



Zbirka odločb sodne prakse

SODBA SODIŠČA (tretji senat)

z dne 28. junija 2012*

„Pritožba — Dostop do dokumentov institucij — Uredba (ES) št. 1049/2001 — Dokumenti v zvezi s postopkom nadzora koncentracije podjetij — Uredba (ES) št. 139/2004 — Zavrnitev dostopa — Izjeme v zvezi z varstvom namena preiskav, poslovnih interesov, pravnih mnenj in postopka odločanja institucij“

V zadevi C-477/10 P,

zaradi pritožbe na podlagi člena 56 Statuta Sodišča Evropske unije, vložene 23. septembra 2010,

Evropska komisija, ki jo zastopajo B. Smulders, P. Costa de Oliveira in V. Bottka, zastopniki, z naslovom za vročanje v Luxembourg,

pritožnica,

druge stranke v postopku so

Agrofert Holding a.s. s sedežem v Pragi (Češka republika), ki jo zastopata R. Pokorný in D. Šalek, odvetnika,

tožeča stranka na prvi stopnji,

Polski Koncern Naftowy Orlen SA s sedežem v Płocku (Poljska), ki jo zastopajo S. Sołtysiński, K. Michałowska in A. Krasowska Skowrońska, odvetniki,

Kraljevina Danska, ki jo zastopa S. Juul Jørgensen, zastopnik,

Republika Finska,

Kraljevina Švedska, ki jo zastopata K. Petkovska in S. Johannesson, zastopnici,

intervenientke na prvi stopnji,

SODIŠČE (tretji senat),

v sestavi K. Lenaerts, predsednik senata, E. Juhász (poročevalec), G. Arestis, T. von Danwitz in D. Šváby, sodniki,

generalni pravobranilec: P. Cruz Villalón,

sodna tajnica: L. Hewlett, glavna administratorica,

* Jezik postopka: angleščina.

na podlagi pisnega postopka in obravnave z dne 8. septembra 2011,
po predstavitvi sklepnih predlogov generalnega pravobranilca na obravnavi 8. decembra 2011,
izreka naslednjo

Sodbo

- 1 Evropska komisija s pritožbo predlaga razveljavitev sodbe Splošnega sodišča Evropske unije z dne 7. julija 2010 v zadevi Agrofert Holding proti Komisiji (T-111/07, v nadaljevanju: izpodbijana sodba), s katero je to razglasilo za nično Odločbo Komisije D(2007) 1360 z dne 13. februarja 2007 (v nadaljevanju: sporna odločba) o zavrnitvi dostopa do dokumentov zadeve COMP/M.3543 v zvezi s koncentracijo poljske družbe Polski Koncern Naftowy Orlen SA (v nadaljevanju: PKN Orlen) in češke družbe Unipetrol, izvajane na podlagi Uredbe Sveta (ES) št. 139/2004 z dne 20. januarja 2004 o nadzoru koncentracij podjetij (Uredba ES o združitvah) (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 8, zvezek 3, str. 40).

Pravni okvir

- 2 Uredba Evropskega parlamenta in Sveta (ES) št. 1049/2001 z dne 30. maja 2001 o dostopu javnosti do dokumentov Evropskega parlamenta, Sveta in Komisije (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 1, zvezek 3, str. 331), ki temelji zlasti na členu 255(2) ES (po spremembi postal člen 15 PDEU), opredeljuje načela, pogoje in omejitve pravice do dostopa do dokumentov teh institucij.
- 3 V členu 4 navedene uredbe z naslovom „Izjeme“ je navedeno:

„[...]“

2. Institucije zavrnejo dostop do dokumenta, kadar bi razkritje oslabilo varstvo:

- poslovnih interesov fizičnih in pravnih oseb, vključno z intelektualno lastnino,
- sodnih postopkov in pravnih nasvetov [mnenj],
- namena inšpekcij, preiskav in revizij,

razen če ne prevlada javni interes za razkritje.

3. Dostop do dokumenta, ki ga je institucija pripravila ali prejela za notranjo rabo in se nanaša na zadevo, o kateri institucija ni odločala, se zavrne, če bi razkritje resno oslabilo postopek odločanja institucije, razen če ne prevlada javni interes za razkritje.

Dostop do dokumenta, ki vsebuje mnenja za notranjo rabo kot del razprav in predhodnih posvetovanj v zadevni instituciji, se zavrne tudi po sprejetju odločitve, če bi razkritje resno oslabilo postopek odločanja institucije, razen če ne prevlada javni interes za razkritje.

4. Glede dokumentov tretjih strank se institucija s tretjimi strankami posvetuje, da bi presodila, ali se lahko uporabi izjema iz odstavkov 1 ali 2, razen če je že jasno, ali naj se dokument razkrije ali ne.

[...]

6. Če velja katera od izjem le za dele zahtevanega dokumenta, se drugi deli dokumenta objavijo.

7. Izjeme, določene v odstavkih od 1 do 3, veljajo le za obdobje, ko je varstvo utemeljeno z vsebino dokumenta. Izjeme lahko veljajo za največ 30 let. Pri dokumentih, za katere veljajo izjeme glede zasebnosti ali poslovnih interesov, ter pri dokumentih občutljive narave lahko, če je potrebno, izjeme veljajo tudi po tem obdobju.“

4 V členu 17 Uredbe št. 139/2004 z naslovom „Poslovna skrivnost“ je navedeno:

„1. Podatki, pridobljeni z uporabo te uredbe, se uporabijo samo za namene zadevne zahteve, preiskave ali zaslišanja.

2. Brez poseganja v člen 4(3), člena 18 in 20 Komisija, pristojni organi držav članic, njihovi uradniki in drugi državni uslužbenci ter druge osebe, ki delujejo pod nadzorom teh organov, pa tudi uradniki in drugi državni uslužbenci drugih organov držav članic ne smejo razkriti podatkov, pridobljenih z uporabo te uredbe, za katere velja obveznost varovanja poslovne skrivnosti.

[...]“

5 Člen 18(3) navedene uredbe določa:

„Odločba Komisije temelji le na očitkih, o katerih so lahko stranke predstavile svoja stališča. Pravice do zagovora se v postopku povsem spoštujejo. Dostop do spisa je na voljo vsaj neposredno udeleženi strankam, ob upoštevanju pravno utemeljenega interesa podjetij do varovanja njihovih poslovnih skrivnosti.“

6 Uredba Komisije (ES) št. 802/2004 z dne 7. aprila 2004 o izvajanju Uredbe št. 139/2004 (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 8, zvezek 3, str. 88) je bila sprejeta na podlagi pooblastila, podeljenega v členu 23(1) zadnjenavedene uredbe. Člen 17 Uredbe št. 804/2004 z naslovom „Dostop do dokumentacije in uporaba dokumentov“ določa:

„1. Komisija na zahtevo dovoli dostop do dokumentacije osebam, na katere je naslovila ugotovitve o možnih kršitvah, da bi jim omogočila uveljavljanje njihovih pravic do obrambe. Dostop se dovoli po priglasitvi ugotovitve o možnih kršitvah.

2. Komisija na zahtevo dovoli dostop do dokumentacije tudi drugim udeleženi strankam, ki so bile obveščene o pripombah [ugovorih], kolikor je to potrebno, da pripravijo svoje pripombe.

3. Pravica do dostopa do dokumentacije se ne nanaša na zaupne podatke ali na interno dokumentacijo Komisije ali pristojnih organov držav članic. Pravica do dostopa do dokumentacije prav tako ne velja za dopisovanje med Komisijo in pristojnimi organi držav članic ali med slednjimi.

4. Dokumenti, pridobljeni z dostopom do dokumentacije v skladu s tem členom, se lahko uporabljajo samo za ustrezen [zadevni] postopek v skladu z [Uredbo št. 139/2004].“

Dejansko stanje in odločba o zavrnitvi dostopa do dokumentov

7 Izpodbijana sodba vsebuje te ugotovitve:

„1 Komisija [...] je z odločbo z dne 20. aprila 2005 na podlagi člena 6(1)(b) [Uredbe št. 139/2004] odobrila načrt prevzema nadzora – z nakupom delnic – poljske družbe [PKN Orlen] nad češko družbo Unipetrol, ki ji je bil priglašen 11. marca 2005.

2 Tožeča stranka, družba Agrofert Holding a.s. [(v nadaljevanju: Agrofert)], je z dopisom z dne 28. junija 2006 v skladu z [Uredbo št. 1049/2001] Komisijo zaprosila za dostop do vseh neobjavljenih dokumentov v zvezi s postopkom priglasitve in predhodne priglasitve tega, da družba PKN Orlen prevzema družbo Unipetrol.

[...]

4 [Generalni direktorat (GD) Komisije za konkurenco] je z dopisom z dne 2. avgusta 2006 zavrnil prošnjo za dostop do dokumentov. Potem ko je poudaril splošnost prošnje, je navedel, da za zadevne dokumente veljajo izjeme iz člena 4(2) in (3) Uredbe št. 1049/2001. Dodal je, da bi bilo razkritje dokumentov priglasiteljic in tretjih strank v nasprotju z obveznostjo varovanja poslovne skrivnosti iz člena [339 PDEU] in iz člena 17(1) in (2) Uredbe [št. 139/2004]. Pojasnil je tudi, da delni dostop do dokumentov ni mogoč in da ni bila podana nobena trditev, s katero bi bilo mogoče dokazati obstoj prevladujočega javnega interesa, ki bi upravičeval razkritje.

