



Zbirka odločb sodne prakse

SKLEPNI PREDLOGI GENERALNEGA PRAVOBRANILCA
PEDRA CRUZA VILLALÓNA,
predstavljeni 3. oktobra 2013¹

Zadeva C-365/12 P

**Komisija
proti**

EnBW Energie Baden-Württemberg

„Pritožba — Uredba (ES) št. 1049/2001 — Dostop do dokumentov institucij — Prošnja za dostop do upravnega spisa, ki se nanaša na postopek izvajanja člena 81 ES in člena 53 Sporazuma EGP — Zavrnitev na podlagi člena 4(2) Uredbe (ES) št. 1049/2001 — Dostop do informacij, posredovanih v okviru programa prizanesljivosti — Uredba (ES) št. 1/2003 — Usklajena razlaga ureditev dostopa do dokumentov institucij“

1. Komisija je to pritožbo vložila zoper sodbo Splošnega sodišča z dne 22. maja 2012 v zadevi EnBW proti Komisiji,² s katero je bila za nično razglašena Odločba Komisije z dne 16. junija 2008,³ s katero je bila zavrnjena prošnja za dostop do dokumentov na podlagi Uredbe Evropskega parlamenta in Sveta št. 1049/2001 z dne 30. maja 2001 o dostopu javnosti do dokumentov Evropskega parlamenta, Sveta in Komisije.⁴ Konkretno, prošnja se je nanašala na dostop do vseh dokumentov iz postopka v zvezi z omejevalnim sporazumom, ki ga je Komisija sankcionirala z uporabo člena 101 PDEU.⁵

2. Zastavljena vprašanja Sodišču omogočajo, da odloči o razmerju med Uredbo št. 1049/2001 in tretjo vejo prava konkurence, in sicer omejevalnimi sporazumi, pri čemer je to že storilo glede državnih pomoči (zadeva Technische Glaswerke Ilmenau)⁶ in postopki koncentracij (zadeva Komisija proti Agrofert Holding)⁷. Temeljno vprašanje, ki se poraja v tej zadevi, ni navsezadnje nič drugega kot odločitev, ali se doktrina, ki je sprejeta glede drugih dveh vej prava konkurence, uporablja tudi za omejevalne sporazume in specifično v kontekstu „programov prizanesljivosti“.

I – Pravni okvir

3. V skladu s členom 4(2) Uredbe št. 1049/2001 „[i]nstitucije zavrnejo dostop do dokumenta, kadar bi razkritje oslabilo varstvo“, med drugim „poslovnih interesov fizičnih in pravnih oseb, vključno z intelektualno lastnino [...], [in] namen inšpekcij, preiskav in revizij, razen če ne prevlada javni interes za razkritje“.

1 — Jezik izvirnika: španščina.

2 — Zadeva EnBW proti Komisiji, T-344/08.

3 — Odločba SG.E.3/MV/psi D(2008) 4931.

4 — UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 1, zvezek 3, str. 331.

5 — Odločba C(2006) 6762 final z dne 24. januarja 2007, zadeva COMP/F/38.899. Med zadevnimi proizvajalci sta družba ABB Ltd. (v nadaljevanju: ABB) in družba Siemens AG (v nadaljevanju: Siemens).

6 — Sodba z dne 29. junija 2010 v zadevi C-139/07 P, ZOdl., str. I-5885 (v nadaljevanju: TGI).

7 — Sodba z dne 28. junija 2012 v zadevi C-477/10 P.

4. V skladu s členom 4(3), drugi pododstavek, Uredbe št. 1049/2001 se „[d]ostop do dokumenta, ki vsebuje mnenja za notranjo rabo kot del razprav in predhodnih posvetovanj v zadevni instituciji, [...] zavrne tudi po sprejetju odločitve, če bi razkritje resno oslabilo postopek odločanja institucije, razen če ne prevlada javni interes za razkritje“.

5. Uredba (ES) št. 1/2003,⁸ ki v členih od 17 do 22 opredeljuje preiskovalno pooblastilo Komisije v postopkih v zvezi s konkurenco, v členu 27(2) določa:

„Pravica do obrambe strank se v postopkih v celoti spoštuje. Strankam je zagotovljena pravica do vpogleda v spis Komisije, ob upoštevanju pravnega interesa podjetij za varstvo poslovnih skrivnosti. Pravica do vpogleda v spis se ne razširi na zaupne informacije in interno dokumentacijo Komisije ali organov, pristojnih za konkurenco v državah članicah. Zlasti se pravica do vpogleda ne razširi na korespondenco med Komisijo in organi, pristojnimi za konkurenco v državah članicah, ali med njimi, vključno z dokumenti, ki so sestavljeni v skladu s členoma 11 in 14. Nič v tem odstavku ne preprečuje Komisiji, da razkrije in uporabi informacije, ki so potrebne za dokazovanje kršitve.“

6. Člen 28(1) iste Uredbe št. 1/2003 določa, da se brez poseganja v izmenjavo informacij med organi, pristojnimi za konkurenco v državah članicah, in v sodelovanje Komisije s sodišči držav članic „informacije, ki so zbrane v skladu s členi 17 do 22, uporabljajo samo za namen, za katerega so bile pridobljene“.

7. Odstavek 2 istega člena 28 pa določa: „Brez poseganja v izmenjavo in uporabo informacij, predvidenih v členih 11, 12, 14, 15 in 27, Komisija in organi, pristojni za konkurenco v državah članicah, [uradniki], uslužbenci in druge osebe, ki delajo pod nadzorom teh organov, pa tudi uradniki in javni uslužbenci drugih organov držav članic ne razkrivajo informacij, ki jih pridobivajo ali izmenjujejo med seboj v skladu s to uredbo, in informacij, za katere velja obveznost varovanja [poklicne tajnosti] poslovne skrivnosti. Ta obveznost velja tudi za vse predstavnike držav članic, ki se udeležujejo zasedanj Svetovalnega odbora.“

8. Pravila glede dostopa do dokumentacije in ravnanja z zaupnimi podatki v postopkih na področju konkurence so v členih 15 in 16 Uredbe (ES) št. 773/2004.⁹

II – Dejansko stanje

9. Družba EnBW Energie Baden-Württemberg (v nadaljevanju: EnBW) je podjetje za distribucijo energije, ki ocenjuje, da je oškodovano zaradi omejevalnega sporazuma proizvajalcev plinsko izoliranih stikalnih naprav, ki ga je Komisija sankcionirala na podlagi člena 101 PDEU.

10. Družba EnBW je 9. novembra 2007 s sklicevanjem na Uredbo št. 1049/2001 pri Komisiji zaprosila za dostop do vseh dokumentov v zvezi s postopkom, v katerem je bila izrečena sankcija.

11. Prošnja je bila dokončno zavrnjena z odločbo z dne 16. junija 2008 (v nadaljevanju: izpodbijana odločba). V njej je Komisija zaprosene dokumente razvrstila v pet kategorij, in sicer:

- 1) dokumenti, ki so bili posredovani v okviru prijave za imuniteto ali prizanesljivost,
- 2) zahteve za informacije in odgovori strank,

⁸ — Uredba Sveta z dne 16. decembra 2002 o izvajanju pravil konkurence iz členov 81 in 82 Pogodbe (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 8, zvezek 2, str. 205).

⁹ — Uredba Komisije z dne 7. aprila 2004 v zvezi z vodenjem postopkov Komisije v skladu s členoma 81 in 82 Pogodbe o ustanovitvi Evropske skupnosti (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 8, zvezek 3, str. 81).

- 3) dokumenti, pridobljeni pri preiskavah v prostorih zadevnih podjetij,
- 4) obvestilo o ugotovitvah o možnih kršitvah in odgovori strank,
- 5) notranji dokumenti:
 - a) dokumenti o dejstvih (zabeleške o ugotovitvah na podlagi zbranih dokazov; korespondenca z drugimi organi, pristojnimi za konkurenco; posvetovanje z drugimi službami Komisije);
 - b) procesni akti (odredbe o preiskavi; zapisniki o opravljeni preiskavi; izvlečki dokumentov, pridobljenih pri preiskavah; dokumenti, ki se nanašajo na vročanje nekaterih dokumentov; zabeleške).

12. Komisija je ocenila, da vse kategorije spadajo v okvir izjeme iz člena 4(2), tretja alineja, Uredbe št. 1049/2001 (oslabitev varstva namena inšpekcij, preiskav in revizij). Dokumenti, ki spadajo v kategorije od 1 do 4, pa naj bi bili poleg tega zajeti s členom 4(2), prva alineja (oslabitev varstva poslovnih interesov fizičnih in pravnih oseb), dokumenti, ki spadajo v kategorijo 5 a), pa naj bi bili zajeti z izjemo iz odstavka 3 omenjenega člena 4 (resna oslabitev postopka odločanja).

