i pragovi financijskih obveza dogovoreni u okviru sporazuma osjetljive prirode također mogu predstavljati komercijalno osjetljive elemente, osobito za sporazume koji su još u fazi provedbe. U ovom slučaju, otkrivanje takvih dijelova sporazuma o prethodnoj kupnji jasno stavlja poduzetnika o kojem je riječ u nepovoljniji položaj u odnosu na njegove konkurente jer bi bili upoznati s razinom financijskog rizika koju je on prihvatio i informacijama o njegovoj cjenovnoj strategiji. U tim je okolnostima Komisija smatrala da određeni financijski aspekti sporazuma moraju ostati zaštićeni na temelju izuzeća koje se odnosi na zaštitu komercijalnih interesa.
- 105 Naposljetku, Komisija je odbila relevantnost okolnosti da su tri sporazuma o prethodnoj kupnji neovlašteno otkrivena u medijima.
- 106 Iz tih razmatranja proizlazi da je Komisija pružila detaljna objašnjenja o prirodi informacija koje se odnose na predujmove i avansna plaćanja koje su prikrivene te o načinu na koji bi otkrivanje navedenih informacija moglo konkretno i stvarno ugroziti komercijalne interese predmetnih poduzetnika, bilo između njih samih bilo između njih i trećih farmaceutskih društava s kojima su u tržišnom natjecanju. Usto, u tim je obrazloženjima uzeta u obzir prepiska između Komisije i šest zastupnika. Naime, Komisija je navela razloge zbog kojih bi sporazumi o prethodnoj kupnji bili relevantni za naknadne sporazume o kupnji kao i u okviru pregovora s kupcima iz trećih zemalja te razloge zbog kojih informacije koje su bile neovlašteno otkrivena u medijima ne mogu opravdati odstupanje od povjerljivosti navedenih informacija.
- 107 Iz toga slijedi da obrazloženje pobijane odluke omogućuje tužiteljima da razumiju posebne razloge koji su naveli Komisiju da u predmetnim sporazumima djelomično prikriju odredbe koje se odnose na predujmove ili avansna plaćanja, a sudu Unije da provede nadzor zakonitosti navedenih prikrivanja, u smislu sudske prakse navedene u točkama 34., 35. i 78. ove presude.

108 Stoga u tom pogledu treba odbiti prigovor koji se temelji na neispunjenju obveze obrazlaganja pobijane odluke.

b) Osnovanost obrazloženja pobijane odluke

109 Kad je riječ o osnovanosti razloga koje je Komisija iznijela kako bi opravdala djelomično prikrivanje odredaba koje se odnose na predujmove ili avansna plaćanja, valja utvrditi je li, u skladu sa sudskom praksom navedenom u točkama 30., 31., 81. i 83. ove presude, pružila uvjerljiva objašnjenja u pogledu činjenice da bi pristup prikrivenim informacijama mogao konkretno i stvarno ugroziti zaštitu komercijalnih interesa poduzetnika o kojima je riječ i činjenicu da se navodna povreda može smatrati razumno predvidivom, a ne samo hipotetskom.

110 U ovom slučaju, kao što je to navedeno u točkama 100. do 105. ove presude, iz pobijane odluke proizlazi da je Komisija odbila cjelovit pristup predmetnim odredbama, uključujući rasporede i načine plaćanja, kako se ne bi otkrili financijski osjetljivi elementi predmetnih sporazuma i, *in fine*, koji se odnose na komercijalne i cjenovne strategije poduzetnika o kojima je riječ u razdoblju koje je obilježeno velikom potražnjom za cjepivima protiv bolesti COVID-19 i tijekom kojeg su se vodili ili su se barem mogli voditi pregovori s kupcima iz trećih zemalja.

111 Nakon što je pregledao potpune verzije predmetnih sporazuma, Opći je sud utvrdio da su odredbe koje se odnose na predujmove ili avansna plaćanja te načine i rasporede plaćanja različite. Osim toga, tužitelji ne osporavaju ni kontekst velike potražnje za cjepivima protiv bolesti COVID-19 ni okolnost da su pregovori s kupcima iz trećih zemalja bili u tijeku ili su barem mogli biti u tijeku na dan donošenja pobijane odluke.

112 Suprotno onomu što tvrde tužitelji, okolnost da su poduzetnici o kojima je riječ mogli koristiti predujmove iz javnih sredstava za razvoj cjepiva protiv bolesti COVID-19 ne može isključiti, sama po sebi, komercijalnu osjetljivost odredaba koje se odnose na predujmove ili avansna plaćanja niti smatrati da se njihovi komercijalni interesi ne mogu zaštititi.

113 U tom pogledu, prema sudskoj praksi, ako poduzetnik u javnom vlasništvu može imati komercijalne interese koji mogu biti zaštićeni po istoj osnovi kao i oni privatnog poduzetnika (vidjeti u tom smislu presudu od 27. veljače 2018., CEE Bankwatch Network/Komisija, T-307/16, EU:T:2018:97, t. 108.), to mora *a fortiori* vrijediti i za privatnog poduzetnika, čak i ako on pridonosi izvršavanju zadaća od javnog interesa (presuda od 5. prosinca 2018., Falcon Technologies International/Komisija, T-875/16, neobjavljena, EU:T:2018:877, t. 49.).

114 Isto tako, kao što to ističe Komisija, treba odbiti argument tužiteljâ koji se odnosi na okolnost da su informacije o cijenama cjepiva neovlašteno otkrivene u medijima.

115 Naime, neovlašteno otkrivanje dokumenta ne može imati za posljedicu da se javnosti učini dostupnim dokument obuhvaćen jednim od izuzeća predviđenih člankom 4. Uredbe br. 1049/2001 (presuda od 25. listopada 2013., Beninca/Komisija, T-561/12, neobjavljena, EU:T:2013:558, t. 55.).

116 Nadalje, ne može se prihvatiti argument tužiteljâ koji se odnosi na okolnost da su u rujnu i listopadu 2022., odnosno više od šest mjeseci nakon donošenja pobijane odluke, dva poduzetnika (AstraZeneca i CureVac) izjavila da nemaju problema s javnim otkrivanjem njihova sporazuma o

prethodnoj kupnji odnosno objavila „sve detalje o cijenama i primljenom predujmu” što, prema mišljenju tužitelja, dokazuje da otkrivanje informacija o predujmovima ne predstavlja opasnost za komercijalne interese poduzetnika o kojem je riječ.

- 117 Naime, kao što je to navedeno u točki 56. ove presude, osnovanost primjene izuzeća koje se odnosi na zaštitu komercijalnih interesa treba ocijeniti s obzirom na činjenice koje su postojale na dan donošenja pobijane odluke, a ne s obzirom na eventualne izjave ograničenog broja predmetnih poduzetnika koje su dane više od šest mjeseci nakon datuma donošenja te odluke i za koje je Komisija, u svakom slučaju, objavila iznos odnosnih predujmova.
- 118 Iz toga slijedi da je Komisija u pobijanoj odluci pravilno smatrala da bi potpuno otkrivanje odredaba o predujmovima ili avansnim plaćanjima moglo konkurentima poduzetnika o kojima je riječ kao i trećim kupcima pružiti komercijalno osjetljive informacije o komercijalnim i cjenovnim strategijama predmetnih poduzetnika.
- 119 Iz prethodno navedenog proizlazi da su osnovana Komisijina objašnjenja u pobijanoj odluci o postojanju razumno predvidive, a ne samo hipotetske opasnosti od ugrožavanja zaštite komercijalnih interesa poduzetnika u pogledu potpunog otkrivanja odredaba koje se odnose na predujmove ili avansna plaćanja.
- 120 Kad je riječ o prigovoru prema kojem je Komisija na nedosljedan način primijenila izuzeće koje se odnosi na zaštitu komercijalnih interesa, taj se prigovor podudara s trećim tužbenim razlogom, tako da ga valja razmotriti u okviru navedenog tužbenog razloga.
- 121 S obzirom na prethodno navedeno, treba odbiti četvrti dio drugog tužbenog razloga.

4. Djelomično odbijanje pristupa odredbama o odgovornosti i naknadi štete

- 122 Petim dijelom drugog tužbenog razloga tužitelji osporavaju dostatnost obrazloženja pobijane odluke i njezinu osnovanost kako bi se opravdalo djelomično odbijanje pristupa odredbama o odgovornosti i naknadi štete na temelju izuzeća koje se odnosi na zaštitu komercijalnih interesa utvrđenog u članku 4. stavku 2. prvoj alineji Uredbe br. 1049/2001.
- 123 Kao prvo, tužitelji ističu da nije objašnjena pretpostavka na koji bi način potpuno otkrivanje odredbi o odgovornosti i naknadi štete moglo dovesti do višestrukih zlouporaba sudskih postupaka i neopravdanih tužbi, te da Komisija nije pojasnila ni potkrijepila na koji bi način njihovo otkrivanje ugrozilo komercijalne interese poduzetnika o kojima je riječ.
- 124 Kao drugo, tužitelji osporavaju razmatranja navedena u pobijanoj odluci prema kojima bi potpuno otkrivanje predmetnih odredbi konkurentima poduzetnika o kojem je riječ otkrilo „slabe točke” u zaštiti njegove odgovornosti i navedenim konkurentima dalo konkurentsku prednost koju bi mogli iskoristiti.
- 125 Kao treće, tužitelji osporavaju da bi potpuno otkrivanje predmetnih odredaba utjecalo na opći ugled poduzetnika o kojima je riječ. Komisija nije nigdje objasnila zašto bi njihovo otkrivanje imalo takav učinak. Naime, ako se društvo smatra odgovornim za štetu prouzročenu neispravnim proizvodom, povreda ugleda proizlazi iz te štete, a ne iz odredaba o kojima je pregovarala Komisija.

