



Zbirka odločb sodne prakse

SODBA SPLOŠNEGA SODIŠČA (šesti senat)

z dne 28. marca 2017 *

„Dostop do dokumentov — Uredba (ES) št. 1049/2001 — Dokumenti v zvezi s postopkom uporabe pravil o konkurenci — Zavrnitev dostopa — Obveznost obrazložitve — Izjema glede varstva poslovnih interesov tretjih strank — Izjema glede varstva ciljev inšpekcij, preiskav in revizije — Prevladujoč javni interes — Posvetovanje s tretjimi strankami — Preglednost — Neobstoj odgovora na potrdilno prošnjo v roku“

V zadevi T-210/15,

Deutsche Telekom AG s sedežem v Bonnu (Nemčija), ki jo zastopata A. Rosenfeld in O. Corzilius, odvetnika,

tožeča stranka,

proti

Evropski komisiji, ki sta je sprva zastopala J. Vondung in A. Buchet, nato F. Erlbacher, P. Van Nuffel in A. Dawes, agenti,

tožena stranka,

katere predmet je predlog na podlagi člena 263 PDEU, s katerim predlaga razglasitev ničnosti odločbe Komisije z dne 17. februarja 2015 o zavrnitvi dostopa tožeči stranki do dokumentov, ki se nanašajo na postopek v zvezi z zlorabo prevladujočega položaja, ki ima referenčno številko COMP/AT.40089 – Deutsche Telekom,

SPLOŠNO SODIŠČE (šesti senat),

v sestavi S. Frimodt Nielsen, predsednik, A. M. Collins in V. Valančius (poročevalci), sodnika,

sodna tajnica: S. Bukšek Tomac, administratorica,

na podlagi pisnega dela postopka in obravnave z dne 27. oktobra 2016

izreka naslednjo

* Jezik postopka: nemščina.

Sodbo

Dejansko stanje

- 1 Evropska komisija je z odločbo z dne 25. junija 2013 v skladu s členom 20 Uredbe Sveta (ES) št. 1/2003 z dne 16. decembra 2002 o izvajanju pravil konkurence iz členov [101] in [102 PDEU] (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 8, zvezek 2, str. 205) odredila pregled v prostorih tožeče stranke, družbe Deutsche Telekom AG.
- 2 Komisija je v skladu s to odločbo razpolagala z informacijami, na podlagi katerih bi tožeča stranka „lahko“ imela prevladujoči položaj na enem ali več upoštevnih trgih, ki so se nanašali na opravljanje storitev internetne povezljivosti“ in „[bi] lahko izvajala prakse, ki omejujejo in/ali znižujejo kakovost storitev internetne povezljivosti v EGP“, česar posledica bi lahko bila, da „so bili neodvisni dobavitelji vsebine in/ali aplikacij na internet postavljeni v konkurenčno slabši položaj“.
- 3 Komisija je od 9. do 11. julija 2013 opravljala preiskave v prostorih tožeče stranke.
- 4 Komisija je z obvestilom za medije z dne 3. oktobra 2014 sporočila svojo odločitev o končanju preiskave o ravnanjih nekaterih evropskih telekomunikacijskih operaterjev na trgih storitev internetne povezljivosti ter navedla, da bo še naprej nadzorovala ta sektor.
- 5 Tožeča stranka je 7. oktobra 2014 na podlagi člena 2(1) Uredbe 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) in člena 27(2), drugi stavek, Uredbe št. 1/2003 vložila prošnjo za dostop do dokumentov iz spisa Komisije.
- 6 Tožeča stranka je z dopisom z dne 14. oktobra 2014 in z elektronskim dopisom z dne 23. oktobra 2014, naslovljenima na Komisijo, navedla, da se prošnja za dostop nanaša na vse dokumente iz spisa postopka v zvezi z zlorabo prevladujočega položaja, ki ima referenčno številko COMP/AT.40089 – Deutsche Telekom. Poleg tega je tožeča stranka v navedenem elektronskem dopisu navedla, da je mogoče njeno prošnjo obravnavati kot prošnjo za dostop do dokumentov na podlagi Uredbe št. 1049/2001.
- 7 Komisija je z dopisom z dne 13. novembra 2014 zavrnila prvotno prošnjo tožeče stranke. V ta namen je razlikovala dve vrsti dokumentov: na eni strani so to bili interni dokumenti Komisije, za katere je zavrnila dostop na podlagi člena 4(3) Uredbe št. 1049/2001 v zvezi z varstvom odločanja in na podlagi člena 4(2), prva alineja, te uredbe v zvezi z varstvom ekonomskih interesov določene fizične ali pravne osebe ter na drugi dokumenti, ki so si jih izmenjale Komisija in zainteresirane stranke, za katere je zavrnila dostop na podlagi člena 4(2), prva alineja, Uredbe št. 1049/2001.
- 8 Tožeča stranka je z dopisom z dne 26. novembra 2014 v smislu člena 8 Uredbe št. 1049/2001 vložila potrdilno prošnjo.
- 9 Komisija je z dopisom z dne 17. decembra 2014 tožečo stranko obvestila, da potrebuje podaljšanje roka za odgovor do 19. januarja 2015. Komisija je 19. januarja 2015 tožeči stranki sporočila, da o prošnji ne more odločiti v navedenih rokih, da pa ji bo odgovor poslala takoj, ko bo mogoče.
- 10 Komisija je z odločbo z dne 17. februarja 2015 (v nadaljevanju: izpodbijana odločba) zavrnila potrdilno prošnjo tožeče stranke, v utemeljitev te odločbe pa je vseeno navedla drugačno pravno podlago od tiste, ki jo je navedla v odgovoru na prvotno prošnjo.