13. Družba EnBW je zoper odločbo pri Splošnem sodišču vložila ničnostno tožbo (zadeva T-344/08). Na njeni strani je intervenirala Kraljevina Švedska.

14. Splošno sodišče je tožbi družbe EnBW ugodilo s sodbo z dne 22. maja 2012 (v nadaljevanju: izpodbijana sodba).

III – Sodba Splošnega sodišča

15. Splošno sodišče je ugotovilo, prvič, da je Komisija storila očitno napako pri presoji, ko je štela, da družba EnBW ni zaprosila za dostop do dokumentov iz kategorije 5(b) (točke od 32 do 37 izpodbijane sodbe).

16. Dalje je Splošno sodišče obravnavalo, ali so v tem primeru izpolnjeni pogoji za to, da ni treba izpolniti obveznosti konkretnega in posamičnega preizkusa vsebine zaprošenih dokumentov (točke od 44 do 112). V zvezi s tem je ugotovilo, da splošna domneva za zavrnitev dostopa, na katero se je oprla Komisija, velja le za čas trajanja postopka, v okvir katerega spadajo zaprošeni dokumenti.¹⁰ Ko pa se postopek kot v tej zadevi konča, je potreben konkreten in posamičen preizkus vsakega zadevnega dokumenta (točke od 56 do 63).

17. Potem se je Splošno sodišče osredotočilo na vprašanje, ali je Komisija ravnala pravilno, ko je dokumente preizkusila tako, da jih je razvrstila v kategorije (točke od 64 do 112). Po njegovi presoji naj bi bile kategorije 1, 2, 4 in 5 a) za obravnavo prošnje za dostop brezpredmetne, saj ni dejanske razlike med dokumenti, ki so bili vanje uvrščeni. Le kategorija 3 (Dokument, pridobljeni pri preiskavah v prostorih zadevnih podjetij) naj bi bila uporabna za namene presoje morebitne uporabe izjeme iz člena 4(2), tretja alineja (varstvo namena inšpekcij, preiskav in revizij), saj gre za dokumente, ki so bili pridobljeni zoper voljo podjetja. Zato je Splošno sodišče izpodbijano odločbo razglasilo za nično v delu, v katerem je bil zavrnen dostop do dokumentov, ki spadajo v kategorije 1, 2, 4 in 5 a).

¹⁰ — V skladu z doktrino iz prej navedene sodbe TGI, točke od 55 do 58.

18. Ne glede na to je Splošno sodišče kot dodatno obravnavalo zavrnitev dostopa do dokumentov iz kategorij 1, 2, 4 in 5 a) (točke od 113 do 176) in ugotovilo, da varstvo namena preiskav ne more upravičiti zavrnitve dostopa do dokumentov iz kategorij od 1 do 4 in 5 a), saj gre v tej zadevi za postopek, ki se je že končal, in ni razlogov, ki bi upravičevali različno obravnavo postopkov na področju konkurence (točke od 113 do 130).

19. Po oceni Splošnega sodišča Komisija tudi ni utemeljila, da bi lahko dostop do dokumentov oslabil varstvo poslovnih interesov zadevnih podjetij (člen 4(2), prva alineja), saj za ta namen ne zadošča posamičen preizkus, ki je bil opravljen med potekom postopka (točke od 131 do 150).

20. Nazadnje je Splošno sodišče ocenilo, da je Komisija storila napako, ker je za dokumente iz kategorije 5 a) na splošno in abstraktno uporabila izjemo iz člena 4(3), drugi pododstavek (mnenja za notranjo rabo) (točke od 151 do 170).

IV – Pritožba

21. Komisija je 31. julija 2012 zoper sodbo Splošnega sodišča vložila pritožbo.

22. V pritožbi Komisija Splošnemu sodišču predlaga, naj odloči o petih vprašanjih. Prvič, glede splošnih preudarkov in načel, ki jih je treba upoštevati za razlago Uredbe št. 1049/2001, ki, ob tem da je usklajena z določbami na področju konkurence, ne posega v njihovo učinkovitost. Drugič, glede možnosti, da se lahko dostop do dokumentov iz postopka na področju omejevalnih sporazumov zavrne na podlagi splošne domneve, da morajo biti ti dokumenti varovani. Tretje in četrto vprašanje se nanašata na obseg varstva namena preiskav na eni strani in obseg varstva poslovnih interesov na drugi strani. Predmet petega in zadnjega vprašanja so pogoji, pod katerimi lahko Komisija zavrne dostop do notranjih dokumentov tudi po tem, ko je že sprejela odločbo.

23. Vsako od teh vprašanj se zastavlja v okviru enakega števila pritožbenih razlogov, in sicer: (1) Napačna uporaba prava zaradi neupoštevanja potrebe po skladni razlagi Uredbe št. 1049/2001 zaradi zagotovitve polnega učinka določb, ki se nanašajo na druga področja. (2) Napačna uporaba prava zaradi zanikanja obstoja splošne domneve, ki se uporablja za vse dokumente iz postopka na področju omejevalnih sporazumov. (3) Napačna razlaga obsega varstva namena preiskav. (4) Napačna razlaga obsega varstva poslovnih interesov. (5) Napačna razlaga pogojev, pod katerimi lahko Komisija zavrne dostop do dokumenta, tudi ko je postopek odločanja končan.

24. Peti pritožbeni razlog je sestavljen iz treh podrednih razlogov: A) Napačna razlaga pojma „dokument, ki vsebuje mnenja za notranjo rabo kot del razprav in predhodnih posvetovanj“ iz člena 4(3) Uredbe št. 1049/2001. B) Napačna ugotovitev, da Komisija ni dokazala, da dokumenti iz kategorije 5 a) obsegajo mnenja za notranjo rabo. C) Napačna razlaga obveznosti obrazložitve iz člena 4(3), drugi pododstavek.

25. Komisija predlaga razveljavitev izpodbijane sodbe in zavrnitev tožbe v zadevi T-344/08.

V – Postopek pred Sodiščem

26. Pisna stališča so predložile: švedska vlada v podporo družbi EnBW, družbi ABB in Siemens pa v podporo Komisiji.

27. S sklepom predsednika Sodišča z dne 19. februarja 2013 so bili zaradi neobstoja neposrednega interesa zavrjeni predlogi za intervencijo družb HUK-Coburg Haftpflicht-Unterstützungs-kasse kraftfahrender Beamter Deutschlands, LVM Landwirtschaftlicher Versicherungsverein Münster, VHV Allgemeine Versicherung AG in Württembergische Gemeinde-Versicherung.

28. Na obravnavi 13. junija 2013 so bile navzoče Komisija in družbe EnBW, ABB ter Siemens.

29. V okviru prvega pritožbenega razloga Komisija ob podpori družb ABB in Siemens navaja, da Splošno sodišče ni upoštevalo nujnosti glede usklajene razlage Uredbe št. 1049/2001 ter uredb št. 1/2003 in št. 773/2004. Meni, da je Splošno sodišče Uredbi št. 1049/2001 pripisalo primarnost, ki ni v skladu s sodno prakso iz zadev Komisija proti Éditions Odile Jacob¹¹ in Komisija proti Agrofert Holding. Po mnenju te institucije politika Unije na področju konkurence zasluži posebno obravnavo, kar zadeva dostop do dokumentov. Družba EnBW temu stališču nasprotuje in trdi, da sodna praksa, ki jo navaja Komisija, ni upoštevana. Meni, da je teza Komisije v nasprotju s členom 101 TFUE, saj bi onemogočila vlaganje odškodninskih tožb zoper podjetja, ki sodelujejo pri omejevalnih sporazumih, če prizadete osebe ne bi imele dostopa do dokumentacije, ki je potrebna za utemeljitev njihovega odškodninskega zahtevka, kar bi bilo v nasprotju z doktrino iz sodbe Pfeleiderer.¹²

30. V okviru drugega pritožbenega razloga Komisija ob podpori družb ABB in Siemens zagovarja, da v nasprotju s stališčem Splošnega sodišča obstaja splošna domneva v korist dokumentov iz postopka v zvezi z omejevalnimi sporazumi in ni upošteveno, ali se je postopek že končal, saj je upoštevana le narava varovanih interesov. Ocenjuje, se mora domneva, ki velja na področju državnih pomoči in koncentracij, uporabiti tudi za omejevalne sporazume. Družba EnBW pa navaja, da se ob tem, da je postopek končan, uporablja edino Uredba št. 1049/2001, zaradi česar so neupoštevne specialne določbe s področja omejevalnih sporazumov. Švedska pa navaja, da mora institucija, če se opre na splošne domneve, preveriti, ali so pri posameznem dokumentu podani razlogi splošne narave, ki se uporabljajo za določeno vrsto dokumenta.