5 Tožeča stranka je z dopisom z dne 18. avgusta 2006 na Komisijo naslovila potrdilno prošnjo [...]. Izpodbijala je zavrnitev Komisije, pri tem pa med drugim trdila, da bi ji moral biti odobren delni dostop do zaprošenih dokumentov. Poleg tega se je sklicevala na prevladujoči javni interes, ki upravičuje razkritje zadevnih dokumentov in temelji na škodi, ki jo je utrpela sama in manjšinski delničarji družbe Unipetrol.

[...]

9 Splošni sekretariat Komisije je s [sporno odločbo] potrdil zavrnitev dostopa do dokumentov za štiri kategorije navedenih dokumentov.

10 Prvič, Komisija meni, da dokumenti, ki so bili izmenjani med njo in priglasiteljicama, vsebujejo poslovno občutljive informacije v zvezi s poslovnimi strategijami priglasiteljic, zneski njihovih prodaj, njihovimi tržnimi deleži ali njihovimi odnosi s strankami. Zato naj bi se uporabila izjema iz člena 4(2), prva alineja, Uredbe št. 1049/2001, ki se nanaša na poslovne interese. [...] Sklicuje se tudi na člen 17 Uredbe [št. 139/2004] glede obveznosti varovanja poslovne skrivnosti [...]. Komisija dodaja, da – ker je namen postopkov nadzora koncentracije preveriti, ali s priglašeno koncentracijo priglasiteljice pridobivajo tržno moč, ki bi lahko občutno vplivala na konkurenco – se vsi dokumenti, ki jih priglasiteljice predložijo v okviru tega postopka, nujno nanašajo na poslovno občutljive informacije.

11 Komisija meni tudi, da se uporabi izjema iz člena 4(2), tretja alineja, Uredbe št. 1049/2001, ki se med drugim nanaša na varstvo namena preiskav. Po mnenju Komisije morajo stranke v postopku v zvezi s koncentracijo imeti legitimno pričakovanje, da občutljive informacije v predloženih dokumentih ne bodo razkrite. Komisija meni, da bi se z razkritjem zadevnih dokumentov oslabilo medsebojno zaupanje, ki obstaja med njo in podjetji [...].

12 Drugič, Komisija meni, da se za dokumente, ki so bili izmenjani med njo in tretjimi strankami, uporabljajo izjeme iz člena 4(2), prva in tretja alineja, Uredbe št. 1049/2001 iz istih razlogov, kot so tisti, na katere se je sklicevala v zvezi z dokumenti, ki so bili izmenjani med njo in priglasiteljicama.

[...]

14 Četrto, Komisija opredeljuje te dokumente za notranjo rabo:

- [...] (dokument št. 1);
- zabeležka o posvetovanju med oddelki, ki je vključevala osnutek odločbe glede priglasitve (dokument št. 2);
- odgovor pravne službe na prejšnjo zabeležko o posvetovanju (dokument št. 3);
- izmenjava elektronske pošte med pristojno službo in pravno službo v zvezi z navedenim osnutkom (dokument št. 4);
- odgovori drugih udeleženih služb v zvezi z že navedeno zabeležko o posvetovanju (dokument št. 5);

- [...] (dokument št. 6);
- [...] (dokument št. 7).

15 [Dokumenti št. 1, 6 in 7 niso bili predmet postopka.]

16 Komisija v zvezi z dokumenti št. od 2 do 5 meni, da bi njihovo razkritje resno oslabilo varstvo njenega postopka odločanja v smislu člena 4(3), drugi pododstavek, Uredbe št. 1049/2001. Poudarja kolektivnost navedenega postopka odločanja in nujnost ohranitve zaupanja v njene službe. Po mnenju Komisije navedeni dokumenti odražajo svobodno izražena mnenja in razprave za notranjo rabo teh služb. Njihovo razkritje v obravnavani zadevi naj bi resno oslabilo neodvisnost izražanja mnenj [...]. Poleg tega naj bi se s tem razkritjem zmanjšala volja za sodelovanje [...] podjetij, ki jih priglasitev zadeva, in tretjih strank.

17 Komisija meni, da je za dokumenta št. 3 in 4 veljala tudi izjema v zvezi z varstvom pravnih mnenj iz člena 4(2), druga alineja, Uredbe št. 1049/2001 [...].

18 Komisija na koncu dodaja, da z nobenim prevladujočim javnim interesom ni mogoče upravičiti razkritja dokumentov v obravnavani zadevi in da tudi ni mogoče odobriti delnega dostopa. Glede tega navaja, da ker je bil namen preiskave Komisije preizkusiti pogoje trga v zvezi z nameravano koncentracijo [...], je torej nemogoče določiti dele dokumentov, izmenjanih med njo in zadevnimi strankami, ki ne bi vsebovali poslovnih informacij ali ki ne bi bili povezani s preiskavo in bi bili razumljivi sami po sebi [...]. Nazadnje omenja dejstvo, da objavljena različica odločbe o zadevnem postopku koncentracije po definiciji vsebuje informacije, ki jih je mogoče sporočiti, in pomeni delni dostop do delov zaprosenih dokumentov, za katere ne veljajo izjeme, ki se uporabijo.“

Izpodbijana sodba

- 8 Družba Agrofert je s tožbo, ki jo je vložila 13. aprila 2007, Splošnemu sodišču predlagala, naj sporno odločbo razglasi za nično in Komisiji odredi, naj ji posreduje zaprosene dokumente.
- 9 Splošno sodišče je v točkah od 39 do 41 izpodbijane sodbe drugi predlog zavrglo kot nedopusten, ker mora, če Splošno sodišče akt institucije razglasi za ničn, ta institucija na podlagi člena 266 PDEU sprejeti ukrepe za izvršitev sodbe.
- 10 Predlog za razglasitev ničnosti sporne odločbe je primarno temeljil na razlogu, ki se je nanašal na kršitev Uredbe št. 1049/2001. V utemeljitev tega razloga je družba Agrofert trdila, da je bila uporaba izjem iz člena 4(2) in (3) navedene uredbe za zadevne dokumente napačna. Splošno sodišče je vsako kategorijo dokumentov preučilo glede na vsako izjemo, na kateri je temeljila sporna odločba.

Zavrnitev dostopa do dokumentov, ki so bili izmenjani med Komisijo in priglasiteljicama ter med Komisijo in tretjimi strankami

Izjema v zvezi z varstvom poslovnih interesov iz člena 4(2), prva alineja, Uredbe št. 1049/2001

- 11 Splošno sodišče je na prvem mestu v točkah 54 in 55 izpodbijane sodbe ugotovilo, da dokumenti, ki so bili izmenjani med Komisijo in priglasiteljicama ter med Komisijo in tretjimi strankami, lahko vsebujejo poslovno občutljive informacije, za katere – glede na okoliščine primera – lahko velja izjema v zvezi z varstvom poslovnih interesov iz člena 4(2), prva alineja, Uredbe št. 1049/2001.
- 12 Na drugem mestu je Splošno sodišče v točkah od 57 do 60 izpodbijane sodbe navedlo, da mora biti zato, ker je treba izjeme iz člena 4 Uredbe št. 1049/2001 razlagati in uporabljati ozko, preizkus, ki se zahteva za obravnavo prošnje za dostop do dokumentov, konkreten in da sama okoliščina, da se

dokument nanaša na interes, ki je varovan z izjemo, ne more upravičiti njene uporabe. Iz člena 4, od (1) do (3), navedene uredbe naj bi bilo razvidno, da je za vse tam navedene izjeme navedeno, da se uporabijo za dokument. Zato naj bi institucija zgolj na podlagi konkretnega in posamičnega preizkusa vsakega dokumenta lahko presodila, ali se prosilcem lahko odobri delni dostop.