- 126 Kao četvrto, tužitelji smatraju da nisu potkrijepljena ni tri dodatna razmatranja iz pobijane odluke, prema kojima bi otkrivanje prikrivenih informacija otkrilo konkurentima poduzetnika o kojem je riječ troškove koji bi mogli nastati povredom predmetnog sporazuma kao i stvarne koristi navedenog sporazuma, te bi ugrozilo komercijalne interese dotičnih poduzetnika, ponajprije ugrožavajući njihovu konkurentnost na svjetskim tržištima. Prema njihovu mišljenju, Komisija nije podnijela dovoljno dokaza kojim bi dokazala da bi otkrivanje predmetnih informacija omogućilo otkrivanje sadržaja komercijalne strategije poduzetnika o kojima je riječ ili oslabilo njihov konkurentski položaj na svjetskim tržištima. Usto, primjeri navedeni u pobijanoj odluci ne pokazuju osjetljivost prikrivenih informacija.
- 127 Osim toga, tužitelji tvrde da je zavaravajuća Komisijina argumentacija da su pregovori o odredbama o odgovornosti i naknadi štete bili pojedinačni. Prema mišljenju tužiteljâ, iz točke 76. Tematskog izvješća Europskog revizorskog suda 19/2022, naslovljenog „Nabava cjepiva protiv bolesti COVID-19 u EU-u”, proizlazi da su te odredbe iste u predmetnim sporazumima, tako da njihovo otkrivanje ne može utjecati na komercijalne interese poduzetnika o kojima je riječ.
- 128 U fazi replike tužitelji ističu da bi, čak i pod pretpostavkom da je Komisija dokazala da bi otkrivanje prikrivenih informacija konkretno i stvarno ugrozilo komercijalne interese poduzetnika o kojima je riječ, javni interes koji predstavlja njihovo otkrivanje imao prednost pred navedenim komercijalnim interesima.
- 129 Komisija osporava tu argumentaciju.
- 130 Komisija tvrdi da su odredbe o kojima je riječ jednako ekonomski i financijski relevantne kao i svaki drugi element troška za predmetnog poduzetnika te da se o njima pojedinačno pregovaralo.
- 131 Kao prvo, Komisija smatra da je pogrešno tvrditi da otkrivanje navedenih odredaba ne bi dovelo do opasnosti od tužbe za naknadu strateške i špekulativne štete protiv poduzetnika o kojima je riječ.
- 132 Stoga bi, prema mišljenju Komisije, potpuno otkrivanje predmetnih odredaba povećalo broj tužbi za naknadu štete protiv poduzetnika o kojemu je riječ, neovisno o tome jesu li osnovane, jer bi tužiteljima dalo više argumenata na temelju kojih bi pokušali utvrditi neispravnost cjepiva. Osim toga, taj bi rizik bio još konkretniji jer je definicija štete za koju bi poduzetnik o kojem je riječ mogao dobiti naknadu štete već bila objavljena u nekim dokumentima, odnosno u dokumentu 5. Usto, otkrivanje pojedinosti naknade štete koju plaća dotična država članica može imati utjecaja na teret dokazivanja u dijelu koji se odnosi na neispravnost proizvoda. Naime, poznavanje tih detalja moglo bi olakšati ili otežati zadaću dokazivanja odgovornosti proizvođača cjepiva. On stoga smatra da opasnost od kolektivnog postupka i vrlo značajnih financijskih posljedica za samo jednog poduzetnika nije apstraktna.
- 133 Kao drugo, Komisija tvrdi da pobijana odluka u dovoljnoj mjeri objašnjava razloge zbog kojih bi potpuno otkrivanje predmetnih odredaba imalo negativne poslovne posljedice za poduzetnike o kojima je riječ. Naime, navedene odredbe nisu „standardne ugovorne odredbe”, nego su se o njima vodili pojedinačni pregovori, čija konačna verzija predstavlja prihvaćanje od strane poduzetnika jednog financijskog rizika od niza drugih u okviru složenog sporazuma. Kada bi bile otkrivene u potpunosti, usporedna procjena mogla bi dovesti do neopravdanog negativnog doživljavanja određenih proizvoda. Usto, sudska praksa priznaje pozivanje Komisije na izuzeće koje se odnosi na zaštitu komercijalnih interesa zbog povrede ugleda aktivnog gospodarskog subjekta na tržištu. Osim toga, Komisija tvrdi da čak ni klauzula o naknadi štete, koja bi bila

potpuno primjenjiva, ne nadoknađuje svu štetu prouzročenu nalaganjem isplate naknade štete žrtvi, osobito časti i ugledu poduzetnika kojem je naloženo plaćanje. Stoga bi potpuno otkrivanje odredbi o odgovornosti i naknadi štete, odnosno situacija u kojima je poduzetnik dobio naknadu štete ili nije, nedvojbeno utjecalo na njegove komercijalne interese.

- 134 Kao treće, Komisija ističe da tužitelji tvrde da, u ovom slučaju, stvarno i konkretno ugrožavanje komercijalnih interesa koje proizlazi iz otkrivanja navedenih odredbi, nije bilo potkrijepljeno te da, čak i da je Komisija opravdala takvo ugrožavanje, postoji prevladavajući javni interes koji opravdava njihovo otkrivanje. Prema Komisijinu mišljenju, u pobijanoj odluci objašnjavaju se negativne posljedice koje bi otkrivanje tih informacija u ovom slučaju imalo za poduzetnike o kojima je riječ. Međutim, okolnost da se u pobijanoj odluci poziva na postojanje opasnosti od stvarnog i konkretnog ugrožavanja komercijalnih interesa ne znači da ta opasnost nije utemeljena ili da je spekulativna. Osim toga, argumentacija tužiteljâ proturječna je u smislu da tvrde da je bitno znati hoće li se poduzetnici o kojima je riječ smatrati odgovornima za štetu u slučaju štetnih učinaka cjepiva, a istodobno tvrde da su posljedice otkrivanja predmetnih odredaba za navedene poduzetnike, na koje se poziva Komisija, spekulativne i hipotetske.

a) *Obrazloženje pobijane odluke*

- 135 U ovom slučaju, u točki 2.1.1. pobijane odluke Komisija je navela da informacije koje su prikrivene na temelju izuzeća koje se odnosi na zaštitu komercijalnih interesa, utvrđenog u članku 4. stavku 2. prvoj alineji Uredbe br. 1049/2001, sadržavaju komercijalno osjetljive elemente koji se osobito odnose na odgovornost i naknadu štete. Navela je da bi potpuno otkrivanje takvih informacija konkurentima poduzetnika o kojem je riječ moglo otkriti točnu korist koja proizlazi iz pregovora za navedenog poduzetnika.
- 136 Nadalje, u točki 2.1.4. Komisija je najprije u biti razmotrila izvanugovornu odgovornost poduzetnika o kojima je riječ prema trećim osobama, osobito za nuspojave koje proizlaze iz uporabe cjepiva, i odredbe koje se odnose na eventualnu naknadu štete, odnosno naknadu štete od strane država članica predmetnim poduzetnicima, u slučaju da se potonjima naloži plaćanje naknade štete trećim osobama na temelju njihove izvanugovorne odgovornosti. Nadalje, razmotrila je različite aspekte ugovorne odgovornosti poduzetnika o kojima je riječ.
- 137 Stoga je Komisija pojasnila da bi potpuno otkrivanje predmetnih odredaba moglo ugroziti komercijalne interese navedenih poduzetnika u trima aspektima.
- 138 Kao prvo, jasno poznavanje granica odgovornosti poduzetnika o kojem je riječ omogućilo bi mu strateško postupanje, s obzirom na to da se on može suočiti s ekonomskim posljedicama višestrukih sudskih postupaka, pokrenutih s namjerom zlorabice i neopravdano, isključivo radi dobivanja naknade štete povezane s upotrebom svojeg cjepiva. Kao drugo, potpuno otkrivanje odredaba koje se odnose na naknadu štete država članica poduzetnicima o kojima je riječ, osobito onih kojima se definiraju točni uvjeti pod kojima je isključena naknada štete od države članice, neizbježno bi se konkurentima predmetnog poduzetnika, uključujući one koji ne proizvode cjepiva, otkrilo „slabe točke” njegove odgovornosti te bi im dalo prednost u tržišnom natjecanju koju bi mogli iskoristiti. Kao treće, jasno poznavanje granica odgovornosti poduzetnika o kojem je riječ također bi utjecalo na njegov opći ugled kod potrošača i potencijalnih poslovnih partnera. Prema mišljenju Komisije, ti bi razlozi mogli objasniti zašto se određeni dijelovi koji se odnose na odstupanje od odredbe o naknadi štete, odnosno uvjeti pod kojima poduzetnik o kojem je riječ neće dobiti naknadu štete, ne mogu otkriti. U tom je kontekstu, kao primjer, uputila na prikriivanja u odredbi I.12. dokumenta 4.

- 139 Nadalje, Komisija je navela da određene odredbe o ugovornoj odgovornosti imaju komercijalnu dimenziju koja se ocjenjuje i o kojoj se pregovara s predmetnim poduzetnikom, a čije bi otkrivanje njegovim konkurentima otkrilo informacije koje se odnose na njegov kapacitet i unutarnju strategiju, posebno u mjeri u kojoj bi te informacije omogućile da se točno utvrde troškovi koje bi raskid sporazuma mogao prouzročiti tom poduzetniku. Komisija je svoje navode ilustrirala primjerima konkretnih odredbi.
- 140 Komisija je pojasnila da su prikrivene informacije komercijalno osjetljive. S jedne strane, otkrivanje tih informacija omogućilo bi točno utvrđivanje troškova koje bi povreda sporazuma mogla prouzročiti poduzetnicima o kojima je riječ. S druge strane, otkrivanje tih informacija moglo bi biti štetno za poduzetnike o kojima je riječ jer bi njihovim konkurentima pružilo vrlo realnu predodžbu o stvarnim koristima ostvarenima na temelju predmetnog sporazuma, dok su u trenutku donošenja pobijane odluke ti isti poduzetnici pregovarali o sporazumima o isporuci cjepiva protiv bolesti COVID-19 s kupcima iz trećih zemalja, pri čemu se tržišno natjecanje u tom pogledu odvijalo na svjetskom tržištu. Komisija je još pojasnila da je taj potencijalni sukob s komercijalnim interesima poduzetnika o kojima je riječ tim više štetan s obzirom na to da je izvršenje određenih sporazuma trebalo započeti u trenutku donošenja pobijane odluke, kao što je to bio slučaj, među ostalim, s dokumentima 7. i 11.
- 141 Naposljetku, Komisija je naglasila da je u tom kontekstu prilikom ocjene učinaka otkrivanja predmetnih odredaba na temelju Uredbe br. 1049/2001 trebalo uzeti u obzir svjetsko tržište na kojem su poduzetnici o kojima je riječ obavljali svoje djelatnosti. Navela je da su prilikom ocjene primjenjivosti izuzeća koje se odnosi na zaštitu komercijalnih interesa uzeti u obzir različiti čimbenici, među ostalim, posebna situacija svakog proizvođača cjepiva na tržištu, njegove značajke, odnosi s drugim poslovnim subjektima, tržišne i poslovne strategije i način na koji bi njegovi konkurenti mogli iskoristiti objavljene informacije. Iz toga je zaključila da bi potpuno otkrivanje sporazuma sklopljenih s poduzetnicima o kojima je riječ ugrozilo njihove komercijalne interese, uglavnom time što bi to ugrozilo njihovu konkurentnost na svjetskim tržištima.
- 142 Iz tih razmatranja proizlazi da je Komisija pružila objašnjenja o komercijalno osjetljivim informacijama sadržanima u odredbama o odgovornosti i naknadi štete. Isto tako, Komisija je u dovoljnoj mjeri objasnila kako bi, prema njezinu mišljenju, potpuno otkrivanje navedenih odredaba moglo konkretno i stvarno ugroziti komercijalne interese poduzetnika o kojima je riječ, bilo između njih samih ili između njih i trećih osoba s kojima su u tržišnom natjecanju.
- 143 Iz toga slijedi da obrazloženje pobijane odluke omogućuje tužiteljima da razumiju posebne razloge koji su naveli Komisiju da u odnosnim sporazumima djelomično prikrije odredbe o odgovornosti poduzetnika o kojima je riječ, kako ugovorne tako i izvanugovorne, kao i odredbe koje se odnose na eventualnu naknadu štete država članica za eventualne obveze predmetnih poduzetnika nastale u slučaju utvrđivanja njihove izvanugovorne odgovornosti, a sudu Unije da izvrši nadzor zakonitosti navedenih prikrivanja, u smislu sudske prakse navedene u točkama 34., 35. i 78. ove presude.
- 144 Stoga u tom pogledu treba odbiti prigovor koji se temelji na neispunjenju obveze obrazlaganja pobijane odluke.