31. V okviru tretjega pritožbenega razloga Komisija ob podpori družb ABB in Siemens navaja, da rešitev Splošnega sodišča ogroža mehanizem prizanesljivosti in, na splošno, učinkovito uporabo prava konkurence ter pri tem tudi navaja, da se postopek lahko šteje za končan, le kadar zoper odločbo, s katero je končan, ni mogoče več vložiti nobenega pravnega sredstva. Družba EnBW odgovarja, da diskrecijska pravica Komisije ne more biti izvzeta iz sodnega nadzora in da se pritožba omejuje na navajanje abstraktnih in splošnih očitkov glede tveganja, kar zadeva sodelovanje podjetij v postopkih, ki jih uvede Komisija.

32. V okviru četrtega pritožbenega razloga Komisija, ob podpori družb ABB in Siemens, nasprotuje presoji Splošnega sodišča, da ni bilo dokaza zatrjevanega posega (varstvo poslovnih interesov), in trdi, da je varstvo poslovnih interesov ozko povezano z varstvom namena preiskav, zaradi česar je zajeto z isto vrsto splošne domneve. Poudarja zlasti, da gre za informacije, ki bi jih bila podjetja morala posredovati Komisiji. Družba EnBW vztraja pri tem, da varstva poslovnih interesov ni mogoče obravnavati enako tako v postopku koncentracije kot v postopku po Uredbi št. 1/2003, saj v tem slednjem podjetje, ki želi prizanesljivost, posreduje informacije prostovoljno, ne zaradi svojih poslovnih interesov, temveč zaradi interesa, da se izogne globi, medtem ko v postopku koncentracije podjetja ne morejo zavrniti posredovanja zahtevanih informacij.

33. V okviru petega pritožbenega razloga Komisija ob podpori družb ABB in Siemens navaja, da je Splošno sodišče storilo napako, ker ni upoštevalo, da se splošna domneva razširja na vse notranje dokumente iz postopka, in ker je ugotovilo, da njihovo razkritje ne bi vplivalo na postopek odločanja. Družba EnBW replicira, da Komisija ni pojasnila, zakaj vsi dokumenti vsebujejo mnenja, niti ni predložila začetnih dokazov za to, da bi njihovo razkritje škodilo postopku odločanja, v katerem je bila odločba sprejeta pred petimi leti.

11 — Sodba z dne 28. junija 2012 v zadevi C-404/10 P.

12 — Sodba z dne 14. junija 2011 v zadevi C-360/09, ZOdl., str. I-5161.

34. Nazadnje Komisija predlaga, da se zavrne prvotni zahtevek družbe EnBW, saj naj bi ta morala dokazati, da so bili zaprošeni dokumenti izključeni iz splošne domneve za zavrnitev dostopa, oziroma če tega ne stori, izkazati prevladujoč interes za razkritje. Po drugi strani družba EnBW navaja, da je bila njena tožba pred Splošnim sodiščem utemeljena, zaradi česar je treba pritožbo zavrni in izpodbijano določbo v celoti razglasiti za nično ali, podredno, v delu, v katerem je bil zavrnen tudi delni dostop do zaprošenih informacij.

VI – Presoja

35. Pred obravnavo vsakega od pritožbenih razlogov moram najprej, tako kot v zadevi Agrofert, poudariti, da vlagatelj prošnje za dostop do informacij ni bil stranka v postopku, v katerem je nastala dokumentacija, za katero se zanima. Družba EnBW je v tem smislu v razmerju do tega postopka tretji. Njen interes za to dokumentacijo se navezuje na njen namen, da jo uporabi za vložitev odškodninske tožbe zoper stranke v tem postopku. V vsakem primeru pa je, tako kot sem poudaril v sklepnih predlogih v zadevi Agrofert,¹³ „ta zadeva predvsem zadeva glede transparentnosti“, in ne, v tem primeru, glede omejevalnih sporazumov. Zato bom, kot v tisti zadevi, „o rešitvi zadeve odločil predvsem ob upoštevanju Uredbe št. 1049/2001“.¹⁴

A – Prvi pritožbeni razlog

36. Komisija kot prvi pritožbeni razlog navaja napačno uporabo prava zaradi neupoštevanja potrebe po „skladni razlagi“ Uredbe št. 1049/2001 zaradi zagotovitve polnega učinka določb, ki se nanašajo na druga področja pravnega reda Unije. Treba je reči, da drugi štirje pritožbeni razlogi opredeljujejo vidike izpodbijane sodbe, v katerih naj bi se pokazalo to neupoštevanje, zaradi česar je prišlo do napačne razlage in uporabe Uredbe št. 1049/2001.

37. S prvim pritožbenim razlogom se, kot v zadevi Agrofert, zastavlja vprašanje, ali se mora splošna ureditev pravice do dostopa do dokumentov institucij v Uredbi št. 1049/2001 v nekaterih pogledih uskladiti s specialnimi pravili iz druge zakonodaje EU ali, nasprotno, ta uredba v vsakem primeru izčrpno ureja izvajanje te pravice.

38. Iz sodne prakse Sodišča je jasno razvidno – in v tem smislu se je treba s Komisijo strinjati – da Uredba št. 1049/2001 ni predpis, ki obstaja, da tako rečem, v vakuumu, temveč da morata biti tako njena razlaga kot uporaba združljivi s posebnimi režimi, ki urejajo dostop do dokumentov na nekaterih področjih. Z drugimi besedami, Uredba št. 1049/2001 ne more izčrpno urejati zagotavljanja transparentnosti v pravu Unije, temveč se mora kot predpis, ki vsebuje splošna pravila glede dostopa do dokumentov institucij, razlagati in uporabljati na način, ki zagotavlja združljivost z različnimi pravili o dostopu do dokumentov, ki se nanašajo na postopke, ti pa so predmet posebne ureditve.

39. Skratka menim, da je glede uredb, ki veljajo na zadevnem področju, potrebna dosledna razlaga.

40. Poleg tega je to neizogibno usklajenost med Uredbo št. 1049/2001 kot splošno ureditvijo na področju transparentnosti institucij in nekaterimi uredbami Unije kot specialnimi normami o dostopu do posebnih postopkov Sodišče poudarilo v že obsežni sodni praksi, ki je bila nedavno navedena v sodbi Agrofert.¹⁵

13 — Predstavljeni 8. decembra 2011, točka 26.

14 — *Loc. ult. cit.*

15 — Sodba Komisija proti Agrofert Holding, točka 50.

41. Vendar v nasprotju s trditvami Komisije menim, da Splošno sodišče pri razlagi Uredbe št. 1049/2001, kot je razvidna iz izpodbijane sodbe, ni opustilo upoštevanja specifičnih predpisov, ki urejajo dostop do postopka, v katerem so nastali zadevni dokumenti.

42. V točki 55 sodbe je namreč navedena sodna praksa Sodišča glede splošnega preudarka, da lahko razkritje nekaterih dokumentov škodi splošnemu interesu, ki ga je zakonodajalec želel varovati ravno z vzpostavitvijo specifične ureditve za dostop do teh dokumentov. V tem okviru se Splošno sodišče v nadaljevanju sklicuje na postopke za dostop do dokumentov na področju državnih pomoči, koncentracij in, kar je tu pomembno, na področju usklajenih ravnanj ali omejevalnih sporazumov.

43. Res je, da je Splošno sodišče ugotovilo, da se sodna praksa, da je treba Uredbo št. 1049/2001 razlagati glede na režime dostopa, ki so določeni v postopkih o državnih pomočeh, uporablja le v primeru postopkov, ki tečejo in je „ni mogoče prenesti na položaj, v katerem je institucija že sprejela končno odločbo, s katero je bil spis, v katerega se je zaprosil vpogled, zaključen, kot je to bilo v obravnavanem primeru“.¹⁶

44. Po drugi strani Splošno sodišče v nadaljevanju navaja, da „bi morala v obravnavanem primeru splošna domneva, da se dokumenti iz spisa v postopku na področju konkurence ne smejo razkriti, izhajati iz Uredbe Sveta (ES) št. 1/2003 [...] in sodne prakse o pravici do pregledovanja dokumentov iz upravnega spisa Komisije“.¹⁷ Splošno sodišče je s sklicevanjem v točkah 59 in 60 na ureditev dostopa iz Uredbe št. 1/2003 končalo z navedbo, da „čeprav imajo podjetja, na katera se nanaša postopek na področju omejevalnih sporazumov, in vlagatelji pritožb, glede katerih se je Komisija odločila, da ne bo ukrepala, pravico pregledovati nekatere dokumente iz upravnega spisa Komisije, za to pravico veljajo nekatere omejitve, ki jih je treba presoјati od primera do primera. Zato tudi če bi se sledilo razlogovanju, ki ga je Sodišče uporabilo v sodbi TGI [...], in sicer da je treba pri razlagi izjeme iz člena 4(2), tretja alineja, Uredbe št. 1049/2001 upoštevati omejitve vpogleda v spis, ki obstajajo v okviru določenih vrst postopkov, kot so postopki na področju državnih pomoči in na področju omejevalnih sporazumov, tako upoštevanje ne bi omogočilo domneve, da ker bi se v nasprotnem primeru poseglo v sposobnost Komisije, da preganja omejevalne sporazume, za vse dokumente iz njenih spisov na tem področju samodejno velja ena od izjem iz člena 4 Uredbe št. 1049/2001“.¹⁸

45. Na koncu je v izpodbijani sodbi odločeno, da „Komisija ni mogla domnevati, ne da bi opravila konkretno analizo vsakega dokumenta, da za vse zaprosene dokumente očitno velja izjema iz člena 4(2), tretja alineja, Uredbe št. 1049/2001“.¹⁹

46. Iz prej navedenega jasno izhaja, da Splošno sodišče ni „neupoštevalo“, kot trdi Komisija, potrebe po razlagi Uredbe št. 1049/2001, ki je združljiva z določbami z drugih področij pravnega reda Unije. Prej nasprotno, v izpodbijani sodbi ni opuščena razlaga Uredbe št. 1049/2001 ob upoštevanju mogočega vpliva pravil, ki urejajo dostop do dokumentov, ki so nastali ali se uporabljajo v postopkih v zvezi z omejevalnimi sporazumi.