- 13 V skladu s točkami od 61 do 64 izpodbijane sodbe pa naj iz obrazložitve sporne odločbe nikakor ne bi bilo razvidno, da je bil tak preizkus dejansko izveden. V tej odločbi naj bi bilo na splošno in abstraktno navedeno, da se – ob upoštevanju narave postopka nadzora koncentracije podjetij – vsi dokumenti, ki sta jih predložili priglasiateljici, nujno nanašajo na poslovno občutljive informacije. Te trditve naj bi bile preveč ohlapne in splošne in glede njih naj ne bi bilo mogoče šteti, da pravno zadostno dokazujejo dejstvo, da je bil v obravnavani zadevi za vsak zadevni dokument izveden konkreten in posamičen preizkus. Splošno sodišče je v točki 65 izpodbijane sodbe menilo, da bi bilo v obravnavani zadevi povsem mogoče napraviti seznam dokumentov, ki so bili izmenjani med Komisijo in strankami, in opisati vsebino vsakega dokumenta, ne da bi bile razkrite informacije, ki morajo ostati zaupne.
- 14 Splošno sodišče je v skladu s točkami od 68 do 70 izpodbijane sodbe zavrnilo trditev Komisije v zvezi z obveznostjo varovanja poslovne skrivnosti, ki izhaja iz člena 339 PDEU in iz člena 17 Uredbe št. 139/2004. Menilo je, da zgolj nekatere informacije pomenijo poslovno skrivnost in da obveznost varovanja poslovne skrivnosti nima take moči, da bi bilo na njeni podlagi mogoče upravičiti splošno in abstraktno zavrnitev dostopa do dokumentov. Ker vse informacije, pridobljene v okviru postopka nadzora koncentracije podjetij, niso nujno poslovna skrivnost, naj obveznost varovanja poslovne skrivnosti iz zgoraj navedenih določb Komisije ne bi mogla odvezati obveznosti, da za vsak zadevni dokument izvede konkreten preizkus, ki ga zahteva člen 4(2) Uredbe št. 1049/2001. V skladu s točko 77 izpodbijane sodbe zaradi dejstva, da v okviru postopka nadzora koncentracije stranke v skladu z Uredbo št. 139/2004 dokumente pošljejo zaupno, Komisija prav tako ni prosta obveznosti, da v primeru prošnje za dostop do dokumentov, vložene na podlagi Uredbe št. 1049/2001, konkretno preizkusi vsak dokument.
- 15 Splošno sodišče je v točkah od 73 do 76 izpodbijane sodbe menilo, da na podlagi člena 8 Evropske Konvencije o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin, ki je bila podpisana v Rimu 4. novembra 1950 (v nadaljevanju: EKČP), v zvezi z obveznostjo spoštovanja zasebnega življenja – tudi če bi se bilo nanj v obravnavani zadevi mogoče sklicevati – Komisija ni prosta obveznosti, da konkretno in posamično preizkusi vsak zadevni dokument. V skladu s točkami od 78 do 80 izpodbijane sodbe Splošno sodišče ob upoštevanju člena 2(3) Uredbe št. 1049/2001, ki javnosti podeljuje dostop do vseh dokumentov, ki jih institucije pripravijo ali prejmejo, prav tako ni ugotovilo, da dokumenti, predloženi v okviru postopka koncentracije, očitno spadajo na področje uporabe izjeme iz člena 4(2), prva alineja, navedene uredbe.
- 16 Splošno sodišče je v točkah od 81 do 89 izpodbijane sodbe zavrnilo tudi trditev v zvezi z legitimnim pričakovanjem družbe PKN Orlen, da dokumenti, ki so bili posredovani v okviru postopka nadzora koncentracije, na podlagi člena 17 Uredbe št. 139/2004 ne bodo razkriti. Ugotovilo je, da ta določba ne podeljuje absolutne pravice do zaupnosti vseh dokumentov, ki jih posredujejo podjetja, in menilo, da je treba razloge, ki so bili navedeni v utemeljitev zavrnitve dostopa do teh dokumentov, preizkusiti zgolj v okviru izjem iz člena 4 Uredbe št. 1049/2001. Menilo je tudi, da se člen 17(1) Uredbe št. 139/2004 nanaša le na način, kako lahko Komisija uporabi posredovane informacije, in ne ureja dostopa do dokumentov, ki je zagotovljen z Uredbo št. 1049/2001.

Izjema v zvezi z varstvom namena preiskav iz člena 4(2), tretja alineja, Uredbe št. 1049/2001

- 17 Splošno sodišče je v točkah od 96 do 99 izpodbijane sodbe priznalo, da so se dokumenti, ki so bili predloženi v okviru postopka nadzora koncentracije, nanašali na namen preiskav v smislu člena 4(2), tretja alineja, Uredbe št. 1049/2001, in opozorilo, da je treba to določbo razlagati, kot da jo je mogoče uporabiti le, če bi razkritje zadevnih dokumentov ogrozilo dokončanje preiskave. Po mnenju Splošnega

sodišča se je v obravnavani zadevi preiskava, na podlagi katere je Komisija 20. aprila 2005 sprejela odločbo, da ne bo nasprotovala koncentraciji, ob sprejetju sporne odločbe že končala. Zato naj razkritje teh dokumentov ne bi moglo ogroziti končanja preiskave. Kar zadeva trditev Komisije, da bi razkritje teh dokumentov oslabilo medsebojno zaupanje med to institucijo in podjetji ter oslabilo učinkovitost postopkov nadzora koncentracij podjetij, je Splošno sodišče v točkah od 100 do 103 izpodbijane sodbje ugovarjalo, da so te ugotovitve zelo ohlapne, splošne in hipotetične in da na njihovi podlagi ni mogoče sklepati, da utemeljitev Komisije dejansko velja za vsakega od zadevnih dokumentov.

Zavrnitev delnega dostopa do dokumentov, ki so bili izmenjani med Komisijo in priglasiteljicama ter med Komisijo in tretjimi strankami, ki temelji na izjemi iz člena 4(6) Uredbe št. 1049/2001

- 18 Splošno sodišče je v točkah od 107 do 113 izpodbijane sodbje menilo, da čeprav člen 4(6) Uredbe št. 1049/2001 ne določa, da je delni dostop do dokumentov mogoč v vseh primerih, se na podlagi tega člena vseeno zahteva konkreten in posamičen preizkus vsebine vsakega od njih. Tako naj bi bila presoja dokumentov po kategorijah, in ne na podlagi dejanskih informacij, ki jih vsebujejo, nezadostna. Zato naj bi bilo treba trditev Komisije, da so vse informacije, ki so jih posredovale priglasiteljici in tretje stranke, povezane med seboj, zaradi česar je nemogoče določiti odlomke, do katerih bi bilo mogoče odobriti delni dostop, zavrniti, ker Komisija s tem – na splošno in brez izvedbe konkretnega in posamičnega preizkusa vsebine vsakega od dokumentov – predpostavlja, da bi tudi samo delni dostop do vseh zaprosenih dokumentov posegel v varovane interese.
- 19 V teh okoliščinah je Splošno sodišče v točki 116 izpodbijane sodbje ugotovilo, da je treba sporno odločbo razglasiti za nično v delu, v katerem je z njo zavrnjen dostop do dokumentov, ki so bili izmenjani med Komisijo in priglasiteljicama ter med Komisijo in tretjimi strankami, ker Komisija ni pravno zadostno dokazala, da bi razkritje teh dokumentov konkretno in dejansko poseglo v varovane interese.

Zavrnitev dostopa do pravnih mnenj na podlagi izjeme iz člena 4(2), druga alineja, Uredbe št. 1049/2001

- 20 Obravnavana zadeva se je nanašala na odgovor pravne službe Komisije na zabeležko o posvetovanju med oddelki (dokument za notranjo rabo št. 3) in na izmenjavo elektronske pošte med pristojno službo in pravno službo v zvezi z načrtom koncentracije (dokument za notranjo rabo št. 4). Splošno sodišče je v točki 123 izpodbijane sodbje navedlo, da se izjema iz člena 4(2), druga alineja, Uredbe št. 1049/2001 nanaša na varstvo interesa institucij za pridobivanje odkritih, objektivnih in popolnih pravnih mnenj, vendar da je iz točk 42 in 43 sodbje Sodišča z dne 1. julija 2008 v zadevi Švedska in Turco proti Svetu (združeni zadevi C-39/05 P in C-52/05 P, ZOdl., str. I-4723) razvidno, da mora biti tveganje za poseg v ta interes razumno predvidljivo, in ne le hipotetično, da se lahko uveljavlja.
- 21 Splošno sodišče je v točkah od 125 do 128 izpodbijane sodbje poudarilo, da čeprav se Komisija načeloma lahko opre na splošne domneve in splošne ugotovitve, ki veljajo za nekatere kategorije dokumentov, mora vseeno – v skladu s tem, kar je ugotovilo Sodišče v točki 50 zgoraj navedene sodbje Švedska in Turco proti Svetu – za vsak primer preveriti, ali te splošne ugotovitve dejansko veljajo za zadevni dokument, katerega razkritje se zahteva. V sporni odločbi pa naj bi se Komisija oprla na splošno ugotovitev, ne da bi za vsako od zaprosenih mnenj konkretno preverila, ali je mogoče to ugotovitev dejansko uporabiti v okoliščinah obravnavane zadeve. Komisija naj tako ne bi dokazala, zakaj bi razkritje zadevnih pravnih mnenj v obravnavani zadevi pomenilo resnično tveganje za varstvo teh mnenj, ki je razumno predvidljivo, in ne le hipotetično. Splošno sodišče je poleg tega v točkah od 129 do 131 izpodbijane sodbje štelo, da je preglednost nujna tudi, kadar Komisija – kot v obravnavani zadevi – deluje kot upravni organ, in ne kot zakonodajalec, in da obveznost izvedbe konkretnega preizkusa od primera do primera velja tudi, če gre za zelo kratke dokumente.

- 22 Splošno sodišče je v teh okoliščinah v točki 132 izpodbijane sodbe ugotovilo, da je bilo treba zavrnitev dostopa do zaprošenih pravnih mnenj razglasiti za nično, ker Komisija ni dokazala, da bi razkritje zadevnih dokumentov konkretno in dejansko oslabilo varstvo pravnih mnenj.