b) Osnovanost obrazloženja pobijane odluke

145 Kad je riječ o osnovanosti razloga koje je Komisija iznijela kako bi opravdala djelomično prikrivanje odredaba o odgovornosti i naknadi štete, treba utvrditi je li, u skladu sa sudskom praksom navedenom u točkama 30., 31., 81. i 83. ove presude, ona pružila uvjerljiva objašnjenja u pogledu činjenice da bi pristup prikrivenim informacijama mogao konkretno i stvarno ugroziti zaštitu komercijalnih interesa predmetnih poduzetnika i činjenice da se navodno ugrožavanje može smatrati razumno predvidivim, a ne samo hipotetskim.

1) Odredbe koje se odnose na ugovornu odgovornost

146 U ovom slučaju, kao što je to navedeno u točkama 139. do 141. ove presude, iz pobijane odluke proizlazi da je Komisija odbila potpuni pristup odredbama o ugovornoj odgovornosti poduzetnika o kojima je riječ kako se ne bi riskiralo otkrivanje navodno komercijalno osjetljivih informacija o utvrđenim rizicima u vezi s provedbom predmetnih sporazuma i financijskim pragovima koje su navedeni poduzetnici prihvatili u pogledu navedenih rizika, u razdoblju obilježenim velikom potražnjom za cjepivima protiv bolesti COVID-19 i tijekom kojeg su se vodili ili su se barem mogli voditi pregovori s kupcima iz trećih zemalja.

147 Nakon što je pregledao potpune verzije predmetnih sporazuma, Opći je sud utvrdio da su odredbe koje se odnose na odgovornost poduzetnika o kojima je riječ u slučaju povrede, raskida ili obustave navedenih sporazuma, osobito u vezi s kašnjenjima u isporuci ili izostankom isporuke različite. Osim toga, tužitelji ne osporavaju ni kontekst velike potražnje za cjepivima protiv bolesti COVID-19 ni okolnost da su se pregovori vodili ili su se barem mogli voditi s kupcima iz trećih zemalja.

148 Iz toga slijedi da je Komisija u pobijanoj odluci pravilno smatrala da bi potpuno otkrivanje navedenih odredaba moglo konkurentima poduzetnika o kojima je riječ kao i trećim kupcima pružiti komercijalno osjetljive informacije koje se odnose na elemente troškova, njihove kapacitete i njihove unutarnje strategije, te prihvaćene financijske pragove (vidjeti u tom smislu presudu od 12. listopada 2022., Saure/Komisija, T-524/21, EU:T:2022:632, t. 99. do 102.).

149 Iz prethodno navedenog proizlazi da su osnovana Komisijina objašnjenja u pobijanoj odluci o postojanju razumno predvidive, a ne hipotetske opasnosti od ugrožavanja zaštite komercijalnih interesa poduzetnika o kojima je riječ u pogledu potpunog otkrivanja odredaba o ugovornoj odgovornosti navedenih poduzetnika.

150 Kad je riječ o prigovoru da je Komisija na nedosljedan način primijenila izuzeće koje se odnosi na zaštitu komercijalnih interesa, taj se prigovor podudara s trećim tužbenim razlogom, tako da ga valja razmotriti u okviru navedenog tužbenog razloga.

2) Odredbe koje se odnose na naknadu štete

151 Uvodno treba istaknuti da je, u skladu s člancima 1. i 12. Direktive Vijeća 85/374/EEZ od 25. srpnja 1985. o približavanju zakona i drugih propisa država članica u vezi s odgovornošću za neispravne proizvode (SL 1985., L 210, str. 29.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku: poglavlje 15., svezak 22., str. 3.), proizvođač odgovoran za štetu uzrokovanu neispravnošću svojeg proizvoda i njegova se odgovornost u odnosu na oštećenu osobu ne može ograničiti ili isključiti

nekom klauzulom koja bi ograničavala njegovu odgovornost ili ga oslobađala odgovornosti. Stoga, kao što je to Komisija priznala na raspravi, u izostanku bilo kakvih izmjena Direktive 85/374, ni Komisija ni države članice nisu imale pravo odstupiti od odredaba navedene direktive.

- 152 Osim toga, nijedna odredba Direktive 85/374 ne zabranjuje da treća osoba, u ovom slučaju država članica, naknadi štetu koju je proizvođač isplatio zbog neispravnosti svojeg proizvoda.
- 153 Usto, Opći sud primjećuje da je članak 6. treći stavak Sporazuma o kupnji cjepiva protiv bolesti COVID-19 od 16. lipnja 2020. sklopljen između Komisije i država članica objavljen na internetskoj stranici Komisije 7. rujna 2020. i u cijelosti otkriven kao dodatak predmetnim sporazumima, s izuzetkom dokumenta 1. Tom se odredbom predviđa mehanizam naknade štete predmetnim poduzetnicima od strane država članica za ekonomske troškove, odnosno eventualna naknada štete koja bi inače bila na teret poduzetnika na temelju njihove odgovornosti za njihova cjepiva. Isto tako, Komunikacija COM(2020) 245 *final* navedena u točki 3. ove presude, navodi da bi se taj mehanizam trebao analizirati kao „polica osiguranja” koji se sastoji od prijenosa dijela ekonomskog rizika s farmaceutskog sektora na javna tijela u zamjenu za osiguravanje pravednog pristupa država članica cjenovno pristupačnom cjepivu.
- 154 Iz prethodno navedenog proizlazi, s jedne strane, da mehanizam naknade štete predmetnim poduzetnicima od strane država članica ni na koji način ne utječe na sustav pravne odgovornosti navedenih poduzetnika na temelju Direktive 85/374 i, s druge strane, da je ta informacija već bila u javnoj domeni u trenutku podnošenja prvotnog zahtjeva za pristup i donošenja pobijane odluke.
- 155 Nakon što je pregledao potpune verzije predmetnih sporazuma, Opći sud utvrđuje da, iako sporazumi o prethodnoj kupnji i sporazumi o kupnji sadržavaju odredbu o naknadi štete, kao što je to bilo utvrđeno člankom 6. Sporazuma od 16. lipnja 2020. o kupnji cjepiva protiv bolesti COVID-19 sklopljenim između Komisije i država članica, detaljan sadržaj navedenih odredaba nije istovjetan. U tom kontekstu Opći sud ističe da postoje razlike u pogledu, kao prvo, konkretnih situacija u kojima je ugovoreno da se naknada štete od strane države članice neće primjenjivati, pri čemu je većina navedenih situacija ipak općenito slična u predmetnim sporazumima, kao drugo, vremenskog ili materijalnog područja primjene eventualne naknade štete i, kao treće, načina upravljanja obranom od eventualnih tužbi za naknadu štete i provedbe eventualne naknade štete.
- 156 Nakon tih pojašnjenja preostaje utvrditi je li Komisija pravilno odbila šire ili čak potpuno otkrivanje odredaba o naknadi štete.
- 157 U tom se pogledu ne može prihvatiti prvi razlog na koji se poziva u pobijanoj odluci, to jest da bi jasno poznavanje granica odgovornosti poduzetnika o kojem je riječ omogućilo strateško postupanje u odnosu na njega, s obzirom na to da bi se on mogao suočiti s ekonomskim posljedicama višestrukih sudskih postupaka, pokrenutih s namjerom zlouporabe i neopravdano, isključivo radi dobivanja naknade štete povezane s upotrebom svojeg cjepiva.
- 158 Naime, čak i ako činjenica da je društvo izloženo tužbama za naknadu štete nesumnjivo može imati za posljedicu visoke troškove, bilo u pogledu gospodarskih izvora, vremena ili osoblja, uključujući u slučaju da su takve tužbe kasnije odbijene kao neosnovane, pravo trećih osoba koje su eventualno oštećene neispravnim cjepivom da podnesu tužbe za naknadu štete protiv poduzetnika o kojima je riječ temelji se na nacionalnom zakonodavstvu kojim se prenosi Direktiva 85/374. To pravo na pravni lijek ne ovisi o postojanju i sadržaju odredaba o naknadi štete.