47. Ločeno vprašanje pa je, ali je imel ta poskus usklajene razlage želen učinek. Glede tega je treba odločiti ob obravnavi preostalih pritožbenih razlogov, ki se osredotočajo na domnevno napačno uporabo prava, ki je posledica napačne razlage Uredbe št. 1049/2001. Vendar je po mojem mnenju očitno, da Splošnemu sodišču ni mogoče očitati, da je to uredbo razlagalo brez upoštevanja njenega konteksta, tj. skupka pravil, ki urejajo dostop do nekaterih postopkov.

48. Skratka, menim, da je treba prvi pritožbeni razlog zavrniiti.

¹⁶ — Izpodbijana sodba, točka 57.

¹⁷ — Prav tam, točka 58.

¹⁸ — Prav tam, točka 61.

¹⁹ — Prav tam, točka 62.

B – Drugi pritožbeni razlog

49. Z drugim pritožbenim razlogom zoper sodbo Splošnega sodišča Komisija zatrjuje domnevno napačno uporabo prava, ker je bil zavrnen obstoj splošne domneve, ki se uporablja za vse dokumente iz postopka na področju omejevalnih sporazumov, in sicer da lahko njihovo razkritje škodi splošnemu interesu, ki se varuje v tem postopku.

50. Začel bom najprej s trditvijo, da ocenjujem, da se sodna praksa Sodišča, na podlagi katere so dopustne *splošne domneve* glede dokumentov, za katere, zaradi postopka, v katerega se umeščajo, obstaja posebna ureditev glede dostopa, vsekakor lahko uporabi za primer dokumentov, ki so nastali ali bili uporabljeni v postopku v zvezi z omejevalnimi sporazumi.

51. Kot vemo, v skladu s to sodno prakso obstoj te posebne ureditve dopušča domnevo, da razkritje takih dokumentov načeloma lahko škodi cilju tega postopka. Tako je Sodišče v sodbi TGI²⁰ navedlo, da lahko splošna domneva take vrste izhaja iz predpisov, ki urejajo postopke nadzora nad državnimi pomočmi.²¹ Kasneje je Sodišče v zadevi Agrofert navedlo, da je „[t]ake splošne domneve [...] na področju postopka nadzora koncentracij podjetij mogoče uporabiti, ker so v ureditvi v zvezi s tem postopkom določena tudi stroga pravila o ravnanju s podatki, ki so bili pridobljeni ali ugotovljeni v okviru takega postopka“.²²

52. Iz prej navedenega sklepam, da bi se morala splošna domneva uporabljati tudi za primer postopkov v zvezi z omejevalnimi sporazumi, katerih ureditev ravno tako zajema zelo specifična pravila glede dostopa in obravnave dokumentacije iz teh postopkov. Tako člen 27(2) Uredbe št. 1/2003 strankam priznava omejeno pravico dostopa do spisa Komisije, in sicer zgolj za namene izvrševanja njihove pravice do obrambe, medtem ko člen 28 iste uredbe za podatke, pridobljene v postopku, določa, da velja poklicna tajnost.²³ Člen 8 Uredbe št. 773/2004 pa pritožniku priznava omejeno pravico do dostopa.

53. Obstoj te posebne ureditve dostopa dopušča domnevo kot v primeru državnih pomoči in postopkov v zvezi s koncentracijami, da razkritje dokumentov lahko škodi cilju postopka v zvezi z omejevalnimi sporazumi. Kot sem navajal v sklepnih predlogih v zadevi Agrofert,²⁴ je „pri združitvah podjetij z Uredbo št. 139/2004 določen upravni postopek nadzora, ki sledi temeljnemu cilju Unije, da se zagotovi konkurenca na notranjem trgu“,²⁵ to pa je cilj, ki mu ravno tako sledi Uredba št. 659/1999 za državne pomoči.

54. Uredba št. 1/2003 nedvomno služi istemu cilju. Sklicujem se na svoja izvajanja, da imata uredbi št. 659/1999 in št. 139/2004 „pravno podlago v tretjem delu PDEU, Naslov VII (Skupna pravila o konkurenci, obdavčitvi in približevanju zakonodaje), poglavje 1 (Pravila o konkurenci), s čimer imata enak namen kot Uredba (ES) št. 1/2003, to je omogočiti uresničitev enega od ciljev, na katerih temelji obstoj Unije, pri čemer ne smemo pozabiti, da Unija temelji na vrednotah, ki so zajete v členu 2 PEU, vendar je tudi zavezana ciljem in namenom, ki so navedeni v členu 3 PEU, med katerimi je treba v zvezi z obravnavano zadevo poudariti uvedbo notranjega trga in „trajnostni razvoj Evrope, ki temelji [...] na visoko konkurenčnem socialnem tržnem gospodarstvu [...]“ (člen 3(3) PEU). Za uresničitev teh

20 — Navedena v opombi 6, točke od 55 do 61.

21 — Uredba Sveta (ES) 659/1999 z dne 22. marca 1999 o določitvi podrobnih pravil za uporabo člena 93 ES (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 8, zvezek 1, str. 339).

22 — Agrofert, točka 59.

23 — Glede postopka, ki je urejen v tej uredbi, glej Wils, W. P. J., EU Antitrust Enforcement Powers and Procedural Rights and Guarantees: The Interplay between EU Law, National Law, the Charter of Fundamental Rights of the EU and the European Convention on Human Rights, en *Concurrences*, maj 2011, in *World Competition*, zvezek 34, št. 2, junij 2011. Dostopno na spletnem mestu: <http://ssrn.com/author=456087>.

24 — Predstavljeni 8. decembra 2011.

25 — Sklepni predlogi v zadevi Komisija proti Agrofert Holdnig, točka 64.

ciljev ima Unija, v skladu s členom 3(1)(a) PDEU, izključno pristojnost „za določitev pravil o konkurenci, potrebnih za delovanje notranjega trga“, pri čemer je bil prav zato, da se omogoči učinkovit nadzor koncentracij s stališča konkurence, uveden pravni instrument, ki ga vsebuje Uredba o združitvah“.²⁶

55. Postopek v zvezi z omejevalnimi sporazumi se umešča v isti kontekst ciljev. Kot je v stališčih navajala družba EnBW, ni malo razlik med postopki na področju koncentracij in postopki v zvezi z omejevalnimi sporazumi, zlasti glede na preventivno naravo prvih in represivno naravo drugih. Ob sprejemanju te razlike – sicer ne brez navajanja, da vsi omejevalni sporazumi niso nujno nezakoniti, glede na to, kar je določeno v členu 1(1) Uredbe št. 1/2003 – ni dvoma, da se sicer različno v obeh primerih skuša zagotoviti, da konkurenca na trgu ni izkrivljena, s tem, da se skrbi za zakonitost ravnanj gospodarskih subjektov, katerih sodelovanje v postopkih, določenih zaradi preprečevanja ali odprave protikonkurenčnih ravnanj, mora biti povezano z minimalnimi jamstvi. Konkretno mora biti njihova udeležba v teh postopkih, poleg tega da poteka ob polnem spoštovanju njihove pravice do obrambe, zagotovljena tako, da ne škodi njihovim poslovnim interesom. In to tako v primeru postopkov, ki so v celoti preventivni in brez elementa sankcije, kot v primeru sankcioniranja protikonkurenčnega ravnanja, saj se v tem zadnjem primeru poleg zakonsko določene sankcije ne sme povzročiti nobena dodatna škoda.

56. Če se vrnem k okoliščinam te zadeve, in kot sem že ugotovil pri obravnavi prvega pritožbenega razloga, Splošno sodišče ne zanika, da je potrebna usklajena razlaga Uredbe št. 1049/2001 in Uredbe št. 1/2003.