Zavrnitev dostopa do dokumentov Komisije za notranjo rabo na podlagi izjeme v zvezi z varstvom postopka odločanja iz člena 4(3), drugi pododstavek, Uredbe št. 1049/2001

- 23 Obravnavana zadeva se nanaša na dokumente za notranjo rabo št. od 2 do 5. Splošno sodišče je v točkah 138 in 139 izpodbijane sodbe ugotovilo, da gre za pripravljalne dokumente za končno odločbo Komisije, ki vsebujejo mnenja in zato spadajo na področje uporabe izjeme iz člena 4(3), drugi pododstavek, Uredbe št. 1049/2001, na katero se je mogoče sklicevati tudi po tem, ko zadevna institucija sprejme odločitev. V točkah od 141 do 144 izpodbijane sodbe je Splošno sodišče razsodilo, da je za uporabo te izjeme vseeno potrebno dokazati, da bi lahko dostop do zaprošenih dokumentov konkretno, dejansko in resno oslabil varstvo postopka odločanja zadevne institucije, in da mora biti ta nevarnost oslabitve razumno predvidljiva, in ne zgolj hipotetična. Navedba Komisije, da bi razkritje zaprošenih dokumentov resno oslabilo postopek odločanja institucije zaradi kolektivnosti tega postopka, naj bi bila splošna in abstraktna in naj ne bi bila podprta z natančnimi trditvami glede vsebine zadevnih dokumentov.
- 24 Splošno sodišče je v točki 146 izpodbijane sodbe ugotovilo, da je Komisija svoje presoje bolj kot z informacijami, ki so bile dejansko vsebovane v zaprošenih dokumentih, utemeljila z naravo teh dokumentov, čeprav bi morale te presoje temeljiti na konkretnem in dejanskem preizkusu vsakega zaprošenega dokumenta. Zavrnilo je tudi trditev Komisije o zaupanju in svobodnem izražanju teh služb, ker je menilo, da so te navedbe preveč hipotetične. Splošno sodišče je v točki 147 izpodbijane sodbe na podlagi zgoraj navedenega ugotovilo, da se zato, ker so službe Komisije mnenja izrazile v okviru postopka nadzora koncentracije podjetij, zadevna izjema načeloma ne more uporabiti za vse akte za notranjo rabo, ki vsebujejo taka mnenja.
- 25 V teh okoliščinah je Splošno sodišče v točki 150 izpodbijane sodbe ugotovilo, da Komisija ni pravno zadostno dokazala, da se izjema iz člena 4(3), drugi pododstavek, Uredbe št. 1049/2001 uporablja za zaprošene dokumente za notranjo rabo.
- 26 Na podlagi vseh teh ugotovitev je Splošno sodišče v točki 154 izpodbijane sodbe ugotovilo, da je treba sporno odločbo razglasiti za nično.

Predlogi strank v pritožbenem postopku

- 27 Komisija Sodišču predlaga, naj:
- izpodbijano sodbo razveljavi;
 - dokončno odloči o vprašanjih, ki so predmet te pritožbe, in
 - družbi Agrofert naloži plačilo stroškov na obeh stopnjah.
- 28 Družba Agrofert Sodišču predlaga, naj:
- pritožbo v celoti zavrne in
 - Komisiji naloži plačilo stroškov.
- 29 Kraljevina Švedska Sodišču predlaga, naj:
- pritožbo zavrne in

— Komisiji naloži plačilo stroškov Kraljevine Švedske.

30 Družba PKN Orlen Sodišču predlaga, naj:

- izpodbijano sodbo razveljavi;
- dokončno odloči o vprašanjih, ki so predmet te pritožbe, in
- družbi Agrofert naloži plačilo stroškov, ki so družbi PKN Orlen nastali na obeh stopnjah.

Pritožba

Trditve Komisije

31 Komisija najprej navaja, da Splošno sodišče v sodbi ni poskušalo najti dejanskega in usklajenega ravnovesja med pravnima ureditvama, uvedenima z uredbama št. 139/2004 in št. 1049/2001, ki sta upoštevni v obravnavani zadevi, in tako ni uporabilo pravil o zaupnosti dokumentov na področju nadzora koncentracij.

Prvi pritožbeni razlog: napačna razlaga Uredbe št. 1049/2001, ker naj nekatere določbe Uredbe št. 139/2004 ne bi bile upoštevane pri razlagi izjem iz člena 4 Uredbe št. 1049/2001

32 Komisija ponavlja trditve, ki jih je podala pred Splošnim sodiščem, da sta člen 339 PDEU in člen 17 Uredbe št. 139/2004, ki vsebujeta obveznost varovanja poslovne skrivnosti, upoštevna pri razlagi in uporabi izjem od pravice do dostopa, določenih v Uredbi št. 1049/2001, zato da bi se z usklajeno in nenasprotujočo razlago različnih pravnih besedil ohranila enotnost pravnega reda Unije.

33 Trdi, da so omejitve pravice do dostopa, čeprav je Uredba št. 1049/2001 predpis splošne veljave, vseeno formulirane široko in jih je zato treba razlagati tako, da se zavarujejo legitimni javni ali zasebni interesi na vseh področjih delovanja institucij, in to še toliko bolj, kadar so ti interesi izrecno varovani z drugimi določbami prava Unije. To naj bi bilo potrjeno s sodbama z dne 29. junija 2010 v zadevah Komisija proti Bavarian Lager (C-28/08 P, ZOdl., str. I-6055, točke 58, 59, 64 in 65) in Komisija proti Technische Glaswerke Ilmenau (C-139/07 P, ZOdl., str. I-5885, točki 61 in 63), v katerih je Sodišče zavrnilo razlago Uredbe št. 1049/2001, ki jo je podalo Splošno sodišče, ker to ni upoštevalo drugih pravnih instrumentov, ki se ravno tako uporabljajo v zadevah, v katerih sta bili izdani ti sodbi. Prav tako naj bi Sodišče s sodbo z dne 21. septembra 2010 v združenih zadevah Švedska in drugi proti API in Komisiji (C-514/07 P, C-528/07 P in C-532/07 P, ZOdl. I-8533, točka 84) potrdilo, da mora biti pravo, ki se uporablja, predmet usklajene razlage.

34 Ugotovitev Splošnega sodišča v izpodbijani sodbi pa naj bi ustvarjala konflikt med pravnimi pravili, ki se uporabljajo. Z Uredbo št. 139/2004 naj bi bile namreč podjetjem, ki sodelujejo v postopku nadzora koncentracije, naložene zavezujoče in obsežne obveznosti glede posredovanja informacij in razkritja poslovnih skrivnosti, pri čemer naj bi bile navedene obveznosti vseeno uravnotežene z določbami te uredbe o uvedbi jamstev za okrepljeno varstvo. Ta jamstva naj bi bila namenjena, prvič, zagotovitvi pravilnega delovanja sistema nadzora koncentracij v javnem interesu in, drugič, varstvu legitimnega interesa zadevnih podjetij, da bodo informacije, ki jih posredujejo Komisiji, uporabljene izključno za namene preiskave.

35 Komisija s sklicevanjem na člen 28 Uredbe Sveta (ES) št. 1/2003 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) poudarja, da je obveznost varovanja poslovne skrivnosti podjetij, ki velja na celotnem področju konkurence, namenjena tudi zagotovitvi pravice do izjave teh podjetij, ki je – kot je Sodišče razsodilo v točki 299 sodbe z dne 15. oktobra 2002 v združenih zadevah Limburgse Vinyl Maatschappij in drugi

proti Komisiji (C-238/99 P, C-244/99 P, C-245/99 P, C-247/99 P, od C-250/99 P do C-252/99 P in C-254/99 P, Recueil, str. I-8375) – temeljno načelo prava Unije in je navedena v členu 6 EKČP. Poleg tega naj bi bilo treba za informacije, ki jih Komisiji posredujejo podjetja, ki sodelujejo v postopku nadzora koncentracije, šteti, da spadajo na področje njihove zasebne dejavnosti v smislu člena 8 EKČP. Ker bodo ta podjetja svoje informacije morda morala posredovati Komisiji, naj bi bilo treba spoštovati pogoje iz tega člena.