- 11 Komisija je najprej glede izjeme v zvezi z varstvom odločanja navedla, da ta ni bila več upoštevna, ker je končno odločbo sprejela 3. oktobra 2014 v postopku v zvezi z zlorabo prevladujočega položaja COMP/AT.40089.
- 12 Dalje, Komisija se je v bistvu sklicevala na izjemo glede varstva poslovnih interesov in je na tej podlagi na eni strani zavrnila dostop do njenih internih dokumentov ter na drugi do dokumentov, izmenjanih s tretjimi strankami.
- 13 Kot sta priznali stranki na obravnavi, to razlikovanje med internimi dokumenti in dokumenti, izmenjanimi s tretjimi strankami, čeprav Splošnemu sodišču ni poenostavilo obravnavanja zadeve, v tej zadevi ni upoštevno, ker ni sporno, da je Komisija uporabila domnevo za vse dokumente iz spisa postopka.
- 14 Nazadnje in na podlagi iste splošne domneve se je Komisija sklicevala na izjemo glede varstva namenov preiskav, določeno v členu 4(2), tretja alineja, Uredbe št. 1049/2001, za vse dokumente, na katere se nanaša prošnja, pri čemer pa tokrat ni razlikovala med internimi dokumenti in dokumenti, izmenjanimi s tretjimi strankami.
- 15 V zvezi s tem je navedla, da po analogiji s sodno prakso na področju omejevalnih sporazumov obstaja splošna domneva, v skladu s katero bi razkritje takih dokumentov načeloma oslabilo varstvo poslovnih interesov zadevnih podjetij in varstvo namenov preiskave, in da je bila zato upravičena zavrniti dostop do dokumentov iz upravnega spisa s področja zlorabe prevladujočega položaja, ne da bi opravila posamičen preizkus vsakega od dokumentov iz spisa.
- 16 Nazadnje, menila je, da nobena od trditev tožeče stranke ne dokazuje obstoja prevladujočega javnega interesa, ki bi upravičeval razkritje dokumentov, zato je potrdilno prošnjo zavrnila.