57. Vendar je Splošno sodišče ocenilo, da ta usklajena razlaga pomeni, da se splošna domneva, ki se lahko uveljavlja v primeru dokumentov iz spisa v postopku glede državni pomoči, ne more uveljavljati v zvezi z dokumenti iz postopka o omejevalnih sporazumih.

58. Za Splošno sodišče se namreč navsezadnje zadevna domneva uporablja, le kadar predpisi, ki urejajo postopek, v katerem se je uporabila ali nastala zaprosena dokumentacija, zainteresiranim osebam ne priznavajo nobene pravice do dostopa do te dokumentacije.

59. Splošno sodišče namreč navaja, da „Uredba št. 1/2003 tako kot Uredba št. 659/1999 na področju pomoči ne določa pravice oseb, ki niso bile stranke v postopku, do dostopa do dokumentov iz upravnega spisa Komisije v okviru postopka na področju omejevalnih sporazumov“.²⁷ Vendar ob tem, da dodaja, da člen 27 Uredbe št. 1/2003 „v bolj splošnem kontekstu zagotavljanja pravice do obrambe v korist podjetij, ki so predmet postopka, določa vpogled v spis“,²⁸ Splošno sodišče sklepa, da te možnosti za dostop, ne glede na to, kako omejena je, pri uporabi Uredbe št. 1049/2001 ni mogoče ne upoštevati, zaradi česar ni mogoče sprejeti, da „za vse dokumente iz njenih spisov na tem področju samodejno velja ena od izjem iz člena 4 Uredbe št. 1049/2001“.²⁹

60. V izpodbijani sodbi je ta ugotovitev utemeljena z razlago sodbe TGI, za katero menim, da je nepravilna. V točki 58 te sodbe je sicer res navedeno, da je treba ob tem, da v skladu z Uredbo št. 659/1999 „zainteresirane stranke, razen države članice, ki je dodelila pomoč, v postopkih nadzora državnih pomoči nimajo pravice do pregledovanja dokumentov iz upravnega spisa Komisije[,] [t/o okoliščino [...] upoštevati pri razlagi izjeme iz člena 4(2), tretja alineja, Uredbe št. 1049/2001“.³⁰ Namreč, „če bi [...] te zainteresirane stranke lahko dobile dostop do dokumentov iz upravnega spisa Komisije na podlagi Uredbe št. 1049/2001, bi bil sistem nadzora državnih pomoči ogrožen“.³¹

26 — Sklepni predlogi v zadevi Komisija proti Agrofert Holdnig, točka 65.

27 — Izpodbijana sodba, točka 59.

28 — *Loc. ult. cit.*

29 — Izpodbijana sodba, točka 61.

30 — Moj poudarek.

31 — *Loc. ult. cit.*

61. V primeru Uredbe št. 1/2003 imajo, kot je bilo poudarjeno v izpodbijani sodbi, stranke iz postopka priznано pravico do dostopa zaradi obrambe. Vendar so razen v tem primeru na splošno tretji pri dostopu do dokumentacije iz postopka izključeni in so glede tega v enakem položaju kot tisti, ki želijo dostop do dokumentacije iz postopka o državnih pomočeh.

62. Menim, da se uporaba domneve ne sme zožiti le na primer nepogojnega neobstoja pravice do dostopa v postopku, v katerega se umešča zaprosena dokumentacija, temveč se mora ustrezno prilagoditi ravno tako uporabiti, kadar se dostop prizna omejeno ali z nekaterimi pogoji. Torej se mora ta okoliščina tudi „upoštevati [...] za namene razlage izjeme iz člena 4(2), tretja alineja, Uredbe št. 1049/2001“, ³² saj je končni cilj preprečitev, da bi uporaba zgolj Uredbe št. 1049/2001 odvzela učinek ureditvi dostopa do dokumentacije, ki je določena za specifičen postopek.

63. Skratka, obravnavana domneva se uporabi za dokumente, katerih razkritje je izključeno ali je znatno strožje pogojeno v Uredbi št. 1/2003 kot v Uredbi št. 1049/2001. Drugače rečeno, domneva se v celotnem obsegu uporabi za tiste, ki v skladu z Uredbo št. 1/2003 in Uredbo št. 773/2004 načeloma nimajo nobene pravice do dostopa do dokumentov iz postopka v zvezi z omejevalnimi sporazumi, kot je primer družbe EnBW v zadevi, ki jo obravnavam; uporabi pa se tudi za tiste, ki imajo omejeno ali pogojeno pravico do dostopa, za zagotavljanje njihove pravice do obrambe.

64. Prejšnji sklep pa pozna tudi izjemo. Navedena domneva namreč „ne izključuje možnosti, da se dokaže, da za dokument, katerega razkritje se zahteva, ta domneva ne velja ali da prevlada javni interes za razkritje zadevnega dokumenta na podlagi člena 4(2) Uredbe št. 1049/2001 ([...] sodba Technische Glaswerke Ilmenau, [...] točka 62)“. ³³ Zato dejstvo, da Uredba št. 1/2003 ne predvideva dostopa za osebe, ki niso stranke v postopku, zgolj pomeni, da se morajo morebitne prošnje teh oseb obravnavati v skladu z Uredbo št. 1049/2001 (kot splošno ureditvijo na področju transparentnosti), ki se razlaga na podlagi splošne domneve, da lahko razkritje dokumentov ogrozi namen postopka, ki ga ureja Uredba št. 1/2003. Ta domneva nikakor absolutno ne izključuje dostopa na podlagi Uredbe št. 1049/2001, temveč le nalaga strožje pogoje za dostop, ki se s to uredbo zagotavlja.

65. Glede na prej navedeno menim, da je Splošno sodišče izključilo uporabo domneve v primeru, v katerem je treba, glede na to, da ge za dostop, za katerega je zaprosila oseba, ki ni bila stranka v postopku v zvezi z omejevalnimi sporazumi, izhajati iz načela, da lahko razkritje zaprosenega dokumenta škodi splošnemu interesu, ki ga varujejo specifična pravila o dostopu do dokumentacije, ki je nastala ali bila uporabljena v tem postopku.

66. Zato menim, da je drugemu pritožbenemu razlogu treba ugoditi.

C – Tretji pritožbeni razlog

67. Tretji pritožbeni razlog je domnevna napačna razlaga obsega varstva preiskav. Komisija zlasti navaja, da izpodbijana sodba ogroža mehanizem prizanesljivosti in, na splošno, učinkovito uporabo prava konkurence.

68. V okviru vprašanja za predhodno odločanje je imelo Sodišče nedavno priložnost v sodbi z dne 6. junija 2013 v zadevi Donau Chemie in drugi ³⁴ odločati o dostopu do dokumentov v spisih iz nacionalnih postopkov prizanesljivosti. Čeprav se njegova sodna praksa nanaša na postopek na področju konkurence, in ne na Uredbo št. 1049/2001, menim, da se nedvomno lahko prenese na obravnavani primer.

32 — V opombi 6 zgoraj navedena sodba TGI, *loc. ult. cit.*

33 — Sodba Komisija proti Agrofert Holding, točka 68.

34 — Zadeva C-536/11.

69. V kontekstu nacionalnih programov prizanesljivosti – pri čemer se lahko razlogovanje uporabi za postopke Unije na področju konkurence – je Sodišče odločilo, da so ti programi „koristno orodje v boju za učinkovito odkrivanje in odpravo kršitev pravil o konkurenci in so tako namenjeni učinkoviti uporabi členov 101 PDEU in 102 PDEU ter da bi lahko posredovanje dokumentov v zvezi s postopkom glede programa prizanesljivosti osebam, ki bi želele vložiti odškodninsko tožbo, vplivalo na učinkovitost teh programov. Dejansko se zdi smiselno stališče, da bi bila oseba, ki sodeluje pri kršitvi konkurenčnega prava, zaradi možnosti takega posredovanja odvrnjena od uporabe možnosti, ki jo ponujajo taki programi prizanesljivosti (zgoraj navedena sodba Pfeleiderer, točke od 25 do 27).“³⁵

70. V sodbi je v nadaljevanju navedeno, da „je treba ugotoviti, da čeprav lahko ti preudarki upravičijo, da je mogoče vpogled v nekatere dokumente [...] zavrniti, pa ne pomenijo, da je ta vpogled mogoče sistematično zavračati, saj je treba vsako zahtevo za vpogled v zadevne dokumente presoditi od primera do primera in ob upoštevanju vseh okoliščin primera (glej v tem smislu zgoraj navedeno sodbo Pfeleiderer, točka 31)“.³⁶

71. Pri tej obravnavi je treba „presoditi na eni strani interes vložnika zahteve za vpogled v te dokumente zaradi priprave njegove odškodninske tožbe ob upoštevanju zlasti drugih možnosti, ki jih ima morebiti na voljo“,³⁷ in „upoštevati resnično škodljive posledice, do katerih tak vpogled lahko vodi, glede na javne interese ali legitimne interese drugih oseb“.³⁸