- 36 V okviru, uvedenim z Uredbo št. 139/2004, naj bi pravico do vpogleda v spis imele zgolj osebe, ki neposredno sodelujejo v postopku, in – če je to nujno – druge fizične ali pravne osebe, ki izkažejo zadosten interes. Vsem drugim prosilcem, ki takega zadostnega interesa ne izkažejo, naj bi se dostop do dokumentov zavrnil. V skladu z razlago Splošnega sodišča pa naj bi tak prosilec na podlagi Uredbe št. 1049/2001 načeloma imel brezpogojno pravico do dostopa do vseh zadevnih dokumentov in bi jih poleg tega lahko svobodno uporabil v kakršne koli namene, kar naj bi bilo očitno v nasprotju z Uredbo št. 139/2004. Splošno sodišče naj bi tako napačno uporabilo pravo, ker je v točki 88 izpodbijane sodbe menilo, da se obveznost na podlagi Uredbe št. 139/2004, v skladu s katero se pridobljeni podatki uporabijo samo za namene zahteve po podatkih, nanaša le na način, na katerega lahko Komisija uporabi predložene podatke, in ne ureja dostopa do dokumentov, ki je zagotovljen z Uredbo št. 1049/2001.
- 37 Komisija trdi, da bi bilo treba za dokumente, ki se nanašajo na postopek nadzora koncentracije, po analogiji uporabiti preudarke, ki jih je razvilo Sodišče v točkah 54, 55, 61 in 62 zgoraj navedene sodbe Komisija proti Technische Glaswerke Ilmenau, ki je bila izdana na področju postopkov nadzora državnih pomoči, in tako priznati obstoj splošne domneve, da bi razkritje dokumentov, ki so bili izmenjani zgolj zaradi potreb postopka nadzora koncentracije in ki osebam, ki ne izkažejo zadostnega interesa, niso dostopni, načeloma oslabilo varstvo namena preiskav. Zato naj bi Splošno sodišče napačno uporabilo pravo, ker ni upoštevalo določb Uredbe št. 139/2004 in je Uredbi št. 1049/2001 priznalo primarnost v razmerju do drugih pravil prava Unije, s čimer naj bi odvzelo polni učinek temeljnemu pravilu za pravilno delovanje sistema nadzora koncentracij. Komisija se glede tega sklicuje tudi na točko 56 zgoraj navedene sodbe Komisija proti Bavarian Lager.

Drugi pritožbeni razlog: napačna razlaga člena 4(2) in (3) Uredbe št. 1049/2001

– Prvi del: obveznost izvedbe konkretnega in posamičnega preizkusa vsakega dokumenta

- 38 Komisija poudarja, da mora na podlagi odločitve Splošnega sodišča zadevna institucija izvesti konkreten in posamičen preizkus vsakega od dokumentov, na katere se nanaša prošnja za dostop, tudi če je jasno, da se taka prošnja nanaša na dokumente, za katere velja izjema. Ta obveznost naj bi se uporabljala za vse izjeme, ki so navedene v členu 4, od (1) do (3), Uredbe št. 1049/2001, ne glede na področje, na katero spadajo zaproseni dokumenti, in ne glede na posebnosti tega področja. Splošno sodišče naj tako ne bi upoštevalo pravil, ki se uporabljajo v postopkih nadzora koncentracij, čeprav naj bi Sodišče na podlagi posebnosti postopka nadzora državnih pomoči v zgoraj navedeni sodbi Komisija proti Technische Glaswerke Ilmenau priznalo obstoj splošne domneve, da bi razkritje dokumentov iz spisa javnosti načeloma oslabilo varstvo namena preiskav, tako da je bilo treba v skladu s to izjemo zavrniti dostop do vseh zaprosenih dokumentov v tej zadevi. Komisija meni, da je treba tako ugotoviti tudi v obravnavani zadevi.

– Drugi del: izjema v zvezi z varstvom namena preiskav iz člena 4(2), tretja alineja, Uredbe št. 1049/2001

- 39 Komisija na stališče Splošnega sodišča, da se na to izjemo ni več mogoče sklicevati po tem, ko je sprejeta odločba o koncentraciji in končan upravni postopek, odgovarja, da sta v postopku nadzora koncentracije izjemi v zvezi z varstvom poslovnih interesov in namena preiskav tesno povezani in da

dane informacije po končanju upravnega postopka ne izgubijo zaupne narave. Poleg tega naj bi bili lahko na podlagi člena 4(7) Uredbe št. 1049/2001 poslovni interesi varovani tudi dlje kot 30 let. Drugačen pristop naj bi zelo škodljivo vplival na voljo podjetij za sodelovanje s Komisijo. Komisija ob poudarjanju, da je v skladu s formulacijo navedene določbe zadevna izjema namenjena varstvu „*namena* preiskav“, in ne le preiskav kot takih, trdi, da je treba splošno domnevo, izoblikovano v zgoraj navedeni sodbi Komisija proti Technische Glaswerke Ilmenau, uporabiti tudi po tem, ko je odločba o koncentraciji postala dokončna.

– Tretji del: izjema v zvezi z varstvom poslovnih interesov iz člena 4(2), prva alineja, Uredbe št. 1049/2001

- 40 Ta izjema se nanaša na dokumente, ki so bili izmenjani med Komisijo in priglasiateljicama ter med Komisijo in tretjimi strankami. Komisija ponovno navaja svoje stališče, da ji morajo biti zaradi pravil na področju nadzora koncentracij podjetij posredovane številne zelo zaupne informacije, za katere očitno velja obveznost varovanja poslovne skrivnosti iz člena 339 PDEU in člena 17 Uredbe št. 139/2004. S to ugotovitvijo naj bi bilo mogoče izpodbiti pristop Splošnega sodišča, da je treba s konkretnim in posamičnim preizkusom vsakega od zadevnih dokumentov ugotoviti, ali bi njegovo razkritje konkretno in dejansko poseglo v varovane interese.

– Četrty del: izjema v zvezi z varstvom postopka odločanja iz člena 4(3), drugi pododstavek, Uredbe št. 1049/2001

- 41 Ta izjema se navaja v zvezi z dokumenti za notranjo rabo št. od 2 do 5. Komisija ugotavlja, da člen 17(3) Uredbe št. 802/2004 izrecno določa, da za dokumente za notranjo rabo pravica do dostopa do dokumentov ne velja, če je ta dostop odobren za to, da lahko stranke v postopku izvršujejo svojo pravico do izjave. Prepoved dostopa do teh dokumentov naj bi bila upravičena z naravo postopka in s kolegialnostjo postopka odločanja Komisije, zaradi katere bi morali člani kolegija komisarjev razpolagati z vsemi informacijami, ki so potrebne za sprejetje odločbe v javnem interesu. Če bi morale službe Komisije upoštevati tveganje razkritja, bi se verjetno počutile manj svobodne pri poudarjanju morebitnih vrzeli v osnutku odločbe ali pri izražanju nasprotnih mnenj, kar bi oslabilo postopek odločanja. Iz tega razloga naj ti dokumenti ne bi bili dostopni niti po tem, ko odločba o koncentraciji postane dokončna. Poleg tega naj bi bilo z razlago Uredbe št. 1049/2001, ki jo je podalo Splošno sodišče, javnosti podeljenih več pravic kakor strankam, ki jih postopek nadzora koncentracije neposredno zadeva.

– Peti del: izjema v zvezi z varstvom pravnih mnenj iz člena 4(2), druga alineja, Uredbe št. 1049/2001

- 42 Ta izjema je navajana zlasti v zvezi z dokumentoma za notranjo rabo št. 3 in 4. Komisija trdi, da sta bili ti mnenji predmet konkretnega in posamičnega preizkusa, na podlagi katerega je ugotovila, da zanju navedena izjema vsekakor velja v celoti. Nato naj bi Komisija preučila, ali morda obstaja prevladujoči javni interes za razkritje teh dokumentov, in ugotovila, da je šlo v obravnavani zadevi očitno za zasebni interes, ker se je družba Agrofert sklicevala na „škodo, ki je nastala njej in manjšinskim delničarjem družbe Unipetrol“.

Trditve drugih strank

- 43 Družba Agrofert, tožeča stranka v postopku pred Splošnim sodiščem, trdi, da zgoraj navedena sodba Komisija proti Technische Glaswerke Ilmenau v obravnavani zadevi ni upoštevna, ker se nanaša na postopek v zvezi z državnimi pomočmi, v katerem je vpogled v spis urejen drugače. Družba Agrofert se strinja s pristopom Splošnega sodišča, da okoliščina, da se dokument nanaša na interes, ki je varovan z eno od izjem iz člena 4(2) in (3) Uredbe št. 1049/2001, sama po sebi ne more upravičiti uporabe te izjeme. Zato bi morala Komisija prošnjo za razkritje preučiti ob upoštevanju informacij, ki so vsebovane v vsakem od zaprosenih dokumentov, in ne na splošno.