- 159 Usto, interes poduzetnika o kojima je riječ da izbjegnu takve tužbe za naknadu štete, u slučaju da su stvarno proizvodili i stavili na tržište neispravno cjepivo, ne može se kvalificirati kao komercijalni interes i ni u kojem slučaju ne predstavlja interes koji treba zaštititi, osobito s obzirom na pravo koje ima svaka osoba da zahtijeva naknadu štete koja joj je uzrokovana neispravnim proizvodom (vidjeti po analogiji presudu od 15. prosinca 2011., CDC Hydrogene Peroxide/Komisija, T-437/08, EU:T:2011:752, t. 49. i navedenu sudsku praksu). Isto tako, želja za izbjegavanjem izloženosti većim troškovima povezanim sa sudskim postupcima ne predstavlja zaštićeni interes na temelju članka 4. stavka 2. prve alineje Uredbe br. 1049/2001 (vidjeti u tom smislu presudu od 28. lipnja 2019., Intercept Pharma i Intercept Pharmaceuticals/EMA, T-377/18, neobjavljenu, EU:T:2019:456, t. 55. i 56.).
- 160 Usto, pobijana odluka ne sadržava nijedan element na temelju kojeg bi se moglo zaključiti da bi šire otkrivanje mehanizma naknade štete poduzetnicima o kojima je riječ moglo dovesti do tužbi podnesenih protiv tih poduzetnika. Naime, predmet takvih tužbi uvijek je nalaganje proizvođačima cjepiva naknade pretrpljene štete, bez obzira na identitet subjekta koji će u konačnici snositi naknadu isplaćene štete.
- 161 U tim okolnostima Opći sud smatra da prvi razlog na koji se poziva u pobijanoj odluci za odbijanje šireg otkrivanja odredbe o naknadi štete ne dokazuje, kao što to zahtijeva sudska praksa navedena u točki 31. ove presude, postojanje predvidive, a ne samo hipotetske opasnosti za komercijalne interese poduzetnika o kojima je riječ.
- 162 Drugi razlog na koji se poziva u pobijanoj odluci radi odbijanja potpunog otkrivanja odredaba koje se odnose na naknadu štete, osobito onih kojima se definiraju točni uvjeti u kojima je isključena naknada štete država članica, jest taj da bi takvo otkrivanje neizbježno otkrilo konkurentima poduzetnika o kojem je riječ, uključujući one koji ne proizvode cjepiva, „slabe točke” njegove odgovornosti te bi im dalo prednost u tržišnom natjecanju koju bi oni mogli iskoristiti, primjerice, u oglasima i komparativnim oglašavanjima.
- 163 U tom pogledu treba podsjetiti na to da je razlog zbog kojeg su odredbe o naknadi štete bile uključene u predmetne sporazume, odnosno da bi se kompenzirali rizici predmetnih poduzetnika povezani sa skraćivanjem roka za razvoj cjepiva, bio u javnoj domeni prije donošenja pobijane odluke.
- 164 Usto, svi predmetni sporazumi sadržavaju odredbu o naknadi štete koja, osim toga, općenito slično nabraja glavne specifične situacije u kojima je isključena naknada štete države članice predmetnom poduzetniku.
- 165 Budući da su svi poduzetnici o kojima je riječ imali koristi od odredbe o naknadi štete, iz utvrđenog i legitimnog razloga, pobijana odluka ne sadržava nijedan element na temelju kojeg bi se moglo zaključiti da je, u slučaju šireg otkrivanja odredbe o naknadi štete, opasnost od ugrožavanja komercijalnih interesa predmetnih poduzetnika – među ostalim time da se navedenim poduzetnicima osigura konkurentna prednost među njima – na dan njezina donošenja bila razumno predvidiva, a ne samo hipotetska.
- 166 U tim okolnostima Opći sud smatra da prvi razlog na koji se poziva u pobijanoj odluci za odbijanje šireg otkrivanja odredbe o naknadi štete, kao što to zahtijeva sudska praksa navedena u točki 31. ove presude, ne zahtijeva postojanje predvidive, a ne samo hipotetske opasnosti za komercijalne interese predmetnih poduzetnika.

- 167 Kad je riječ o trećem razlogu na koji se poziva u pobijanoj odluci za odbijanje potpunog otkrivanja odredbe o naknadi štete, osobito uvjeta pod kojima je isključena naknada štete država članica, odnosno da bi jasno poznavanje granica odgovornosti predmetnih poduzetnika imalo posljedice na njihov ugled kod potrošača i njihovih potencijalnih poslovnih partnera, valja istaknuti da, suprotno onomu što tvrde tužitelji, povreda ugleda poduzetnika zasigurno predstavlja ugrožavanje njegovih komercijalnih interesa jer je ugled svakog subjekta koji je aktivan na tržištu ključan za obavljanje njegovih gospodarskih aktivnosti na tržištu (vidjeti u tom smislu presudu od 5. prosinca 2018., *Falcon Technologies International/Komisija*, T-875/16, neobjavljenu, EU:T:2018:877, t. 51. i 53.).
- 168 Međutim, zbog istih razloga kao što su oni navedeni u točkama 163. do 165. ove presude, pobijana odluka ne sadržava nijedan element na temelju kojeg bi se moglo opravdano zaključiti da je u slučaju šireg otkrivanja odredbe o naknadi štete opasnost od ugrožavanja komercijalnih interesa predmetnih poduzetnika, osobito njihovu ugledu, na dan njezina donošenja bila razumno predvidiva, a ne samo hipotetska.
- 169 U tim okolnostima Opći sud smatra da treći razlog na koji se poziva u pobijanoj odluci kako bi se odbilo šire otkrivanje odredbe o naknadi štete ne dokazuje, kao što to zahtijeva sudska praksa navedena u točki 31. ove presude, postojanje predvidive, a ne samo hipotetske opasnosti za komercijalne interese poduzetnika o kojima je riječ.
- 170 S obzirom na prethodno navedeno, peti dio drugog tužbenog razloga osnovan je u pogledu odredaba koje se odnose na naknadu štete za predmetne sporazume.
- 171 Iz toga slijedi da peti dio drugog tužbenog razloga treba djelomično prihvatiti u pogledu odredaba koje se odnose na naknadu štete i djelomično ga odbiti u pogledu odredaba koje se odnose na ugovornu odgovornost poduzetnika o kojima je riječ.

5. Djelomično odbijanje pristupa rasporedima isporuke

- 172 Šestim dijelom drugog tužbenog razloga tužitelji prigovaraju Komisiji da je prikrila rasporede isporuke cjepiva poduzetnika o kojima je riječ i da nije dovoljno opravdala primjenu izuzeća koje se odnosi na zaštitu komercijalnih interesa u tom pogledu. Prema njihovu mišljenju, navedene informacije ne predstavljaju komercijalno osjetljive informacije te je opasnost od ugrožavanja komercijalnih interesa predmetnih poduzetnika hipotetska.
- 173 Komisija osporava tu argumentaciju.
- 174 U ovom slučaju Komisija je pobijanom odlukom prikrila rasporede isporuke u užem smislu, odnosno količinu doza i učestalost isporuka, u dokumentima 3. i 8. do 13.
- 175 Komisija je u pobijanoj odluci navela da su rasporede isporuke kao i ugovorne obveze s tim u vezi predstavljali komercijalno osjetljive informacije za poduzetnike o kojima je riječ, čije bi otkrivanje njihovim mogućim konkurentima otkrilo informacije u vezi s njihovim kapacitetima i njihovim unutarnjim strategijama. U toj kategoriji nalaze se primjerice članci I.4.7.1. i sljedeći u dokumentu 12., članak II.14. dokumenta 13. i članak I.4.7. dokumenta 8. Također je navela da bi te informacije otkrile točne troškove koje bi povreda sporazuma mogla prouzročiti poduzetniku o kojem je riječ, s obzirom na to da one, ovisno o slučaju, sadržavaju pravila o paušalnoj naknadi štete u slučaju kašnjenja u isporuci ili izostankom isporuke. Te su informacije još osjetljivije s obzirom na izrazito konkurentski kontekst u kojem djeluju poduzetnici o kojima je riječ jer ti poduzetnici

pregovaraju i međusobno se tržišno natječu na svjetskoj razini kako bi opskrbili cjepiva protiv bolesti COVID-19 kupcima koji se nalaze izvan Unije. Komisija je još pojasnila da je taj mogući sukob s komercijalnim interesima predmetnih poduzetnika tim više štetan s obzirom na to da je izvršenje određenih sporazuma trebalo započeti u trenutku donošenja pobijane odluke, kao što je to bio slučaj, primjerice s dokumentima 7. i 11. Osim toga, Komisija je pojasnila da je prilikom primjenjivosti izuzeća koje se odnosi na zaštitu komercijalnih interesa, uzela u obzir posebnu situaciju poduzetnika o kojima je riječ, kao i fazu izvršenja predmetnih sporazuma.

- 176 U tom pogledu Opći sud smatra da elementi koje je istaknula Komisija opravdavaju zaključak da informacije o prikrivenim rasporedima isporuke predstavljaju komercijalno osjetljive informacije i da su dovoljne kako bi se moglo zaključiti da postoji razumno predvidiva, a ne samo hipotetska opasnost da bi otkrivanje tih informacija ugrozilo zaštitu komercijalnih interesa predmetnih poduzetnika (vidjeti u tom smislu presudu od 3. srpnja 2014., *Vijeće/in't Veld*, C-350/12 P, EU:C:2014:2039, t. 52. i navedenu sudsku praksu).
- 177 Naime, nakon uvida u potpune verzije predmetnih sporazuma, Opći sud utvrđuje da informacije o prikrivenim rasporedima isporuke daju pregled relevantnih i nedavnih elemenata koji se odnose na kapacitete i unutarnje komercijalne strategije poduzetnika o kojima je riječ, uvjete isporuke i načine isporuke, količinu i učestalost isporuke kao i na posljedice za navedene poduzetnike u slučaju izostanka ili kašnjenja isporuka. Stoga se u trenutku donošenja pobijane odluke ne može zanemariti moguće postojanje razumno predvidive, a ne samo hipotetske opasnosti od ugrožavanja unutarnjih komercijalnih strategija poduzetnika o kojima je riječ.
- 178 S obzirom na prethodno navedeno, treba odbiti šesti dio drugog tužbenog razloga.

6. Djelomično odbijanje pristupa odredbama o donacijama i preprodaji

- 179 Sedmim dijelom drugog tužbenog razloga, kao i prvim tužbenim razlogom (vidjeti točke 17. i 25. ove presude), tužitelji prigovaraju Komisiji da je uvelike prikrila odredbe koje se odnose na donacije i preprodaju cjepiva u predmetnim sporazumima i da nije dovoljno opravdala primjenu izuzeća koje se odnosi na zaštitu komercijalnih interesa u tom pogledu. Prema njihovu mišljenju, opasnost od ugrožavanja komercijalnih interesa poduzetnika o kojima je riječ je hipotetska. Osim toga, te su informacije od velikog interesa za javno zdravlje trećih zemalja. Komisija je trebala odvagnuti moguće ugrožavanje komercijalnih interesa poduzetnika o kojima je riječ i javni interes za transparentnošću, s obzirom na to da je cijepljenje na svjetskoj razini od najveće važnosti za zaštitu ljudskog zdravlja u Uniji i u trećim zemljama.
- 180 Komisija osporava tu argumentaciju.
- 181 Prema mišljenju Komisije, uzimajući u obzir kontekst pregovora o predmetnim sporazumima, odredbe koje se odnose na donacije i preprodaje odnosile su se na bit poslovnih transakcija te bi njihovo otkrivanje ugrozilo legitimne komercijalne interese poduzetnika o kojima je riječ, osobito u pogledu njihovih kapaciteta i unutarnjih komercijalnih strategija, kao što se to navodi u pobijanoj odluci. Komisija tvrdi da je cilj njihova neobjavljivanja zadržati diskrecijsku ovlast države članice i predmetnog poduzetnika u pogledu procjene moguće preprodaje ili donacije te u kontekstu mogućih trilateralnih sporazuma s trećim zemljama. Međutim, potpuno otkrivanje navedenih odredaba podređivalo bi takve odluke elementima koji nisu povezani s komercijalnim interesima i moglo bi imati znatne financijske posljedice za poduzetnika o kojem je riječ, osobito u pogledu naknade štete, te bi njegovim konkurentima pružilo korisne poslovne informacije koje bi mogli iskoristiti protiv poduzetnika u trećim zemljama. Stoga te odredbe imaju komercijalnu

dimenziju. Komisija osporava argumentaciju tužitelja da se navedene odredbe ne mogu smatrati komercijalno povjerljivima zbog prevladavajućeg interesa za javno zdravlje izvan Unije, s obzirom na to da razmatranja povezana s javnim zdravljem ne mogu biti odlučujući element u tom pogledu.