72. Sodišče glede, natančneje, „javnega interesa za učinkovitost programov prizanesljivosti“ nadaljuje, da „je treba poudariti, da ob upoštevanju pomembnosti odškodninskih tožb, vloženih pred nacionalnimi sodišči, za ohranjanje učinkovite konkurence v Uniji [...] zgolj navedba tveganja, da bo vpogled v dokaze, ki so v spisu v zvezi s postopkom na področju konkurence in ki so nujni za utemeljitev teh tožb, vplival na učinkovitost programa prizanesljivosti, v okviru katerega so bili ti dokumenti predloženi pristojnemu organu za konkurenco, ne zadošča za utemeljitev zavrnitve vpogleda v te dokaze“.³⁹

73. Nasprotno pa Sodišče ocenjuje, da „okoliščina, da bi taka zavrnitev lahko preprečila vložitev navedenih tožb in poleg tega zadevnim podjetjem, ki jim je lahko bila že odobrena vsaj delna imuniteta pred denarnimi sankcijami, omogočila, da se izognejo tudi svoji obveznosti povrniti škodo, ki je nastala zaradi kršitve člena 101 PDEU, in to na račun oškodovancev, namreč zahteva, da je ta zavrnitev utemeljena s prevladujočimi razlogi varstva interesa, ki je zatrjevan in velja za vsak dokument, vpogled v katerega je zavrnjen“,⁴⁰ saj lahko namreč „samo obstoj tveganja, da bo neki dokument konkretno posegel v javni interes za učinkovitost nacionalnega programa prizanesljivosti, [...] upraviči, da ta dokument ne bo razkrit“.⁴¹

74. Iz prej navedenega v končni fazi izhaja potreba po uravnoteženem ponderiranju javnega interesa, ki je neločljivo povezan s programi prizanesljivosti kot instrumenti za zagotovitev učinkovitost prava konkurence na eni strani in s pravico posameznikov, da vlagajo odškodninske tožbe za škodo, ki jim je nastala zaradi kršitve prava konkurence, na drugi strani, kar je drug način, kako posredno služiti javnemu interesu za učinkovitost tega prava.

35 — Donau Chemie in drugi, točka 42.

36 — Prav tam, točka 43.

37 — Prav tam, točka 44.

38 — Prav tam, točka 45.

39 — Prav tam, točka 46.

40 — Prav tam, točka 47.

41 — Prav tam, točka 48.

75. V tej zadevi je Komisija po navedbah družbe EnBW zavrnila dostop do dokumentov, ki so bili posredovani v okviru prijave za zagotovitev imunitete ali prizanesljivosti, pri čemer se je oprla na abstraktne preudarke glede škode, ki bi jih lahko za programe prizanesljivosti povzročilo dejstvo, da zadevne osebe in podjetja ne morejo biti gotovi, da taki dokumenti ne bodo na splošno dostopni. Po drugi strani pa je družba EnBW navedla, da brez takih dokumentov ne bo mogla niti z minimalnimi možnostmi za uspeh vložiti nobenega odškodninskega zahtevka za škodo, za katero meni, da ji je nastala zaradi omejevalnih sporazumov, ki jih je Komisija sankcionirala.⁴²

76. Skratka, Komisija se ni sklicevala na razloge, ki temeljijo na škodi, ki bi bila lahko povzročena konkretnemu programu prizanesljivosti (o *nespecifičnem* programu prizanesljivosti je izrecno govor v točki 46 sodbe Chemie Donau, ki sem jo navajal v točki 72, *in fine*), temveč na splošen in abstrakten razlog, ki se nanaša na generičen „postopek prizanesljivosti“. Družba EnBW je odgovorila z navajanjem razlogov, ki utemeljujejo njeno potrebo po nekaterih dokumentih, da bi lahko vložila *nespecifičen* odškodninski zahtevek.

77. V teh okoliščinah gre za primer *načelne* zavrnitve, ki izključuje, da bi bila prošnja za dostop – predstavljena kot edina mogoča pot za utemeljitev odškodninskega zahtevka – lahko „presojana od primera do primera in ob upoštevanju vseh okoliščin primera“, kot je bilo to zahtevano v sodbi Donau Chemie,⁴³ s sklicevanjem na točko 31 sodbe Pfeleiderer.

78. V zvezi s tem se mi zdi upošteven načelni preudarek. Zoper prej navedeno bi lahko navedli, da je mogoče učinkovitost programov prizanesljivosti zagotoviti le, če se na splošno zagotavlja, da bo posredovano dokumentacijo lahko uporabila le Komisija. To bi bilo brez dvoma najboljše jamstvo. Vendar je treba razmišljati tudi o drugih jamstvih, ki bi, tudi če ne bi bila tako obsežna, ostala zanimiva za tiste, ki želijo te programe izkoristiti. Navsezadnje je logika programov prizanesljivosti preračun obsega mogoče škode, ki bi lahko bila posledica kršitve prava konkurence. V tem smislu bi bilo jamstvo, da bo informacija, ki je bila posredovana Komisiji, tretjim lahko posredovana le, če ti zadostno dokažejo, da jo potrebujejo za vložitev odškodninske tožbe, lahko zadostno, zlasti ob upoštevanju da bi bila lahko alternativa sankcija, ki je višja kot tista, ki bi bila rezultat uspešne odškodninske tožbe. Res je, da ni mogoče izključiti, da bi bilo v primeru takega jamstva manj tistih, ki se odločijo sodelovati pri programu prizanesljivosti. Vendar cilj maksimalne učinkovitosti tega instrumenta ne sme utemeljevati neomejenega posega v pravico oškodovancev do odškodnine in na splošno posega v njihovo pravico do učinkovitega pravnega sredstva, ki jo zagotavlja člen 47 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah.

79. Glede na navedeno nazadnje menim, da v zvezi z izpodbijano sodbo ni utemeljen očitak v delu, v katerem je ugotovljeno, da Komisija ni utemeljila zavrnitve dostopa do dokumentov, ki so bili posredovani v okviru prijave za imuniteto ali prizanesljivost, zaradi česar je treba tretji pritožbeni razlog zavrniti.

D – Četrty pritožbeni razlog

80. Četrty pritožbeni razlog se nanaša na domnevno napačno razlago obsega varstva poslovnih interesov.

81. Splošno sodišče je presodilo, da Komisija ni pravno zadostno dokazala, da bi dostop do zaprošenih dokumentov konkretno in dejansko posegel v poslovne interese podjetij, ki so sodelovala pri omejevalnem sporazumu. Ocenjuje, da bi morala Komisija zaprošene dokumente glede na njihovo starost vsekakor konkretno in posamično pregledati glede izjeme varstva poslovnih interesov, saj naj pregled, ki je že bil opravljen v postopku, ne bi bil zadosten.

42 — Konkretno v točki 20 njenega odgovora na pritožbo.

43 — Donau Chemie in drugi, točka 43.

82. Po drugi strani je Splošno sodišče izhajalo iz ideje, da „interesov podjetij, ki so sodelovala v kartelu [...], da se ne razkrijejo zaprošeni dokumenti, *ni mogoče opredeliti kot poslovne interese v pravem pomenu besede*.“⁴⁴ Ob upoštevanju zlasti starosti večine informacij iz zadevnega spisa namreč ni videti, da bi lahko bil interes družb, ki jim zaprošeni dokumenti niso bili razkriti, skrb za ohranitev konkurenčnega položaja na trgu [...], temveč bi bil bolj želja, da se izognejo temu, da bi bile zoper njih pred nacionalnimi sodišči vložene odškodninske tožbe.“⁴⁵ V vsakem primeru naj ne bi šlo za „interes, ki bi ga bilo treba varovati, zlasti glede na pravico vsakogar, da zahteva povračilo škode, ki mu je nastala zaradi ravnanja, ki lahko omeji ali izkrivi konkurenco“.⁴⁶

83. S to presojo se ne strinjam.

84. Kot sem navajal v sklepnih predlogih v zadevi Agrofert, je „časovna razsežnost „občutljivosti“ dokumenta bistveni element v strukturi sistema izjem, ki so že določene v členu 4 Uredbe št. 1049/2001. Tako je za dokumente, pripravljene za notranjo rabo (odstavek 3), zagotovljeno varstvo do konca postopka, vendar velja varstvo po koncu postopka samo za tiste, ki vsebujejo mnenja. V tem drugem primeru izjema velja, tako kot vse izjeme iz člena 4, „za obdobje, ko je varstvo utemeljeno z vsebino dokumenta“ (odstavek 3, drugi pododstavek). V skladu s členom 4(7) navedeno obdobje lahko znaša največ 30 let. To najdaljše obdobje pa se, „če je potrebno“, lahko podaljša pri treh vrstah dokumentov: tistih, „za katere veljajo izjeme glede zasebnosti ali poslovnih interesov, ter pri dokumentih občutljive narave“ (odstavek 7).“⁴⁷

85. Iz tega izhaja, da „poslovni interesi [...] zaslužijo največjo stopnjo varstva *ratione temporis* v sistemu dostopa, ki ga predvideva Uredba št. 1049/2001. Zato [...] konec postopka koncentracije za take dokumente, nasprotno kot pri drugačnih dokumentih, posebno pravnih mnenjih in mnenjih za notranjo rabo, ne pomeni nujno prelomne točke glede dostopa“.⁴⁸

86. Menim, da v primeru postopka v zvezi z omejevalnimi sporazumi ni nič drugače. Dejstvo, da se, kot v obravnavanem primeru, zaprošena informacija nanaša na poslovne dejavnosti v letih od 1988 do 2004, ne izključuje, da je po naravi „aktualna“ v obdobju, ki lahko presega to, kar velja za strogo upravno dokumentacijo ali notranjo dokumentacijo v postopku.⁴⁹

87. Glede na navedeno ni mogoče sprejeti, da se poslovni interesi zadevnih podjetij le s potekom časa spremenijo zgolj v interesu izogibanja učinkom odškodninskega zahtevka.