- 44 Družba PKN Orlen, ki je bila v postopku pred Splošnim sodiščem intervenientka v podporo Komisiji, trdi, da je z njo sodelovala popolnoma prepričana v dejstvo, da bodo dokumenti s poslovnimi skrivnostmi, ki so bili posredovani tej instituciji, in vsa druga sporočila, ki so bila izmenjana v okviru postopka nadzora koncentracije, uporabljeni zgolj za namen opravljene preiskave in ne bodo razkriti tretjim strankam. O tem naj bi bila prepričana povsem utemeljeno zlasti na podlagi Uredbe št. 139/2004. V pravu Unije naj ne bi bilo mogoče na podlagi enega predpisa določiti jamstva za varstvo informacij in dokumentov ter na podlagi drugega predpisa temu varstvu odvzeti ves učinek. Narava posredovanih informacij naj se s končanjem postopka koncentracije ne bi spremenila. To, da bi javnost lahko vpogledala v spis po končanju postopka, bi pomenilo, da bi bile ugotovitve, s katerimi je bilo upravičeno varovanje preiskave, povsem zanemarjene.
- 45 Kraljevina Švedska, ki je intervenirala v postopku pred Splošnim sodiščem v podporo družbi Agrofert, trdi, da je na podlagi Uredbe št. 1049/2001 dostop do dokumentov splošno pravilo. Zato naj bi bilo treba izjeme od tega pravila razlagati ozko. Podrobna pravila postopka, ki naj bi jih morale institucije spoštovati ob prošnji za dostop, naj bi pojasnilo Sodišče v zgoraj navedeni sodbi Švedska in Turco proti Svetu, kjer je opisalo tri korake, po katerih se običajno ugotavlja, ali je prošnja za dostop mogoče ugoditi. Splošno sodišče naj bi pravilno ugotovilo, da Komisija v obravnavani zadevi ni izvedla vseh korakov preučitve.
- 46 Kraljevina Švedska poudarja, da to, da v posebnih predpisih obstajajo različna pravila o dostopu do dokumentov, ne pomeni, da morajo ti predpisi, katerih namen se popolnoma razlikuje od namena izjem iz Uredbe št. 1049/2001, samodejno prevladati nad določbami zadnjenavedene uredbe, ker bi tako pojmovanje izničilo bistvo Uredbe št. 1049/2001. Zato naj bi bila veljavnost zgoraj navedene sodbe Komisija proti Technische Glaswerke Ilmenau omejena na področje državnih pomoči. Skratka, ne bi naj obstajala absolutna pravica do varovanja zaupnosti vseh posredovanih dokumentov, zavrnitev dostopa do dokumentov pa naj bi lahko temeljila zgolj na izjemah iz Uredbe št. 1049/2001.

Presoja Sodišča

- 47 Najprej je treba navesti, da je Komisija v sporni odločbi razlikovala med dokumenti, ki si jih je ta institucija izmenjala s priglasiteljicama in s tretjimi strankami v okviru zadevnega postopka nadzora koncentracije in za katere naj bi se uporabila člen 4(2), prva in tretja alineja, Uredbe št. 1049/2001 v zvezi z varstvom poslovnih interesov in namena preiskav in člen 17 Uredbe št. 139/2004, ter med dokumenti za notranjo rabo, ki so jih pripravile službe Komisije v okviru nadzora navedene koncentracije, za katere naj bi se uporabil člen 4(2), druga alineja, in (3), drugi pododstavek, Uredbe št. 1049/2001 v zvezi z varstvom pravnih mnenj in postopka odločanja institucije.
- 48 To razlikovanje med dokumenti, ki jih je Komisija izmenjala s priglasiteljicama in s tretjimi strankami, ter med dokumenti za notranjo rabo, je navedena institucija upoštevala v odgovoru na tožbo, Splošno sodišče pa v izpodbijani sodbi. Poleg tega je ta kategorizacija zadevnih dokumentov bistvo utemeljitve, ki jo je Komisija navedla v svoji pritožbi. Zato bo tudi Sodišče svojo presojo opravilo ob upoštevanju navedenega razlikovanja.

Zavrnitev dostopa do dokumentov, ki so bili izmenjani med Komisijo in priglasiteljicama ter med Komisijo in tretjimi strankami

- 49 Komisija s prvim pritožbenim razlogom in s prvim, drugim in tretjim delom drugega pritožbenega razloga Splošnemu sodišču v bistvu očita, da pri razlagi izjem od dostopa iz člena 4(2), prva in tretja alineja, Uredbe št. 1049/2001, ki se nanašata na varstvo poslovnih interesov in varstvo namena preiskav, ni upoštevalo ustreznih določb Uredbe št. 139/2004 v zvezi z dostopom do dokumentov iz postopka nadzora koncentracije podjetij.
- 50 Ob upoštevanju sodne prakse Sodišča glede razmerja med Uredbo št. 1049/2001 in nekaterimi posebnimi predpisi prava Unije, ki je bilo uvedeno zlasti z zgoraj navedenimi sodbami Komisija proti Bavarian Lager, Komisija proti Technische Glaswerke Ilmenau ter Švedska in drugi proti API in Komisiji, je ta očitok utemeljen.

- 51 Obravnavana zadeva se namreč nanaša na razmerje med Uredbo št. 1049/2001 in drugim predpisom, in sicer Uredbo št. 139/2004, s katero je urejeno posebno področje prava Unije. Ti uredbi imata različne cilje. Prva zagotavlja čim večjo preglednost procesa odločanja javnih organov in podatkov, na katerih temeljijo njihove odločbe. V največji meri torej omogoča izvrševanje pravice do dostopa do dokumentov in spodbuja dobre upravne prakse. Druga zagotavlja varstvo poslovnih skrivnosti v postopkih nadzora koncentracij podjetij na ravni Skupnosti.
- 52 Ti uredbi ne vsebujeta določb, ki bi izrecno predvidevale, da ena uredba prevlada nad drugo. Zato je treba zagotoviti, da bo uporaba ene uredbe združljiva z uporabo druge in bo omogočala njuno dosledno uporabo.
- 53 V skladu s sodno prakso Sodišča je namen Uredbe št. 1049/2001 javnosti zagotoviti pravico do čim širšega dostopa do dokumentov institucij, vendar pa za to pravico – ob upoštevanju ureditve izjem iz člena 4 navedene uredbe – veljajo nekatere omejitve na podlagi javnega ali zasebnega interesa (glej v tem smislu zgoraj navedeno sodbo Komisija proti Technische Glaswerke Ilmenau, točka 51).
- 54 V obravnavani zadevi se prošnja družbe Agrofert nanaša na vse neobjavljene dokumente v zvezi z zadevnim postopkom nadzora koncentracije. Komisija družbi Agrofert dokumentov v zvezi s tem postopkom, ki jih je izmenjala s priglasiateljicama ali s tretjimi strankami, ni posredovala, sklicujoč se na izjemi od pravice do dostopa iz člena 4(2), prva in tretja alineja, Uredbe št. 1049/2001 v zvezi z varstvom poslovnih interesov in namena preiskav.
- 55 Glede tega je treba navesti, da lahko institucija Unije zaradi presoje prošnje za dostop do njenih dokumentov upošteva več razlogov za zavrnitev iz člena 4 Uredbe št. 1049/2001.
- 56 Ni sporno, da se zadevni dokumenti dejansko nanašajo na preiskavo v smislu tretje alineje določbe, ki je navedena v točki 54 te sodbe. Poleg tega Komisija – ob upoštevanju namena postopka nadzora koncentracije, ki je preveriti, ali priglasiateljice s tem pridobijo tržno moč, ki bi lahko bistveno vplivala na konkurenco – v okviru tega postopka zbere poslovno občutljive informacije, ki se nanašajo na poslovno strategijo vpletenih podjetij, na zneske njihovih prodaj, na njihove tržne deleže ali na njihove poslovne odnose, tako da bi dostop do dokumentov takega postopka nadzora lahko oslabil varstvo poslovnih interesov zadevnih podjetij. Zato sta izjemi v zvezi z varstvom poslovnih interesov in varstvom namena preiskav v obravnavani zadevi tesno povezani.
- 57 Gotovo za zavrnitev dostopa do dokumenta načeloma ne zadošča, da se ta dokument nanaša na dejavnost ali interes, ki sta navedena v členu 4(2) Uredbe št. 1049/2001, ker mora zadevna institucija tudi pojasniti, kako bi dostop do navedenega dokumenta lahko konkretno in dejansko posegel v interes, ki je varovan z eno od izjem, določenih v tem členu. Vendar se lahko ta institucija v zvezi s tem opre na splošne domneve, ki veljajo za določeno kategorijo dokumentov, saj se lahko podobne splošne ugotovitve uporabijo za prošnje za razkritje, ki se nanašajo na dokumente iste vrste (zgoraj navedena sodba Komisija proti Technische Glaswerke Ilmenau, točki 53 in 54 in navedena sodna praksa).
- 58 Glede postopkov nadzora državnih pomoči je Sodišče menilo, da lahko take splošne domneve izhajajo iz Uredbe Sveta (ES) št. 659/1999 z dne 22. marca 1999 o določitvi podrobnih pravil za uporabo člena [88 ES] (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 8, zvezek 1, str. 339), ki podrobneje ureja področje državnih pomoči in ki vsebuje določbe o dostopu do podatkov in dokumentov, pridobljenih v okviru postopka preiskave in nadzora pomoči (glej v tem smislu zgoraj navedeno sodbo Komisija proti Technische Glaswerke Ilmenau, točke od 55 do 57).
- 59 Take splošne domneve je 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.
- 60 Člena 17 in 18(3) Uredbe št. 139/2004 ter člen 17 Uredbe št. 802/2004 namreč uporabo podatkov, pridobljenih v okviru postopka nadzora koncentracije podjetij, urejajo omejujoče, tako da ob upoštevanju pravno utemeljenega interesa podjetij do varovanja svojih poslovnih skrivnosti dostop do

spisa omogočajo „neposredno udeleženim strankam“ in „drugim udeleženim strankam“, in zahtevajo, da se pridobljeni podatki uporabijo samo za namene zadevne zahteve, preiskave ali zaslišanja in da se podatki, za katere velja obveznost varovanja poslovne skrivnosti, ne razkrijejo.