- 182 U predmetnom slučaju Komisija je pobijanom odlukom u potpunosti prikrila odredbe koje se odnose na donacije i preprodaje u dokumentima 7. i 11. Djelomično je izostavila te odredbe iz dokumenata 3., 4., 6., 8., 9., 12. i 13.
- 183 Međutim, u pobijanoj odluci koja iznosi razloge koji opravdavaju neotkrivanje, u potpunosti ili djelomično, niza kategorija informacija u sporazumima o kojima je riječ, nisu izričito navedeni, makar i sažeto, razlozi zbog kojih su odredbe koje se odnose na donacije i preprodaju bile prikrivene.
- 184 Taj se zaključak ne može dovesti u pitanje argumentacijom koju je Komisija iznijela u svojim podnescima, prema kojoj odredbe koje se odnose na donacije i preprodaje imaju osjetljivu komercijalnu dimenziju za predmetne poduzetnike u odnosu na moguće trilateralne sporazume, osobito u pogledu cijena, naknade štete i pokrivanja troškova te, slijedom toga, u odnosu na njihove potencijalne buduće poslovne odnose. Naime, ta objašnjenja nisu navedena u pobijanoj odluci i ne mogu se izvesti iz njezinih objašnjenja.
- 185 Isto tako, taj zaključak ne može dovesti u pitanje ni tvrdnju Komisije sa rasprave prema kojoj točka 2.1.1. pobijane odluke sadržava početak obrazloženja u pogledu odredaba koje se odnose na donacije i preprodaje. Točno je da se u toj točki navodi da „izostavljeni dijelovi sporazuma kojima [tužitelji] traže pristup sadržavaju informacije koje bi, kad bi bili otkriveni, mogli naštetiti konkurentnosti poduzetnika o kojima je riječ na svjetskom tržištu proizvodnje i prodaje predmetnih farmaceutskih proizvoda”. Međutim, ta je rečenica toliko općenita da se može odnositi na gotovo sve odredbe predmetnih sporazuma i ne ostavlja prostora za konkretnu zabrinutost poduzetnika o kojima je riječ, odnosno država članica, u vezi s ocjenom eventualnih donacija ili preprodaja u slučaju šireg otkrivanja odnosnih odredaba.
- 186 Iz toga slijedi da Komisija nije pružila dovoljno objašnjenja na temelju kojih bi se moglo utvrditi na koji bi način pristup odredbama o donacijama i preprodaji mogao konkretno i stvarno ugroziti komercijalne interese poduzetnika o kojima je riječ.
- 187 S obzirom na prethodno navedeno, tužitelji stoga pravilno ističu da je Komisija povrijedila članak 4. stavak 2. prvu alineju Uredbe br. 1049/2001 time što je odbila dati pristup odredbama koje se odnose na donacije i preprodaje.
- 188 Iz toga slijedi da treba prihvatiti sedmi dio drugog tužbenog razloga.

7. Zaključak o drugom tužbenom razlogu

- 189 Zbog razloga izloženih u točkama 151. do 171. i u točkama 182. do 187. ove presude, peti i sedmi dio drugog tužbenog razloga treba prihvatiti, a pobijanu odluku poništiti u dijelu koji se odnosi na odredbe o naknadi štete kao i na donacije i preprodaju, a drugi tužbeni razlog treba odbiti u preostalom dijelu.

C. Treći tužbeni razlog, koji se temelji na nedosljednoj primjeni Uredbe br. 1049/2001 koja je dovela do njezine povrede i povredi načela dobre uprave time što Komisija nije prikrla, u istoj mjeri, odredbe ili informacije iste prirode

- 190 Trećim tužbenim razlogom tužitelji prigovaraju Komisiji da je nedosljedno prikrla određene odredbe i informacije iste prirode, čak identične, u nekim od predmetnih sporazuma, a u drugima ne. Osim toga, Komisija nije objasnila ni razlog za takva odstupanja ni kako bi otkrivanje prikriivenih informacija ugrozilo komercijalne interese poduzetnika o kojima je riječ. Smatraju da nedosljednosti u prikriivanjima upućuju na to da je Komisija samo slijedila mišljenje predmetnog poduzetnika i tvrde, u fazi replike, da te nedosljednosti predstavljaju povredu načela dobre uprave.
- 191 U tom kontekstu tužitelji ističu, s jedne strane, odredbe koje se odnose na prava intelektualnog vlasništva i odredbe koje se odnose na predujmove ili avansna plaćanja.
- 192 Tužitelji ističu slične prigovore u okviru prvog tužbenog razloga koji se odnosi na definicije i u okviru trećeg do petog dijela drugog tužbenog razloga koji se odnose na odredbe o intelektualnom vlasništvu, predujmove i avansna plaćanja te na odredbe o odgovornosti i naknadi štete.
- 193 Komisija osporava tu argumentaciju.
- 194 U tom pogledu Opći sud podsjeća na to da članak 41. stavak 2. točka (c) Povelje određuje da pravo na dobru upravu uključuje obvezu uprave da obrazloži svoje odluke.
- 195 Usto, kad je riječ o dokumentima koji potječu od trećih strana, članak 4. stavak 4. Uredbe br. 1049/2001 navodi da su se institucije dužne savjetovati s trećom stranom kako bi procijenile je li primjenjivo izuzeće iz članka 4. stavka 1. ili 2. navedene uredbe, osim ako je jasno smije li se dokument objaviti ili ne. Ako predmetna institucija smatra da je jasno da se pristup dokumentu koji potječe od trećih strana mora odbiti na temelju izuzeća utvrđenih u stavku 1. ili 2. istog članka, ona podnositelju zahtjeva odbija pristup, a da se pritom ne mora savjetovati s trećom stranom od koje potječe dokument, bez obzira na to je li se ta treća strana ranije protivila zahtjevu za pristup tim istim dokumentima podnesenom na temelju te uredbe.
- 196 Kad je riječ o margini prosudbe institucija Unije u okviru obrade zahtjeva za pristup dokumentima koji potječu od trećih strana, treba pojasniti da odredbe Uredbe br. 1049/2001 –kojima se, uz izuzeća koja se u njoj navode, utvrđuje pravo na pristup svim dokumentima pojedine institucije – mora stvarno provesti institucija kojoj je upućen zahtjev za pristup (presuda od 14. veljače 2012., Njemačka/Komisija, T-59/09, EU:T:2012:75, t. 48.).
- 197 Stoga, u slučaju dokumenata koji potječu od treće osobe, iako je savjetovanje s njom doista obvezno prije objavljivanja dokumenta od kojeg potječe, na Komisiji je da ocijeni opasnosti koje mogu nastati otkrivanjem tih dokumenata. Konkretno, ne može se smatrati da protivljenje tih trećih osoba automatski znači da se ne može otkrivanje izvršiti zbog opasnosti za ugrožavanje zaštite komercijalnih interesa, nego se moraju neovisno analizirati sve relevantne okolnosti i donijeti odluka u okviru svoje slobodne procjene.
- 198 Stoga, u skladu s člankom 8. Uredbe br. 1049/2001, konačna odgovornost za pravilnu primjenu te uredbe jest na instituciji Unije čija je zadaća također braniti pred sudovima Unije ili Europskim ombudsmanom valjanost odluke o odbijanju pristupa dokumentima koji potječu od trećih strana. Ako bi u slučaju dokumenata koji potječu od trećih strana institucija morala automatski slijediti obrazloženje koje je iznijela predmetna treća strana, ona bi bila prisiljena braniti, u odnosu na

osobu koja je podnijela zahtjev za pristup i, po potrebi, pred tim nadzornim tijelima, stajališta koja ona sama ne smatra branjivima (vidjeti po analogiji presudu 14. veljače 2012., Njemačka/Komisija, T-59/09, EU:T:2012:75, t. 47.).

- 199 U ovom slučaju u pobijanoj odluci navodi se da je Komisija, u skladu s člankom 4. stavkom 4. Uredbe br. 1049/2001, kod poduzetnika o kojima je riječ provela nova savjetovanja, koja su kvalificirana kao „opsežnija”, a koja se odnose na mogućnost šireg objavljivanja predmetnih sporazuma nakon ponovljenog zahtjeva. Ta odluka objašnjava da je iz navedenih konzultacija proizašlo da su dijelovi predmetnih sporazuma još uvijek trebali biti zaštićeni jer su bili komercijalno osjetljivi i njihovo otkrivanje moglo bi ugroziti legitimne komercijalne interese poduzetnika o kojima je riječ. U pobijanoj odluci pojašnjeno je da je predmetnim sporazumima odobren širi djelomični pristup nakon što je institucija uzela u obzir odgovore predmetnih poduzetnika i ocjenu koju je sama provela. U pobijanoj odluci također je navedeno da se opseg izostavljanja razlikuje, među ostalim, ovisno o situaciji svakog poduzetnika o kojem je riječ, njegovim obilježjima, odnosima s drugim poslovnim subjektima, njegovim tržišnim i poslovnim strategijama, načinu na koji bi njegovi konkurenti mogli koristiti objavljenu informaciju i o fazi izvršenja predmetnog sporazuma.
- 200 Iz toga slijedi da su tužitelji u potpunosti bili u mogućnosti razumjeti razloge kojima se objašnjavaju razlike u vezi s prikriivanjima iz predmetnih sporazuma i kako bi, prema Komisijinu mišljenju, potpuno otkrivanje različitih izostavljenih dijelova tih dokumenata moglo imati različit utjecaj na komercijalne interese poduzetnika o kojima je riječ. Stoga pobijana odluka u tom pogledu ne sadržava nedostatak u obrazloženju.
- 201 Usto, iz pobijane odluke i tumačenja sporazuma o kojima je riječ proizlazi da, iako se svi ti dokumenti odnose na isti materijalni predmet, odnosno kupnju cjepiva protiv bolesti COVID-19, i sadržavaju odredbe koje se odnose na uzajamne obveze ugovornih stranaka u tu svrhu, pravni predmet svakog od odnosnih sporazuma različit je s obzirom na to da su predmetni poduzetnici i konkretno cjepivo različiti. Stoga je svaki predmetni sporazum samostalan dokument.
- 202 Međutim, tužitelji su u biti samo smatrali nevjerodostojnom činjenicu da je određena informacija osjetljiva za jednog određenog poduzetnika, a ne za drugog. Međutim, oni nisu dostavili nikakvu relevantnu indiciju kojom bi opovrgnuli objašnjenja koja je Komisija pružila u pobijanoj odluci, a prema kojima se ona, kako bi uskratila pristup prikriivenim informacijama, oslonila na analizu elemenata koji se odnose na specifičan sadržaj svakog predmetnog sporazuma i pojedinačne situacije svakog poduzetnika o kojemu je riječ.
- 203 S obzirom na prethodno navedeno, treći tužbeni razlog valja odbiti kao neosnovan.