88. Zato je Splošno sodišče po mojem mnenju storilo napako, ker je zgolj na podlagi starosti dokumentov izključilo celo zgolj možnost obstoja poslovnega interesa, ki bi si zaslužil varstvo. Zato je storilo napako tudi s tem, da ni sprejelo domneve, da bi, ker gre za dokumente, ki so nastali ali bili uporabljeni v postopku v zvezi z omejevalnimi sporazumi, njihovo razkritje lahko škodilo interesu, ki ga varuje ta postopek.

89. Vse to velja neodvisno od tega, da so se dokumenti posredovali prostovoljno, drugače od tega, kar velja za dokumentacijo, ki jo Komisija zbere v postopkih o koncentracijah. Ta razlika, ki jo zatrjuje družba EnBW zoper pritožbeni razlog Komisije, se mi ne zdi upoštevana.

44 — Moj poudarek.

45 — Izpodbijana sodba, točka 147.

46 — Prav tam, točka 148.

47 — Sklepni predlogi v zadevi Komisija proti Agrofert Holding, točka 78.

48 — Prav tam, točka 79.

49 — V tem smislu prav tam, točka 77.

90. Kot sem navedel v odgovoru na drugi pritožbeni razlog, ima postopek v zvezi z omejevalnimi sporazumi s postopkoma o državnih pomočeh in koncentracijah skupen cilj zagotavljanja konkurence na trgu Unije. Vsak od teh postopkov ima s tem namenom lastne instrumente, med katerimi so, v primeru postopkov v zvezi z omejevalnimi sporazumi, programi prizanesljivosti, ki temeljijo na prostovoljnem sodelovanju podjetij, udeleženih v postopku.

91. Ti programi so, kot smo videli pri obravnavi tretjega pritožbenega razloga, po presoji Sodišča uporabni instrumenti v boju proti kršitvam pravil o konkurenci in si zato zaslužijo varstvo celotnega sistema.

92. Res je, da v tej zadevi Komisija ni ustrezno navajala škode, ki bi jo lahko konkretno utrpel program prizanesljivosti, uporabljen v zadevnem postopku, zaradi česar sem predlagal zavrnitev tretjega pritožbenega razloga. Vendar to ne pomeni, da je treba ravno tako zavrniti očitek glede škode, ki jo lahko utrpijo poslovni interesi tistih, ki so sodelovali v programu prizanesljivosti, saj se četrti pritožbeni razlog ne nanaša toliko na varstvo tega programa kot takega, temveč na neposredno varstvo teh interesov, poseg v katere lahko le posredno škodi instrumentu prizanesljivosti.

93. Gotovo je, da ni mogoče izključiti, da lahko razkritje informacij, ki so jih posredovala zadevna podjetja, objektivno škodi njihovim poslovnim interesom. Dejstvo, da so se take informacije posredovale prostovoljno in zaradi izključitve ali zmanjšanja sankcije, po mojem mnenju ne more utemeljiti, da si zadevni poslovni interesi ne zaslužijo varstva. Drugače bi se sankciji, ki je bila na koncu naložena podjetju, ki je sodelovalo s Komisijo, dodala nova sankcija, ki bi obsegala škodo, povzročeno njegovim poslovnim interesom.

94. Zato menim, da je treba četrtemu pritožbenemu razlogu ugoditi. Ne le zato, ker je bila zavrnjena uporaba domneve, da lahko razkritje informacij, ki se nanašajo na poslovne interese, škodi interesu, ki se varuje v postopku v zvezi z omejevalnimi sporazumi, temveč tudi zato, ker je bil zavrnen obstoj zadevnih poslovnih interesov.

E – Peti pritožbeni razlog

95. V zadnjem pritožbenem razlogu se izpodbijani sodbi pripisuje napačna razlaga pogojev, pod katerimi lahko Komisija zavrne dostop do dokumenta, tudi kadar je postopek odločanja končan.

96. V zvezi s tem je treba omeniti sodno prakso iz sodbe z dne 21. julija 2011 v zadevi Švedska proti MyTravel in Komisiji⁵⁰ glede vpliva, ki ga lahko ima na uspeh prošnje za dostop dejstvo, da se je postopek, v katerega se umešča zadevni dokument, končal s sprejetjem ustrezne odločbe oziroma se ni končal.

97. Tako kot sem navedel v sklepnih predlogih v zadevi Agrofert,⁵¹ je iz te sodne prakse razvidno, da „zaključek postopka *per se* ne zahteva razkritja dokumenta, čeprav mora biti v tem primeru zavrnitev posebej utemeljena“. Nato sem dodal, da „[p]o zaključku postopka dostop do dokumentov, ki so nastali med njim zaradi sprejetja zadnje in dokončne odločitve, že po definiciji ne more ogroziti izida postopka in posledično tudi ne sprejete končne odločitve. V tem smislu je torej treba presojati pravna mnenja in notranje dokumente, katerih razkritje je Komisija zavrnila.“⁵² In nazadnje, glede „dokumentov, ki se nanašajo na pravne nasvete, in dokumentov, ki jih pripravi Komisija v okviru razprav in posvetovanj v postopku (člen 4(2), druga alineja, in (3) Uredbe št. 1049/2001), je ugotovitev Sodišča v zadevi Švedska proti MyTravel in Komisiji v obravnavanem primeru v celoti uporabna.“⁵³

50 — Zadeva C-506/08 P, ZOdl., I-6237.

51 — Sklepni predlogi v zadevi Agrofert, točka 74, z navajanjem zgoraj navedene sodbe Švedska proti MyTravel in Komisiji, točke od 113 do 119.

52 — Sklepni predlogi Agrofert, točka 75.

53 — Prav tam, točka 80.

98. Če se vrnem k okoliščinam obravnavane zadeve, je Splošno sodišče izhajalo iz načela, da druga alineja člena 4(3) Uredbe št. 1049/2001 „le za del dokumentov za notranjo rabo, in sicer tistih, ki vsebujejo mnenja za notranjo rabo v okviru razprav in predhodnih posvetovanj v zadevni instituciji, omogoča zavrnitev celo po sprejetju odločitve, kadar bi razkritje teh dokumentov resno oslabilo postopek odločanja te institucije“. ⁵⁴

99. Ob tem je bilo v izpodbijani sodbi zavrnjeno, da bi Komisija izkazala, „da vsi dokumenti, ki spadajo v kategorijo 5 a), v smislu člena 4(3), drugi pododstavek, Uredbe št. 1049/2001 vsebujejo mnenja za notranjo rabo kot del razprav in predhodnih posvetovanj v zadevni instituciji“, ⁵⁵ zavrnjeno pa je bilo tudi navajanje Komisije, da „ta pojem vključuje, najprej, vse dokumente, ki vsebujejo presojo ali oceno njenih uradnikov ali služb, oziroma dokumente, v katerih je zanj zaproseno, nato, vse dokumente za pripravo odločitve in, nazadnje, vse dokumente za zagotovitev sodelovanja drugih služb v postopku“. ⁵⁶

100. Glede na vse je Splošno sodišče ugotovilo, da je treba, čeprav se sprejme, da bi na podlagi „utemeljitev, ki jih uveljavlja Komisija v okviru postopka pred Splošnim sodiščem [...], obstajala sicer vsaj možnost hipoteze, da številni dokumenti, ki spadajo v kategorijo 5 a), vsebujejo taka mnenja, [...] tudi ugotoviti, da se Komisija na te utemeljitve [...] ni sklicevala v izpodbijani odločbi in jih zato ni mogoče šteti za razlog, iz katerega se je odločila za sprejetje te odločbe. [...] zato [je] treba skleniti, da Komisija še vedno ni dokazala, da gre pri vseh dokumentih, ki spadajo v kategorijo 5 a), za mnenja v smislu člena 4(3), drugi pododstavek, Uredbe št. 1049/2001.“ ⁵⁷

101. Komisija priznava, da pojasnila iz postopka pred Splošnim sodiščem v odločbi, ki je bila razglašena za nično, niso bila izrecno navedena. ⁵⁸ Vendar to po njenem mnenju ne pomeni, da niso bila odločilni razlog za zavrnitev dostopa, kot je razviden iz izreka odločbe. To je priznalo Splošno sodišče, ki v točki 88 izpodbijane sodbe navaja: „iz točke 3.2.5 izpodbijane odločbe je implicitno, iz odgovora Komisije z dne 9. novembra 2011 na pisna vprašanja Splošnega sodišča pa eksplicitno razvidno, da Komisija meni, da vsi dokumenti, ki spadajo v kategorijo 5 a), v smislu tega člena vsebujejo mnenja za notranjo rabo“.