Postopek in predlogi strank

- 17 Tožeča stranka je 24. aprila 2015 v sodnem tajništvu Splošnega sodišča vložila to tožbo.
- 18 Tožeča stranka Splošnemu sodišču predlaga, naj:
- izpodbijano odločbo razglasi za nično;
 - Komisiji naloži plačilo stroškov.
- 19 Komisija Splošnemu sodišču predlaga, naj:
- tožbo zavrne;
 - tožeči stranki naloži plačilo stroškov.

Pravo

- 20 Tožeča stranka v utemeljitev tožbe v bistvu navaja sedem tožbenih razlogov, in sicer, prvič, kršitev člena 4(3), drugi pododstavek, Uredbe št. 1049/2001 in obveznosti obrazložitve, drugič, kršitev člena 4(2), prva in tretja alineja, Uredbe št. 1049/2001, tretjič, kršitev člena 4(2), zadnji pododstavek, Uredbe št. 1049/2001, četrstič, kršitev člena 4(4) Uredbe št. 1049/2001, petič, kršitev člena 4(6) Uredbe št. 1049/2001, šestič, kršitev člena 41(2)(b) in člena 42 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah ter obveznosti preglednosti iz člena 15(3) PDEU, in sedmič, kršitev člena 8 Uredbe št. 1049/2001.

- 21 Najprej je treba presoditi, ali je treba priznati obstoj splošne domneve glede prošnje za dostop do dokumentov iz upravnega spisa s področja zlorabe prevladujočega položaja.

Obstoj splošne domneve glede prošnje za dostop do dokumentov iz upravnega spisa s področja zlorabe prevladujočega položaja

- 22 Na podlagi člena 15(3) PDEU in člena 42 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah imajo vsi državljani Unije in vse fizične ali pravne osebe s prebivališčem ali sedežem v eni od držav članic pravico dostopa do dokumentov institucij, organov, uradov in agencij Unije, pri čemer je treba upoštevati načela in pogoje, ki se določijo v skladu z navedenim členom 15(3) PDEU. V skladu z drugim pododstavkom te določbe navedena načela in pogoje med drugim določita Evropski parlament in Svet Evropske unije v svojih poslovnikih v skladu z rednim zakonodajnim postopkom.
- 23 Na tej podlagi je cilj Uredbe št. 1049/2001 javnosti podeliti pravico čim širšega dostopa do dokumentov institucij Unije, za to pravico pa, kot je razvidno zlasti iz ureditve izjem iz njenega člena 4, veljajo nekatere omejitve na podlagi javnega ali zasebnega interesa (glej sodbo z dne 27. februarja 2014, Komisija/EnBW, C-365/12 P, EU:C:2014:112, točka 61, in zgoraj navedena sodna praksa).