D. Četvrti tužbeni razlog, temelji se na povredi članka 4. stavka 2. Uredbe br. 1049/2001 jer Komisija nije priznala postojanje prevladavajućeg javnog interesa koji opravdava otkrivanje traženih informacija

- 204 Svojim četvrtim tužbenim razlogom, kako je prilagođen, tužitelji u biti osporavaju osnovanost i dostatnost razloga koje je Komisija iznijela u pobijanoj odluci u pogledu nepostojanja prevladavajućeg javnog interesa koji opravdava potpuno otkrivanje sporazuma o kojima je riječ u smislu članka 4. stavka 2. posljednjeg dijela rečenice Uredbe br. 1049/2001.

- 205 Prema mišljenju tužiteljâ, postoji prevladavajući javni interes za potpuno otkrivanje predmetnih sporazuma kako bi se izgradilo povjerenje javnosti u ulogu Komisije u zajedničkoj nabavi cjepiva protiv bolesti COVID-19 i korištenju javnih sredstava u tom pogledu, kao i radi izgradnje povjerenja javnosti u sama cjepiva, i to kako bi se suzbila pojava sumnjičavosti u vezi s cijepljenjem i dezinformacija.
- 206 Isto tako, tužitelji tvrde da postoji veza između pojave sumnjičavosti u pogledu cijepljenja i nepovjerenja javnosti u institucije i neotkrivanja određenih informacija sadržanih u predmetnim sporazumima, odnosno strukture troškova proizvodnje različitih cjepiva, cijene, mjesta proizvodnje, sporazuma o intelektualnom vlasništvu, odredaba o odgovornosti i naknadi štete te odredaba o pristupu cjepivu.
- 207 Tužitelji osporavaju da su iznijeli samo općenite argumente kako bi opravdali otkrivanje prikrivenih informacija. Prigovaraju Komisiji da nije odvagnula komercijalne interese poduzetnika o kojima je riječ i prevladavajući javni interes za zdravlje koji se ostvaruje transparentnošću. Komisija je samo odbila argumente tužiteljâ a da nije jasno navela razloge zbog kojih nije postojao prevladavajući javni interes za otkrivanje podataka o kojima je riječ.
- 208 Naposljetku, tužitelji u svojem podnesku kojim se vrši prilagodba navode razloge zbog kojih je potrebno otkrivanje određenih konkretnih informacija koje su prikrivene u predmetnim sporazumima. Kao prvo, tvrde da je otkrivanje definicija preduvjet za razumijevanje sporazuma o kojima je riječ i, slijedom toga, za transparentnost i povjerenje, kako bi predstavljalo prevladavajući javni interes. Kao drugo, otkrivanje lokacija proizvodnih pogona za cjepiva potrebno je radi organiziranja kampanja cijepljenja u državama članicama te kako bi javnost mogla procijeniti treba li očekivati moguća kašnjenja u isporuci i provjeriti ima li dovoljno kapaciteta za pravovremenu isporuku cjepiva. Kao treće, otkrivanje odredaba o donacijama i preprodaji nužno je kako bi se saznalo kako Unija i države članice doprinose borbi protiv bolesti COVID-19 na svjetskoj razini. Kao četvrto, otkrivanje cijena pojedinačnih doza i rasporeda isporuke nužno je kako bi se vratilo povjerenje javnosti u zajedničku nabavu cjepiva te kako bi se objasnili različiti izbori cjepiva u državama članicama i poteškoće u isporuci na koje se nailazi, osobito AstraZeneca. Kao peto, otkrivanje odredaba koje se odnose na predujmove i avansna plaćanja važno je kako bi javnost imala povjerenje u cjepiva i u Komisijina ulaganja javnih sredstava te kako bi im omogućila analizu i donošenje zaključaka o zajedničkoj nabavi cjepiva i eventualnoj dobiti poduzetnika o kojima je riječ. Kao šesto, otkrivanje odredaba o odgovornosti i naknadi štete ključno je kako bi se povećalo povjerenje u cjepiva, suzbile dezinformacije i znalo tko je odgovoran i tko će dobiti naknadu štete u slučaju nuspojava povezanih s cijepljenjem.
- 209 Komisija osporava tu argumentaciju.
- 210 U tom pogledu Opći sud najprije podsjeća na to da prvi tužbeni razlog i prvi dio drugog tužbenog razloga kao i peti i sedmi dio drugog tužbenog razloga treba prihvatiti jer Komisija nije pružila dostatna objašnjenja na temelju kojih bi se moglo zaključiti na koji bi način pristup predmetnim definicijama pojmova „namjerna povreda” u dokumentu 1. i „svi mogući razumni naponi” u dokumentima 4. i 7., te odredbama koje se odnose na donacije i preprodaje, mogao konkretno i stvarno ugroziti komercijalne interese poduzetnika o kojima je riječ, te s obzirom na to da razlozi za odbijanje šireg otkrivanja odredaba o naknadi štete ne dokazuju postojanje predvidive, a ne samo hipotetske opasnosti od ugrožavanja komercijalnih interesa predmetnih poduzetnika, protivno članku 4. stavku 2. prvoj alineji Uredbe br. 1049/2001. Iz toga slijedi da se razmatranje četvrtog tužbenog razloga ne odnosi na navedene aspekte pobijane odluke.

- 211 U skladu s člankom 4. stavkom 2. posljednjim dijelom rečenice Uredbe br. 1049/2001, institucije uskraćuju pristup dokumentu ako bi njegovo otkrivanje osobito ugrozilo zaštitu komercijalnih interesa fizičke ili pravne osobe „osim ako za njegovo otkrivanje postoji prevladavajući javni interes”. Iz toga proizlazi da institucije Unije ne mogu uskratiti pristup dokumentu ako je njegovo otkrivanje opravdano prevladavajućim javnim interesom, čak i ako bi ono moglo ugroziti zaštitu komercijalnih interesa određene fizičke ili pravne osobe.
- 212 U tom kontekstu, treba odvagati, s jedne strane, specifičan interes koji je potrebno zaštititi neobjavlivanjem dotičnog dokumenta i, s druge strane, osobito, opći interes davanja pristupa tom dokumentu, s obzirom na prednosti koje proizlaze, kao što to navodi uvodna izjava 2. Uredbe br. 1049/2001, iz pojačane otvorenosti, odnosno čvršćeg sudjelovanja građana u procesu odlučivanja kao i veće legitimnosti, učinkovitosti i odgovornosti administracije prema građanima u demokratskom sustavu (vidjeti presudu od 21. listopada 2010., Agapiou Joséphidès/Komisija i EACEA, T-439/08, neobjavljenu, EU:T:2010:442, t. 136. i navedenu sudsku praksu; presuda od 5. veljače 2018., PTC Therapeutics International/EMA, T-718/15, EU:T:2018:66, t. 107.).
- 213 Na podnositelju zahtjeva je dužnost da konkretno navede okolnosti na kojima se temelji prevladavajući javni interes koji opravdava otkrivanje dokumenata u pitanju (vidjeti presudu od 14. studenoga 2013., LPN i Finska/Komisija, C-514/11 P i C-605/11 P, EU:C:2013:738, t. 94. i navedenu sudsku praksu, i od 16. srpnja 2015., ClientEarth/Komisija, C-612/13 P, EU:C:2015:486, t. 90. i navedenu sudsku praksu). Naime, teret dokazivanja snose osobe koje se pozivaju na postojanje prevladavajućeg javnog interesa u smislu posljednjeg dijela rečenice članka 4. stavka 2. Uredbe br. 1049/2001 (presuda od 25. rujna 2014., Spirlea/Komisija, T-306/12, EU:T:2014:816, t. 97.).
- 214 Prevladavajući javni interes koji može opravdati otkrivanje dokumenta ne mora nužno biti različit od načela na kojima počiva Uredba br. 1049/2001. Međutim, općenita razmatranja ne mogu se upotrijebiti kako bi opravdala pristup zatraženim dokumentima, koji zahtijeva da načelo transparentnosti u danj situaciji ima poseban značaj kojim se mogu prevladati razlozi koji opravdavaju uskraćivanje otkrivanja predmetnih dokumenata (vidjeti u tom smislu presudu od 14. studenoga 2013., LPN i Finska/Komisija, C-514/11 P i C-605/11 P, EU:C:2013:738, t. 92. i 93. i navedenu sudsku praksu, i od 16. srpnja 2015., ClientEarth/Komisija, C-612/13 P, EU:C:2015:486, t. 92. i 93.).
- 215 U ovom slučaju, u ponovljenom zahtjevu šest zastupnika pozvalo se na prevladavajući javni interes koji, prema njihovu mišljenju, opravdava otkrivanje predmetnih sporazuma koji se u biti sastoji od pet dijelova, a to su, kao prvo, transparentnost u svrhu izgradnje povjerenja javnosti u Komisijine mjere koje se odnose na nabavu cjepiva protiv bolesti COVID-19 i korištenje javnih sredstava u tom pogledu, kao drugo, transparentnost u svrhu povjerenja javnosti u sama cjepiva i kako bi se suzbila pojava sumnjičavosti za cijepljenje, kao treće, različite izjave Parlamenta koja pozivaju na veću transparentnost, kao četvrto, globalna dimenzija pandemije i, kao peto, Povelja i njihova dvostruka dužnost kao građana Unije i članova Parlamenta.
- 216 U pobijanoj odluci, kojom je Komisija odobrila širi djelomični pristup dokumentima 1. do 8. i 11., koji su prethodno otkriveni, kao i djelomičan pristup dokumentima 9., 10., 12. i 13., koji do tada nisu bili javno objavljeni u pročišćenom obliku, Komisija je istaknula važnost povjerenja javnosti u njezine postupke u vezi s kupnjom cjepiva i priznala da je potrebna visoka razina transparentnosti. Podsjetila je da je redovito dostavljala informacije o trenutnom stanju pregovora s predmetnim poduzetnicima, uključujući i Parlamentu, te o različitim mjerama poduzetima kako bi se osigurala transparentnost. Navela je da se savjetovala s poduzetnicima o

kojima je riječ kako bi odobrila najširi mogući pristup predmetnim sporazumima. Međutim, naglasila je da se na dan donošenja pobijane odluke nastavila zdravstvena kriza i da pravo na pristup dokumentima nije opće i apsolutno pravo. Zatim je istaknula opću prirodu argumentacije iz ponovljenog zahtjeva koja se odnosi na eventualnu sumnjičavost u vezi s cijepljenjem, različite izjave Parlamenta, Povelju i globalnu dimenziju pandemije te je podsjetila na to da općenita razmatranja, uključujući i ona o zaštiti zdravlja ljudi, nisu dovoljna za opravdanje prevladavajućeg javnog interesa, bez pojašnjenja o konkretnim razlozima kojima bi se opravdalo u kojoj bi mjeri otkrivanje služilo tom javnom interesu. Pojasnila je da nije mogla utvrditi nikakav javni interes koji bi mogao prevladati javni i privatni interes zaštićen člankom 4. stavkom 2. prvom alinejom Uredbe br. 1049/2001. Odbila je relevantnost razmatranja koja se temelje na okolnosti da su tri zaključena sporazuma o prethodnoj kupnji bila neovlašteno otkrivena u medijima. Naposljetku, smatrala je da činjenica da se predmetni sporazumi odnose na upravni postupak, a ne na zakonodavne akte, podupire zaključak prema kojem nijedan prevladavajući javni interes ne opravdava otkrivanje prikriivenih dijelova.