- 61 Gotovo se pravica do vpogleda v upravni spis v okviru postopka nadzora koncentracije in pravica do dostopa do dokumentov na podlagi Uredbe št. 1049/2001 pravno razlikujeta, vendar s funkcionalnega vidika kljub temu privedeta do enakega položaja. Dostop do spisa namreč – ne glede na pravno podlago za njegovo odobritev – zainteresiranim strankam omogoča, da pridobijo vse pripombe in dokumente, ki so bili predloženi Komisiji (glej v tem smislu zgoraj navedeno sodbo Komisija proti Technische Glaswerke Ilmenau, točka 59).
- 62 V teh okoliščinah bi na podlagi Uredbe št. 1049/2001 splošen dostop do dokumentov, ki so bili izmenjani v okviru takega postopka med Komisijo in priglasiateljicami ali tretjimi strankami – kot je poudarila Komisija – lahko ogrozil ravnovesje, ki ga je zakonodajalec Unije v Uredbi ES o združitvah želel zagotoviti med, prvič, obveznostjo zadevnih podjetij, da Komisiji posredujejo poslovne informacije, ki so morda občutljive, da bo lahko presodila združljivost nameravane koncentracije s skupnim trgom, in drugič, jamstvom okrepljenega varstva informacij, ki so bile posredovane Komisiji, zaradi varovanja poslovne skrivnosti.
- 63 Če bi lahko druge osebe od tistih, ki lahko vpogledajo v spis na podlagi ureditve nadzora koncentracij ali ki se lahko štejejo za udeležene, pa niso izkoristile pravice do dostopa do podatkov ali jim je bil dostop do njih zavržen, pridobile dostop do dokumentov na podlagi Uredbe št. 1049/2001, bi bila ureditev, uvedena s to uredbo, ogrožena.
- 64 Zato bi moralo Splošno sodišče za namene razlage izjem iz člena 4(2), prva in tretja alineja, Uredbe št. 1049/2001 priznati obstoj splošne domneve, da bi razkritje zadevnih dokumentov načeloma oslabilo varstvo poslovnih interesov podjetij, ki so udeležena pri koncentraciji, in namena preiskav v zvezi s postopkom nadzora te koncentracije (glej v tem smislu zgoraj navedeno sodbo Komisija proti Technische Glaswerke Ilmenau, točka 61).
- 65 Tudi ugotovitev Splošnega sodišča v točki 88 izpodbijane sodbe, da v Uredbi št. 139/2004 določena obveznost omejitve uporabe podatkov, pridobljenih od podjetij v okviru postopka nadzora koncentracije, pomeni zgolj način, na katerega lahko Komisija uporabi te podatke, in ne ureja dostopa do dokumentov, ki je zagotovljen z Uredbo št. 1049/2001, je pravno napačna.
- 66 Ob upoštevanju narave interesov, ki so varovani v okviru nadzora koncentracije, je treba šteti, da ugotovitev v točki 64 te sodbe velja ne glede na to, ali se prošnja za dostop nanaša na postopek nadzora, ki je končan, ali na postopek nadzora, ki še poteka. Objava občutljivih informacij v zvezi z gospodarskimi dejavnostmi udeleženih podjetij bi lahko namreč oslabilo varstvo njihovih poslovnih interesov ne glede na to, ali postopek nadzora še poteka. Poleg tega bi morebitna taka objava po končanju postopka nadzora lahko škodljivo vplivala na pripravljenost podjetij za sodelovanje, ko tak postopek še poteka.
- 67 Poudariti je treba tudi, da v skladu s členom 4(7) Uredbe št. 1049/2001 izjeme v zvezi s poslovnimi interesi ali dokumenti občutljive narave lahko veljajo 30 let, če je to potrebno, pa tudi dlje.
- 68 Zgoraj navedena splošna domneva 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 (zgoraj navedena sodba Komisija proti Technische Glaswerke Ilmenau, točka 62).
- 69 Na podlagi zgornjih ugotovitev je mogoče sklepati, da je Splošno sodišče s tem, da ni upoštevalo ureditve dostopa do dokumentov v okviru postopka nadzora koncentracije podjetij in je v bistvu v točkah 63, 64, 66, 80, 101, 103, 104 in od 110 do 114 izpodbijane sodbe nepravilno razsodilo, da v obravnavanem

primeru ni očitno, da bi moral biti dostop do dokumentov – izmenjanih med Komisijo in priglasiteljicama ter med Komisijo in tretjimi strankami in navedenih v prošnji, ki jo je družba Agrofert vložila na podlagi Uredbe št. 1049/2001 – zavržen, ne da bi bil predhodno izveden konkreten in posamičen preizkus teh dokumentov, napačno razlagalo člen 4(2), prva in tretja alinea, navedene uredbe.

- 70 Zato je treba sprejeti prvi pritožbeni razlog in prvi, drugi in tretji del drugega pritožbenega razloga ter razveljaviti izpodbijano sodbo v delu, v katerem je bila z njo sporna odločba razglašena za nično glede zavrnitve dostopa do dokumentov, ki so bili izmenjani med Komisijo in priglasiteljicama ter med Komisijo in tretjimi strankami.

Zavrnitev dostopa do dokumentov Komisije za notranjo rabo

- 71 Ta zavrnitev dostopa se nanaša na dokumente št. od 2 do 5 s seznama, ki ga je predložila Komisija in ki je povzet v točki 14 izpodbijane sodbe (glej točko 7 te sodbe).
- 72 Stališče Komisije v zvezi s temi dokumenti – kakor izhaja iz sporne odločbe, iz odgovora Komisije na tožbo pred Splošnim sodiščem in iz četrtega in petega dela drugega pritožbenega razloga – temelji na argumentu, da je zavrnitev dostopa do teh dokumentov upravičena na podlagi izjeme v zvezi z varstvom postopka odločanja v smislu člena 4(3), drugi pododstavek, Uredbe št. 1049/2001, poleg tega pa, kar zadeva dokumenta št. 3 in 4, še na izjemi v zvezi z varstvom pravnih mnenj v skladu s členom 4(2), druga alinea, te uredbe.
- 73 V obravnavani zadevi ni sporno, da vsi dokumenti za notranjo rabo, do katerih je zaprosen dostop, spadajo na področje uporabe izjeme v zvezi z varstvom postopka odločanja institucije in da dva od teh dokumentov, in sicer dokumenta št. 3 in 4, spadata tudi na področje uporabe izjeme v zvezi z varstvom pravnih mnenj. Prav tako ni sporno, da je bil ob vložitvi prošnje za dostop do dokumentov postopek nadzora koncentracije, na katerega so se nanašali ti dokumenti, končan in da je odločba Komisije v zvezi z njim postala dokončna.
- 74 Glede tega je treba navesti, da je za primer, da bi bila ob vložitvi prošnje za dostop do dokumentov za notranjo rabo, ki so bili pripravljani v okviru upravnega postopka nadzora koncentracije, odločba Komisije o zadevni koncentraciji s sodbo Splošnega sodišča razglašena za nično, ta pa bi – če zoper njo ne bi bila vložena pritožba – postala pravnomočna, in če Komisija na podlagi te sodbe o razglasitvi ničnosti ne bi ponovno začela preiskave zaradi morebitnega sprejetja nove odločbe v zvezi s to koncentracijo, Sodišče v sodbi z dne 21. julija 2011 v zadevi Švedska proti MyTravel in Komisiji (C-506/08 P, ZOdl., str. I-6237, v nadaljevanju: sodba MyTravel) v bistvu razsodilo, da mora zadevna institucija, da lahko zavrne dostop do takega dokumenta za notranjo rabo, izvesti konkreten in posamičen preizkus zadevnega dokumenta in navesti podrobne razloge, iz katerih meni, da bi njegovo razkritje konkretno in dejansko poseglo v interes, ki je varovan s členom 4(3), drugi pododstavek, ali s členom 4(2), druga alinea, Uredbe št. 1049/2001.
- 75 Taka rešitev velja tudi za položaj, kakršen je v obravnavani zadevi, v katerem je bila prošnja za dostop do dokumentov za notranjo rabo vložena, ko je odločba Komisije, s katero se je postopek nadzora koncentracije, na katerega se nanašajo ti dokumenti, končal, postala dokončna, ker zoper to odločbo ni bilo vloženo nobeno pravno sredstvo.
- 76 V takem primeru mora namreč Komisija v odločbi o zavrnitvi navesti natančne in z natančnimi dokazi podprte razloge glede konkretne vsebine različnih zaprosenih dokumentov, na podlagi katerih je mogoče ugotoviti, da bi razkritje vsakega izmed njih resno oslabilo postopek odločanja te institucije (glej v tem smislu sodbo MyTravel, točke 81, 82, 89, 90, 98, 102 in 103).
- 77 Glede tega je treba navesti, da za sklicevanje na izjemo iz člena 4(3), drugi pododstavek, Uredbe št. 1049/2001, ki se uporabi po sprejetju odločbe, veljajo strogi pogoji (glej v tem smislu sodbo MyTravel, točke od 78 do 80). Ta izjema namreč velja samo za nekatere vrste dokumentov in pogoj, s katerim je mogoče upravičiti zavrnitev, je, da bi razkritje „resno“ oslabilo postopek odločanja institucije.