102. Pridružujem se mnenju Komisije. Čeprav je očitno, da je to, da se na podlagi odločbe sklepa, da Komisija meni, da vsi zadevni dokumenti vsebujejo mnenja za notranjo rabo, nekaj čisto drugega, kot če bi Komisija ta preudarek utemeljila v sami odločbi, je gotovo, da je bilo treba to okoliščino pred Splošnim sodiščem utemeljiti. Zato je bilo dovolj, da se v odločbi, kot se je to zgodilo, navedejo razlogi za uporabo člena 4(3), drugi pododstavek, Uredbe št. 1049/2001 zaradi zavrnitve prošnje za dostop do vseh dokumentov, vsebovanih v kategoriji 5 a).

103. Zato bi morale Splošno sodišče, s tem ko je priznalo „možnost hipoteze, da številni dokumenti, ki spadajo v kategorijo 5 a), vsebujejo [...] mnenja“ za notranjo uporabo, to okoliščino potrditi in posledično ugotoviti, za katere dokumente konkretno se lahko uporabi izjema, na katero se sklicuje Komisija.

104. Glede na prej navedeno je treba, kot je to storilo Splošno sodišče v točkah od 162 do 167 izpodbijane sodbe, preveriti, ali lahko razkritje takih dokumentov škodi postopku odločanja. Sklep Splošnega sodišča glede tega vprašanja po mojem mnenju ni pravilen.

54 — Izpodbijana sodba, točka 153.

55 — Prav tam, točka 156.

56 — *Loc. ult. cit.*

57 — Izpodbijana sodba, točka 160.

58 — Točka 119 pritožbe Komisije v tem postopku.

105. Splošno sodišče je namreč menilo, da so bili razlogi, ki jih Komisija navaja v utemeljitev škode, ki jo lahko pomeni razkritje dokumentov, splošni in abstraktni, ne da bi po njegovem mnenju Komisija izkazala, kako se lahko škodi preiskavi omejevalnih sporazumov, če bi bila odločba, s katero se je končal postopek v zvezi z omejevalnim sporazumom, razglašena za nično in bi bilo torej treba sprejeti novo.⁵⁹ Splošno sodišče na koncu graja Komisijo, da je skušala „približati ta položaj, za katerega je značilno [...], da je odločitev že bila sprejeta, položaju, v katerem odločitev še ni bila sprejeta, oziroma ju celo izenačiti“.⁶⁰

106. Vendar je bilo v sodbi, ki jo je Sodišče izreklo v zadevi Odile Jacob malo več kot en mesec po izpodbijani sodbi, to stališče zavrnjeno. V tej sodbi je Sodišče poudarilo razliko med prošnjo za dostop do dokumentov, ki so nastali v okviru postopka, ki se je končal s pravnomočno odločbo, na eni strani in prošnjo, ki se nanaša na dokumente iz postopkov, v katerih je bila sprejeta odločitev, ki je predmet sodnega postopka, ki še poteka, na drugi strani.

107. Po presoji Sodišča je treba „[v] položaju [...], v katerem bi zadevna institucija glede na izid sodnega postopka lahko nadaljevala ravnanja, potrebna za morebitno izdajo nove odločbe [...], ugotoviti, da obstaja splošna domneva, da bi to, da bi se navedeni instituciji naložila obveznost, da med tem postopkom razkrije notranje dopise, kot so ti, navedeni v [...] tej sodbi, pomenilo pomembno ogrožanje odločanja te institucije“.⁶¹

108. V prej navedeni zadevi je Komisija navedla, da je morala zaradi delne razglasitve ničnosti drugih odločb, ki so bile izdane v istem postopku v zvezi z omejevalnimi sporazumi,⁶² na novo določiti znesek sankcije, ki je s takimi odločbami naložena zadevnim podjetjem, tako da bi se z obveznostjo preuranjenega razkritja internih dokumentov iz postopka (vključno s tistimi, ki se nanašajo na izračun sankcij) ogrozil postopek odločanja.

109. V teh okoliščinah možnost sodnega preizkusa katere koli od odločb, s katerimi se je končal postopek, pomeni, da se postopek kot tak ne more šteti za končan, četudi bi bila odločba, ki se specifično nanaša na podjetja, zoper katera namerava oseba, ki je za dokument zaprosila, vložiti odškodninsko tožbo, že pravnomočna.

110. Zato bi Splošno sodišče moralo ugotoviti, da obstajajo utemeljeni razlogi za stališče, da lahko razkritje dokumentov, ki vsebujejo notranja mnenja, škodi postopku sprejemanja novih odločb v tem istem postopku, če bi bilo ugodeno izpodbojnim razlogom, ki se obravnavajo zoper odločbe, ki niso tiste, ki se konkretno nanašajo na podjetja, zoper katera namerava tožbo vložiti družba EnBW.

111. Glede na navedeno menim, da je treba zadnjemu pritožbenemu razlogu ugoditi.

VII – Dokončna odločitev Sodišča o sporu

112. Člen 61 Statuta Sodišča določa, da „če je pritožba utemeljena, Sodišče razveljavi odločitev Splošnega sodišča“ in lahko, „če stanje postopka to dovoljuje, [...] samo dokončno odloči o zadevi“.

113. Menim, da v tem primeru Sodišče lahko dokončno odloči o sporu.

59 — Izpodbijana sodba, točke od 165 do 167.

60 — Prav tam, točka 167.

61 — Sodba Komisija proti Odile Jacob, točka 130.

62 — Na podlagi sodb z dne 12. julija 2011 v zadevah Toshiba proti Komisiji (T-113/07, ZOdl., str. II-3989) in Fuji Electric proti Komisiji (T-132/07, ZOdl., str. II-4091).

114. Družba EnBW je v tožbi pred Splošnim sodiščem uveljavljala štiri tožbene razloge, in sicer, prvič, kršitev člena 4(2), prva in tretja alineja, in (3), drugi pododstavek, Uredbe št. 1049/2001; drugič, kršitev člena 4(2), zadnji del povedi, te uredbe; tretjič, kršitev člena 4(6) iste uredbe; in četrtič, očitna napaka pri presoji glede obsega prošnje za dostop.

115. Četrtemu tožbenemu razlogu je treba ugoditi iz razlogov, navedenih v točkah od 32 do 37 izpodbijane sodbe, ki v tem delu ni bila predmet izpodbijanja pred Sodiščem.

116. Preostale razloge je treba zavrniti iz razlogov, navedenih v točkah od 49 do 65 in od 80 do 109 teh sklepnih predlogov.

VIII – Stroški

117. V skladu s členoma 184(1) in 138(2) Poslovnika Sodišču predlagam, naj glede na okvir predlagane ugoditve odloči, da vse stranke in intervenienti nosijo svoje stroške.

IX – Predlog

118. Ob upoštevanju zgornjih preudarkov Sodišču predlagam, naj:

Delno ugotdi pritožbi tako, da sprejme drugi, četrti in peti pritožbeni razlog, ki temeljijo na napačni razlagi člena 4(2) in (3) Uredbe (ES) št. 1049/2001 v zvezi s pogoji za dostop do dokumentov iz postopka glede omejevalnih sporazumov in v zvezi z varstvom poslovnih interesov ter postopka odločanja, in zato:

1. razveljavi sodbo Splošnega sodišča z dne 22. maja 2012 v zadevi EnBW Energie Baden-Württemberg AG proti Komisiji (T-344/08), s katero je bila za nično razglašena Odločba Komisije SG.E.3/MV/psi D(2008) 4931 z dne 16. junija 2008, s katero je bil zavrnjen vpogled v spis iz postopka COMP/F/38.899 – Plinsko izolirane stikalne naprave.
2. razglasi ničnost Odločbe Komisije SG.E.3/MV/psi D(2008) 4931 z dne 16. junija 2008, s katero je bil zavrnjen vpogled v spis iz postopka COMP/F/38.899 – Plinsko izolirane stikalne naprave, v delu, v katerem je podana očitna napaka pri presoji glede obsega prošnje za dostop.
3. Odloči, da vse stranke in intervenienti nosijo svoje stroške.