- 217 Iz tih razmatranja proizlazi da je Komisija pružila sažeta objašnjenja koja tužiteljima omogućuju da razumiju razloge koji su je naveli na to da isključi postojanje prevladavajućeg javnog interesa koji opravdava potpuno otkrivanje predmetnih sporazuma u smislu članka 4. stavka 2. posljednjeg dijela rečenice Uredbe br. 1049/2001.
- 218 Stoga treba odbiti prigovor koji se temelji na neispunjenju obveze obrazlaganja pobijane odluke.
- 219 Kad je riječ o osnovanosti obrazloženja pobijane odluke, Komisijina ocjena nije zahvaćena nikakvom pogreškom koja se tiče prava s obzirom na članak 4. stavak 2. prvu alineju Uredbe br. 1049/2001.
- 220 Naime, u ovom slučaju okolnost da su poduzetnici o kojima je riječ sudjelovali u izvršavanju zadaća od javnog interesa, osobito razvoju cjepiva protiv bolesti COVID-19 putem predujmova ili avansnih plaćanja iz javnih sredstava i plaćenih na temelju predmetnih sporazuma dogovorenih pregovorima od strane Komisije u ime država članica, u načelu može otkriti postojanje stvarnog javnog interesa za pristup informacijama o navedenim cjepivima i sporazumima (vidjeti u tom smislu presudu od 7. rujna 2023., Breyer/REA, C-135/22 P, EU:C:2023:640, t. 77.).
- 221 Osim toga, transparentnost postupka koji je Komisija provodila tijekom pregovora s proizvođačima cjepiva protiv bolesti COVID-19 i sklapanja predmetnih sporazuma u ime država članica može doprinijeti povećanju povjerenja građana Unije u pogledu strategije cijepljenja koju ta institucija promiče i, slijedom toga, osobito suzbijanju širenja lažnih informacija u pogledu uvjeta pregovora i sklapanja navedenih sporazuma (vidjeti u tom smislu presudu od 7. rujna 2022., Saure/Komisija, T-448/21, neobjavljenu, EU:T:2022:525, t. 45., i od 7. rujna 2022., Saure/Komisija, T-651/21, neobjavljenu, EU:T:2022:526, t. 46.).
- 222 U tom okviru valja utvrditi da Komisija nije zanijekala postojanje javnog interesa za dobivanje informacija o kupnji cjepiva i o predmetnim sporazumima, nego je u pobijanoj odluci smatrala da je taj interes zadovoljen različitim mjerama poduzetima kako bi se osigurala transparentnost, među kojima je javno objavljivanje ažuriranih informacija o stanju pregovora te usmeno i pismeno izvješćivanje Parlamenta. Također valja utvrditi da prikriivene informacije ne sadržavaju znanstvene pokazatelje o učinkovitosti i sigurnosti cjepiva koje bi se odnosile na razloge za moguću zabrinutost javnosti u vezi s upotrebom cjepiva.

- 223 Međutim, na temelju tako općenitih razmatranja poput onih na koja se pozivaju tužitelji, odnosno potrebe izgradnje povjerenja javnosti u postupanja Komisije u vezi s kupnjom cjepiva protiv bolesti COVID-19 i potrebe izgradnje povjerenja u sama cjepiva kako bi se suzbila pojava sumnjičavosti, ne može se utvrditi da je u ovom slučaju interes za transparentnošću imao poseban značaj koji je mogao prevladati nad razlozima koji opravdavaju odbijanje otkrivanja prikrivenih dijelova predmetnih sporazuma.
- 224 Taj zaključak nije doveden u pitanje detaljnijim argumentima tužiteljâ iz njihova podneska kojim se vrši prilagodba tužbe.
- 225 Kao prvo, tužitelji nisu ni na koji način potkrijepili da je otkrivanje informacija o lokaciji proizvodnih pogona poduzetnika o kojima je riječ njima samima i, *in fine*, javnosti, potrebno za organizaciju kampanja cijepljenja u državama članicama, s obzirom na to da navedene kampanje provode nadležna nacionalna tijela. Isto tako, nisu objasnili na koji bi način otkrivanje tih informacija omogućilo javnosti da stvori informirano mišljenje o riziku od mogućih kašnjenja u isporuci i o proizvodnom kapacitetu navedenih lokacija.
- 226 Kao drugo, valja utvrditi da tužitelji nisu potkrijepili svoje tvrdnje u dijelu u kojem ističu da otkrivanje cijena pojedinačnih doza i rasporeda isporuke omogućuje vraćanje povjerenja većem dijelu javnosti u kupnju cjepiva i objašnjavanje različitih izbora cjepiva u državama članicama i uočenih poteškoća u isporuci. Konkretno, oni ne objašnjavaju kako bi otkrivanje osjetljivih financijskih elemenata predmetnih sporazuma moglo pomoći povećanju povjerenja javnosti u zajedničku nabavu cjepiva protiv bolesti COVID-19, a koji se mogu upotrijebiti protiv predmetnih poduzetnika u njihovim pregovorima s kupcima iz trećih zemalja, pa čak i protiv Komisije i država članica u kontekstu naknadnih sporazuma o kupnji. Također ne objašnjavaju kako bi same cijene pojedinačnih doza mogle otkriti razloge na kojima se temelje odluke država članica u pogledu cjepiva korištenih u njihovim kampanjama cijepljenja protiv bolesti COVID-19. Međutim, na navedene odluke mogu utjecati, osim izbora države članice hoće li sudjelovati u predmetnom sporazumu i cijene, različita razmatranja, kao što su svojstva cjepiva, njegova dostupnost i rok isporuke. Osim toga, kao što to tvrdi Komisija, otkrivanje rasporeda isporuke ni na koji način ne bi pojasnilo uzroke mogućih poteškoća u isporuci.
- 227 Kao treće, u dijelu u kojem tužitelji tvrde da bi otkrivanje odredaba o predujmovima i avansnim plaćanjima omogućilo povećanje povjerenja javnosti u cjepiva i izvršena ulaganja javnih sredstava time što bi im omogućilo da analiziraju i donesu zaključak o pregovorima i Komisijinim ulaganjima te eventualnoj dobiti poduzetnika o kojima je riječ, valja istaknuti da osjetljivi financijski elementi predmetnih sporazuma nemaju nikakve veze sa učinkovitošću i sigurnošću cjepiva. Usto, tužitelji ne objašnjavaju kako bi otkrivanje prikrivenih elemenata moglo pomoći povećanju povjerenja javnosti s obzirom na to da bi mogli negativno utjecati na pregovore koji su u tijeku ili na buduće pregovore, čak i uz pretpostavku da šire otkrivanje odredaba koje su prikrivene u dokumentima 2. do 4., 12. i 13. doista omogućuje donošenje zaključaka o pregovorima o navedenim sporazumima, korištenju javnih sredstava i dobiti poduzetnika o kojima je riječ, kao što je to navedeno u točki 226. ove presude.
- 228 Kao četvrto, budući da mehanizam naknade štete predmetnim poduzetnicima od strane država članica ni na koji način ne utječe na sustav pravne odgovornosti navedenih poduzetnika na temelju Direktive 85/374 i da je ta informacija već bila u javnoj domeni u trenutku podnošenja prvotnog zahtjeva za pristup, tužitelji nisu objasnili kako bi otkrivanje odredaba o ugovornoj

odgovornosti predmetnih poduzetnika u slučaju povrede, raskida ili obustave navedenih sporazuma, osobito u vezi s kašnjenjima u isporuci ili izostankom isporuke, omogućilo povećanje povjerenja u cjepiva i suzbijanje dezinformacija.

- 229 Naposljetku, kao što je to Komisija navela u pobijanoj odluci, njezina upravna aktivnost ne zahtijeva jednak opseg pristupa dokumentima kao zakonodavna aktivnost neke institucije Unije (vidjeti po analogiji presude od 29. lipnja 2010., Komisija/Technische Glaswerke Ilmenau, C-139/07 P, EU:C:2010:376, t. 60., i od 27. veljače 2014., Komisija/EnBW, C-365/12 P, EU:C:2014:112, t. 91.).
- 230 Međutim, u ovom slučaju sporazumi o kojima je riječ ulaze u okvir upravne aktivnosti.
- 231 U tim okolnostima Komisija nije počinila pogrešku koja se tiče prava kada se na dan donošenja pobijane odluke pozvala na izuzeće u vezi sa zaštitom komercijalnih interesa poduzetnika, pri čemu, međutim, kao što to proizlazi iz članka 4. stavka 7. Uredbe br. 1049/2001, to izuzeće nije namijenjeno primjeni tijekom neograničenog razdoblja, nego samo onoliko dugo koliko je ta zaštita opravdana s obzirom na sadržaj predmetnog dokumenta (vidjeti u tom smislu presudu od 26. siječnja 2010., Internationaler Hilfsfonds/Komisija, C-362/08 P, EU:C:2010:40, t. 56. i 57.).
- 232 Iz toga slijedi da četvrti tužbeni razlog valja odbiti kao neosnovan.