- 78 Glede sklicevanja na izjemo v zvezi z varstvom pravnih mnenj je treba prav tako poseben pomen dati dejstvu, da je v obravnavani zadevi odločba Komisije postala dokončna in da pri sodiščih Unije ni bilo več mogoče vložiti nobene tožbe, ki bi se nanašala na zakonitost te odločbe. V takih okoliščinah mora zadevna institucija natančno pojasniti, kako bi lahko dostop do danega dokumenta konkretno in dejansko – in ne na podlagi splošnih in abstraktnih ugotovitev – posegel v interes, ki je varovan s to izjemo (glej po analogiji sodbo MyTravel, točke 110, 115 in 117).
- 79 Glede na navedeno je treba ugotoviti, da v obravnavani zadevi Splošno sodišče nikakor ni napačno uporabilo prava, ker je v točkah od 120 do 132 in od 137 do 147 izpodbijane sodbe v bistvu menilo, da bi morala Komisija dokazati, da bi dostop, čeprav delni, do vsakega od zaprošenih dokumentov za notranjo rabo konkretno, dejansko in resno oslabil varstvo postopka odločanja institucije in da bi, natančneje, razkritje dokumentov, ki vsebujejo pravna mnenja, pomenilo razumno predvidljivo, in ne zgolj hipotetično nevarnost za varstvo teh mnenj.
- 80 Zato je treba četrti in peti del drugega pritožbenega razloga zavrniti.

Tožba pred Splošnim sodiščem

- 81 V skladu z drugim stavkom prvega odstavka člena 61 Statuta Sodišča Evropske unije lahko to ob razveljavitvi izpodbijane sodbe, če stanje postopka to dovoljuje, samo dokončno odloči o zadevi. Za tak primer gre v obravnavani zadevi, kar zadeva spor glede zavrnitve dostopa do dokumentov, na katere se nanaša del izpodbijane sodbe, ki ga je treba razveljaviti s to sodbo.
- 82 Sodišče namreč razpolaga z dovolj elementi, da lahko dokončno odloči o tožbenih razlogih družbe Agrofert zoper dejstvo, da Komisija – sklicujoč se na izjemi v zvezi z varstvom poslovnih interesov in namena preiskav – ni hotela odobriti dostopa do dokumentov, ki jih je izmenjala s priglasiateljicama in s tretjimi strankami.
- 83 V zvezi z uporabo navedenih izjem je družba Agrofert v tožbi pred Splošnim sodiščem na prvem mestu trdila, da je treba člen 4(2), prva in tretja alineja, Uredbe št. 1049/2001 razlagati tako, da mora zadevna institucija izvesti konkreten in posamičen preizkus vsakega dokumenta iz prošnje za dostop, da ti izjemi nista veljali za vse dokumente in podatke v njih in da bi bil zato lahko zavrnjen dostop le do nekaterih odlomkov dokumentov. Poleg tega naj bi se Komisija napačno sklicevala na člen 17 Uredbe št. 139/2004.
- 84 Kot pa je razvidno zlasti iz točk od 57 do 67 te sodbe, člen 4(2), prva in tretja alineja, Uredbe št. 1049/2001 – na podlagi njegove razlage ob upoštevanju posebne ureditve na področju nadzora koncentracij podjetij – Komisiji omogoča uporabo splošne domneve, da bi razkritje dokumentov, ki si jih je izmenjala s priglasiateljicami in s tretjimi strankami v okviru takega postopka nadzora, načeloma oslabilo varstvo poslovnih interesov udeleženih podjetij in varstvo namena preiskav v zvezi s tem postopkom, ne da bi morala Komisija izvesti konkreten in posamičen preizkus teh dokumentov. Zato je treba to utemeljitev družbe Agrofert zavrniti.
- 85 Na drugem mestu je družba Agrofert pred Splošnim sodiščem trdila, da je zaprosene dokumente treba razkriti zaradi prevladujočega javnega interesa, ki v obravnavani zadevi pomeni škodo, ki naj bi tej stranki nastala kot manjšinskemu delničarju družbe Unipetrol, ki jo je prevzela družba PKN Orlen v okviru zadevne koncentracije.
- 86 Čeprav glede tega ni sporno – kot je razvidno iz točke 68 te sodbe – da se z zgoraj navedeno splošno domnevo zadevni osebi ne odvzema pravica, da dokaže obstoj prevladujočega javnega interesa, ki bi upravičeval razkritje zaprošenih dokumentov, je treba vseeno ugotoviti, da interes, ki ga navaja družba Agrofert, ni prevladujoč javni interes v smislu člena 4(2) Uredbe št. 1049/2001. Zato je ta trditev neutemeljena.
- 87 Druge trditve družbe Agrofert na prvi stopnji so prav tako neutemeljene.

- 88 Zatrjevana kršitev člena 1, drugi odstavek, PEU se ne razlikuje od razloga, ki se nanaša na napačno uporabo izjem iz člena 4(2) Uredbe št. 1049/2001. Načelo odprtosti, ki je na splošno določeno v tem členu 1, drugi odstavek, je namreč konkretizirano s to uredbo.
- 89 Tožbeni razlog v zvezi z nepravilnostjo pri obravnavi prošnje za dostop, s katerim družba Agrofert Komisiji očita, da je prekoračila predpisane roke za odgovor na njeno potrdilno prošnjo, je brezpredmeten. Ker je Komisija na to prošnjo odgovorila, preden je družba Agrofert v skladu s členom 8(3) Uredbe št. 1049/2001 ukrepala zaradi neobstoja odgovora v predpisanem roku, ta prekoračitev ne more pomeniti, da je bila pri odgovoru Komisije storjena nezakonitost, zaradi katere bi ga bilo treba razglasiti za ničnega.
- 90 Tožbo družbe Agrofert pred Splošnim sodiščem zaradi razglasitve ničnosti sporne odločbe v delu, v katerem je bil z njo zavrnen dostop do dokumentov, ki so bili v okviru postopka nadzora koncentracije družb PKN Orlen in Unipetrol izmenjani med Komisijo in priglasiteljicama ter med Komisijo in tretjimi strankami, je treba zato zavriniti.

Stroški

- 91 Sodišče v skladu s členom 122, prvi odstavek, Poslovnika odloči tudi o stroških, če pritožba ni utemeljena oziroma če je utemeljena in če Sodišče samo dokončno odloči v sporu.
- 92 V skladu s členom 69(2) Poslovnika, ki se uporablja za pritožbeni postopek na podlagi člena 118 Poslovnika, se neuspeli stranki naloži plačilo stroškov, če so bili ti priglašeni. V skladu s členom 69(3) Poslovnika pa lahko Sodišče odloči, da se stroški delijo ali da vsaka stranka nosi svoje stroške, če vsaka stranka uspe samo deloma ali v izjemnih okoliščinah. Člen 69(4) Poslovnika v prvem pododstavku določa, da države članice, ki se kot intervenienti udeležijo postopka, nosijo svoje stroške, v tretjem pododstavku pa, da lahko Sodišče drugemu intervenientu naloži, da nosi svoje stroške.
- 93 Ker Komisija s svojimi predlogi deloma ni uspela in ker je bila tožba družbe Agrofert delno zavrnjena, je treba odločiti, da vsaka stranka nosi svoje stroške, priglašene tako na prvi stopnji kot v okviru te pritožbe.
- 94 Družba PKN Orlen in Kraljevina Švedska nosita svoje stroške.

Iz teh razlogov je Sodišče (tretji senat) razsodilo:

- 1. Točka 2 izreka sodbe Splošnega sodišča Evropske unije z dne 7. julija 2010 v zadevi Agrofert Holding proti Komisiji (T-111/07) se razveljavi v delu, v katerem je za nično razglašena Odločba Komisije D(2007) 1360 z dne 13. februarja 2007 o zavrnitvi dostopa do dokumentov zadeve COMP/M.3543 v zvezi s koncentracijo družb Polski Koncern Naftowy Orlen SA in Unipetrol, ki so bili izmenjani med Komisijo in priglasiteljicama ter med Komisijo in tretjimi strankami.**
- 2. Točka 3 izreka navedene sodbe se razveljavi.**
- 3. V preostalem se pritožba zavrne.**
- 4. Tožba, ki jo je družba Agrofert Holding a.s. vložila pri Splošnem sodišču Evropske unije zaradi razglasitve ničnosti Odločbe Komisije D(2007) 1360 z dne 13. februarja 2007 o zavrnitvi dostopa do dokumentov zadeve COMP/M.3543 v zvezi s koncentracijo družb Polski Koncern Naftowy Orlen SA in Unipetrol, ki so bili izmenjani med Komisijo in priglasiteljicama ter med Komisijo in tretjimi strankami, se zavrne.**

5. **Evropska komisija in družba Agrofert Holding a.s. nosita svoje stroške, priglašene tako na prvi stopnji kot v okviru te pritožbe.**
6. **Družba Polski Koncern Naftowy Orlen SA in Kraljevina Švedska nosita svoje stroške.**

Podpisi