- 24 Med drugim je iz člena 4(2), prva in tretja alineja, Uredbe št. 1049/2001 razvidno, da institucije zavrnejo dostop do dokumenta, kadar bi razkritje oslabilo varstvo poslovnih interesov fizičnih in pravnih oseb ter varstvo namena inšpekcij, preiskav in revizij, razen če prevlada javni interes za tako razkritje.
- 25 Ta ureditev izjem temelji na tehtanju prisotnih različnih interesov, in sicer na eni strani tistih, ki bi jim razkritje zadevnih dokumentov koristilo, in na drugi tistih, ki bi jih to razkritje ogrozilo (sodbi z dne 14. novembra 2013, LPN in Finska/Komisija, C-514/11 P in C-605/11 P, ZOdl., EU:C:2013:738, točka 42, in z dne 27. februarja 2014, Komisija/EnBW, C-365/12 P, EU:C:2014:112, točka 63).
- 26 Izjeme, določene z Uredbo št. 1049/2001, ki pomenijo odstop od čim širšega dostopa javnosti do dokumentov institucij Unije, je treba razlagati in uporabljati ozko (glej sodbo z dne 3. julija 2014, Svet/in 't Veld, C-350/12 P, EU:C:2014:2039, točka 48 in navedena sodna praksa).
- 27 Zato za utemeljitev zavrnitve dostopa do dokumenta, katerega razkritje se zaproša, načeloma ne zadošča, da zaproseni dokument spada na področje, navedeno v členu 4(2) Uredbe št. 1049/2001. Institucija, ki je naslovnik prošnje, mora načeloma predložiti tudi pojasnila o tem, kako bi dostop do navedenega dokumenta lahko konkretno in dejansko posegel v interes, ki je varovan z eno ali več izjemami, na katere se sklicuje (sodbi z dne 1. julija 2008, Švedska in Turčija/Svet, C-39/05 P in C-52/05 P, EU:C:2008:374, točka 49, in z dne 27. februarja 2014 Komisija/EnBW, C-365/12 P, EU:C:2014:112, točka 64). Poleg tega mora biti nevarnost takega posega smiselno predvidljiva, in ne le hipotetična (sodba z dne 1. julija 2008, Švedska in Turčija/Svet, C-39/05 P in C-52/05 P, EU:C:2008:374, točka 43).
- 28 Vendar se lahko zadevna institucija Unije opre na splošne domneve, ki veljajo za nekatere vrste dokumentov, saj lahko podobne ugotovitve veljajo za prošnje, ki se nanašajo na dokumente iste vrste (glej sodbo z dne 27. februarja 2014, Komisija/EnBW, C-365/12 P, EU:C:2014:112, točka 65 in navedena sodna praksa).
- 29 Tako se v primeru prošnje, ki se nanaša na vse dokumente določene vrste, zadevna institucija lahko opre na splošno domnevo, v skladu s katero bi njihovo razkritje načeloma oslabilo varstvo enega od interesov, naštetih v členu 4 Uredbe št. 1049/2001, kar ji omogoča, da vseobsegajočo prošnjo ustrezno obravnava (glej sodbo z dne 27. februarja 2014, Komisija/EnBW, C-365/12 P, EU:C:2014:112, točki 67 in 68 ter navedena sodna praksa).