E. Peti tužbeni razlog, koji se temelji na povredi članka 42. i članka 52. stavka 3. Povelje, kao i članka 10. stavka 1. EKLJP-a

- 233 Svojim petim tužbenim razlogom tužitelji podsjećaju na to da je Komisija dužna uzeti u obzir kako pravo na slobodu izražavanja, zajamčeno člankom 11. stavkom 1. Povelje, tako i pravo na pristup dokumentima, zaštićeno njezinim člankom 42. Prigovaraju Komisiji da nije razmotrila predstavljali li i u kojoj mjeri isključivo djelomični pristup predmetnim sporazumima zadiranje u njihovo ostvarivanje prava na slobodu izražavanja, utvrđeno člankom 11. stavkom 1. Povelje, a koje uključuje slobodu primanja informacija, povredom članka 52. stavka 3. navedene Povelje i članka 10. stavku 1. EKLJP-a. U fazi replike dodaju da je Komisija povrijedila i članak 42. Povelje time što nije poštovala ograničenja iz izuzeća koja se odnose na zaštitu komercijalnih interesa.
- 234 Komisija osporava tu argumentaciju.
- 235 S jedne strane, tvrdnja koja se odnosi na članak 42. Povelje, istaknuta u fazi replike, nova je i nedopuštena u nedostatku bilo kakvog argumenta koji joj ide u prilog i, u svakom slučaju, neosnovana. S druge strane, pravo na pristup dokumentima sadržano u članku 42. Povelje nije bezuvjetno, nego se ostvaruje, u skladu s člankom 52. stavkom 2. Povelje, pod uvjetima i u granicama utvrđenima Ugovorima. Prema tome, Komisija nije povrijedila slobodu izražavanja tužiteljâ time što je odbila pristup određenim dijelovima predmetnih sporazuma primjenom izuzeća iz članka 4. Uredbe br. 1049/2001.
- 236 Peti tužbeni razlog tužiteljâ treba tumačiti na način da se njime u biti Komisiji prigovara da je povrijedila članak 11. stavak 1. i članak 42. Povelje s obzirom na to da, kao što to proizlazi iz razmatranja drugih tužbenih razloga istaknutih u prilog ovoj tužbi, Komisija nije u dostatnoj mjeri razmotrila može li i u kojoj mjeri djelomično odbijanje pristupa predmetnim sporazumima predstavljati zadiranje u njihovo pravo na pristup dokumentima i njihovu slobodu izražavanja i informiranja.

- 237 Usto, treba istaknuti da tužitelji ne iznose konkretne argumente kojima bi dokazali kako, konkretno, djelomično odbijanje pristupa povređuje njihovo temeljno pravo i slobodu, nego utvrđenje takve povrede u biti uvjetuju prihvaćanjem prethodno razmotrenih tužbenih razloga.
- 238 U tim okolnostima, zbog istih razloga kao što su oni navedeni u točkama 39. do 46., 151. do 171. i 182. do 188. ove presude, kad je riječ o prikrivanju definicija pojmova „namjerna povreda” i „svi mogući razumni naponi” u dokumentima 4. i 7. i odredaba koje se odnose na donacije i preprodaju, kao i odredaba koje se odnose na naknadu štete u predmetnim sporazumima, treba utvrditi povredu članka 11. stavka 1. i članka 42. Povelje.
- 239 Suprotno tomu, budući da tužitelji ne iznose nijedan samostalan argument u odnosu na one iznesene u prvom do četvrtog tužbenog razloga koji su prethodno razmatrani u svrhu uskraćivanja pristupa informacijama različitim od onih navedenih u točki 238. ove presude, treba odbiti peti tužbeni razlog u pogledu takvih informacija.
- 240 S obzirom na prethodna razmatranja, treba djelomično prihvatiti peti tužbeni razlog.

F. Šesti tužbeni razlog, koji se temelji na povredi članaka 7. i 8. Uredbe br. 1049/2001 jer je pobijanom odlukom Komisija prikrila određene informacije koje je prethodno objavila

- 241 Svojim šestim tužbenim razlogom tužitelji tvrde da je Komisija povrijedila članke 7. i 8. Uredbe br. 1049/2001 time što je izostavila određene informacije iz dokumenata 7. i 11. koje je ipak otkrila u odgovoru na prvotni zahtjev. Prema njihovu mišljenju, Komisija ne može pravovaljano otkriti manje informacija u odgovoru na ponovljeni zahtjev.
- 242 Komisija osporava tu argumentaciju.
- 243 U tom pogledu, nije potrebno zauzeti stav o pitanju može li Komisija u odgovoru na ponovljeni zahtjev povući pristup određenim informacijama otkrivenima u svojem prvotnom stajalištu, dovoljno je utvrditi da u ovom slučaju Komisija nije namjeravala ukinuti pristup informacijama iz dokumenata 7. i 11. otkrivenima u svojem početnom stajalištu.
- 244 Naime, s jedne strane, točno je da je Komisija prikrila određene informacije iz dokumenata 7. i 11. koje je ipak objavila u odgovoru na prvotni zahtjev. Međutim, u pobijanoj odluci uopće se ne spominje takvo povlačenje. S druge strane, Komisija se pred Općim sudom izričito pozvala na činjenicu da tužitelji nisu imali interes za isticanje takvog tužbenog razloga zato što su „već zakonito dobili [...] pristup dijelovima dokumenata koji su bili otkriveni u početnoj fazi”. Naposljetku, Komisija nije zatražila od tužiteljâ da se obvežu na brisanje podataka koji su im priopćeni.
- 245 U tim okolnostima treba smatrati da su tužitelji zadržali pristup određenim informacijama iz dokumenata 7. i 11. dobivenima u odgovoru na njihov prvotni zahtjev.
- 246 Slijedom navedenog, šesti tužbeni razlog treba odbiti kao bespredmetan.
- 247 S obzirom na sva prethodna razmatranja, pobijanu odluku treba poništiti u dijelu u kojem se njome odbija širi pristup, kao prvo, definicijama pojmova „namjerna povreda” u dokumentu 1. i „svi mogući razumni naponi” u dokumentima 4. i 7., kao drugo, odredbama koje se odnose na donacije i preprodaje i, kao treće, odredbama o naknadi štete.

248 U tom kontekstu treba podsjetiti na to da Opći sud ne može zamijeniti Komisiju i navesti dijelove dokumenata kojima je trebao biti odobren potpun ili djelomičan pristup, s obzirom na to da je institucija prilikom provedbe ove presude i u skladu s člankom 266. UFEU-a dužna uzeti u obzir razloge koji su s tim u vezi u njoj izneseni (vidjeti u tom smislu presudu od 6. srpnja 2006., Franchet i Byk/Komisija, T-391/03 i T-70/04, EU:T:2006:190, t. 133.).

IV. Troškovi

249 Sukladno članku 134. stavku 1. Poslovnika, stranka koja ne uspije u postupku dužna je, na zahtjev protivne stranke, snositi troškove. Budući da Komisija nije uspjela u postupku, treba joj naložiti snošenje troškova, sukladno zahtjevu tužiteljâ.

Slijedom navedenoga,

OPĆI SUD (peto vijeće)

proglašava i presuđuje:

- 1. Odluka Europske komisije C(2022) 1038 *final*, od 15. veljače 2022., poništava se u dijelu u kojem je Komisija odbila širi pristup, kao prvo, definicijama pojmova „namjerna povreda” (*wilful misconduct*) iz sporazuma o prethodnoj kupnji sklopljenog između nje i AstraZenece te „svi mogući razumni naponi” (*best reasonable efforts*) iz sporazuma o prethodnoj kupnji sklopljenog između Komisije i Pfizer-BioNTecha i iz sporazuma o kupnji sklopljenog između Komisije i Pfizer-BioNTecha, kao drugo, odredbama koje se odnose na donacije i preprodaje i, kao treće, odredbama o naknadi štete u sporazumima o prethodnoj kupnji i sporazumima o kupnji sklopljenima između nje i predmetnih farmaceutskih društava za kupnju cjepiva protiv bolesti COVID-19 na temelju članka 4. stavka 2. prve alineje Uredbe (EZ) br. 1049/2001 Europskog parlamenta i Vijeća od 30. svibnja 2001. o javnom pristupu dokumentima Europskog parlamenta, Vijeća i Komisije.**
- 2. Tužba se odbija u preostalom dijelu.**
- 3. Komisiji se nalaže snošenje troškova, uključujući troškove nastale u vezi s tužbom u njezinoj prvotnoj verziji.**

Svenningsen

Mac Eochaidh

Martín y Pérez de Nanclares

Objavljeno na javnoj raspravi u Luxembourggu 17. srpnja 2024.

Potpisi

Sadržaj

I.	Okolnosti spora	3
II.	Zahtjevi stranaka	5
III.	Pravo	6
A.	Prvi tužbeni razlog i prvi dio drugog tužbenog razloga, koji se temelje na pogrešnoj primjeni izuzeća koje se odnosi na zaštitu komercijalnih interesa na informacije koje nisu obuhvaćene navedenim izuzećem, nedostatku obrazloženja u tom pogledu, kao i na nedosljednoj primjeni navedenog izuzeća	6
1.	Uvodne napomene	8
2.	Obrazloženje pobijane odluke u pogledu djelomičnog prikrivanja definicija	9
B.	Drugi tužbeni razlog, koji se temelji na nepostojanju opravdanja za primjenu izuzeća u vezi sa zaštitom komercijalnih interesa i na povredi Uredbe br. 1049/2001 s obzirom na to da Komisija nije strogo tumačila i primijenila gore navedeno izuzeće	11
1.	Uskraćivanje pristupa podatku o lokaciji proizvodnih pogona	11
2.	Djelomično odbijanje pristupa odredbama iz područja prava intelektualnog vlasništva .	14
a)	Obrazloženje pobijane odluke	14
b)	Osnovanost obrazloženja pobijane odluke	15
3.	Djelomično odbijanje pristupa odredbama koje se odnose na predujmove ili avansna plaćanja	16
a)	Obrazloženje pobijane odluke	17
b)	Osnovanost obrazloženja pobijane odluke	19
4.	Djelomično odbijanje pristupa odredbama o odgovornosti i naknadi štete	20
a)	Obrazloženje pobijane odluke	22
b)	Osnovanost obrazloženja pobijane odluke	24
1)	Odredbe koje se odnose na ugovornu odgovornost	24
2)	Odredbe koje se odnose na naknadu štete	24
5.	Djelomično odbijanje pristupa rasporedima isporuke	27
6.	Djelomično odbijanje pristupa odredbama o donacijama i preprodaji	28
7.	Zaključak o drugom tužbenom razlogu	29

C. Treći tužbeni razlog, koji se temelji na nedosljednoj primjeni Uredbe br. 1049/2001 koja je dovela do njezine povrede i povredi načela dobre uprave time što Komisija nije prikrila, u istoj mjeri, odredbe ili informacije iste prirode	30
D. Četvrti tužbeni razlog, temelji se na povredi članka 4. stavka 2. Uredbe br. 1049/2001 jer Komisija nije priznala postojanje prevladavajućeg javnog interesa koji opravdava otkrivanje traženih informacija	31
E. Peti tužbeni razlog, koji se temelji na povredi članka 42. i članka 52. stavka 3. Povelje, kao i članka 10. stavka 1. EKLP-a	36
F. Šesti tužbeni razlog, koji se temelji na povredi članaka 7. i 8. Uredbe br. 1049/2001 jer je pobijanom odlukom Komisija prikrila određene informacije koje je prethodno objavila . . .	37
IV. Troškovi	38