- 30 Natančneje, sodišče Unije je v primeru prošnje, ki se nanaša na vse dokumente v spisu postopka izvajanja pravil o konkurenci, najprej štelo, da lahko Komisija upravičeno domneva, ne da bi opravila posamično in konkretno preučitev vsakega od teh dokumentov, da bi njihovo razkritje načeloma oslabilo varstvo namena inšpekcij in preiskav in varstvo poslovnih interesov podjetij, ki so stranke v tem postopku, ki sta v takem kontekstu ozko povezana (glej sodbo z dne 7. julija 2015, Axa Versicherung/Komisija, T-677/13, EU:T:2015:473, točka 39 in navedena sodna praksa).
- 31 Ugotoviti je treba, da je treba to sodno prakso, ki se je oblikovala na področju dostopa do dokumentov iz upravnega spisa, sestavljenega v okviru postopka v zvezi z omejevalnim sporazumom, analogno in iz enakih razlogov uporabiti za dostop do dokumentov iz upravnega spisa, sestavljenega v okviru postopka v zvezi z zlorabo prevladujočega položaja, in to velja tako glede dokumentov, ki jih je Komisija izmenjala s strankami postopka ali s tretjimi strankami kot tudi glede internih dokumentov, ki jih je Komisija sestavila za vodenje zadevnega postopka.
- 32 Taka splošna domneva lahko namreč v zvezi s postopki na podlagi člena 102 PDEU izhaja iz določb Uredbe št. 1/2003 in Uredbe Komisije (ES) št. 773/2004 z dne 7. aprila 2004 v zvezi z vodenjem postopkov Komisije v skladu s členoma [101] in [102 PDEU] (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 8, zvezek 3, str. 81), ki posebej urejajo pravico dostopa do dokumentov iz spisov Komisije, ki se nanašajo na te postopke.
- 33 V zvezi s tem je treba navesti, da uredbi št. 1/2003 in 773/2004 sledita drugačnim ciljem od tistih, ki jim sledi Uredba št. 1049/2001, saj je njun cilj zagotovitev spoštovanja pravice do obrambe zadevnih strank in skrbna obravnava pritožb ob hkratnem zagotavljanju spoštovanja poslovne skrivnosti v postopkih na podlagi člena 102 PDEU, medtem ko je cilj Uredbe št. 1049/2001 v največji meri olajšati izvrševanje pravice dostopa do dokumentov ter spodbujati dobre upravne prakse ob zagotavljanju čim večje preglednosti postopka odločanja javnih organov in podatkov, na katerih temeljijo njihove odločbe (glej po analogiji sodbi z dne 27. februarja 2014, Komisija/EnBW, C-365/12 P, EU:C:2014:112, točka 83, in z dne 13. septembra 2013, Nizozemska/Komisija, T-380/08, EU:T:2013:480, točka 30).
- 34 Ni pa sporno, da je tožeča stranka v obravnavani zadevi prošnjo za dostop do dokumentov iz zadevnega upravnega spisa oblikovala na podlagi Uredbe št. 1049/2001, kot je med drugim potrdila v elektronskem dopisu z dne 23. oktobra 2014.
- 35 Poleg tega je treba glede kolizije med Uredbo št. 1049/2001 in drugim pravilom prava Unije opozoriti, da uredbi št. 1049/2001 in 1/2003 ne vsebujeta določb, ki bi izrecno določale, da ena uredba prevlada nad drugo. Zato je treba zagotoviti, da bo uporaba vsake od teh uredb združljiva z uporabo druge in da bo tako omogočala njihovo dosledno uporabo (sodbi z dne 27. februarja 2014, Komisija/EnBW, C-365/12 P, EU:C:2014:112, točka 84, in z dne 13. septembra 2013, Nizozemska/Komisija, T-380/08, EU:T:2013:480, točka 31).
- 36 Vendar, prvič, za to pravico dostopa, čeprav je cilj Uredbe št. 1049/2001 javnosti podeliti pravico čim širšega dostopa do dokumentov institucij, veljajo nekatere omejitve na podlagi javnega ali zasebnega interesa.
- 37 Drugič, člen 27(2) in člen 28 Uredbe št. 1/2003 ter členi 6, 8, 15 in 16 Uredbe št. 773/2004 restriktivno urejajo uporabo dokumentov iz spisa v zvezi s postopkom na podlagi člena 102 PDEU, in sicer z omejitvijo dostopa do spisa na „zadevne stranke“ in „pritožnike“, katerih pritožbo namerava Komisija zavrniti, kot izjema pa se ne razkrijejo poslovne skrivnosti in drugi zaupni podatki podjetij ter interni dokumenti Komisije in organov držav članic, ki so pristojni za konkurenco, in če se dokumenti, do katerih je bil dostop odobren, uporabijo samo v sodnih ali upravnih postopkih na podlagi člena 102 PDEU (glej po analogiji sodbi z dne 27. februarja 2014, Komisija/EnBW, C-365/12 P, EU:C:2014:112, točka 86, in z dne 13. septembra 2013, Nizozemska/Komisija, T-380/08, EU:T:2013:480, točka 38).

- 38 Iz tega izhaja, da ne le, da stranke postopka na podlagi člena 102 PDEU nimajo pravice neomejenega dostopa do dokumentov iz spisa Komisije, temveč tudi, da tretje stranke, z izjemo pritožnikov, v okviru takega postopka nimajo pravice dostopa do dokumentov iz spisa Komisije (glej po analogiji sodbo z dne 27. februarja 2014, Komisija/EnBW, C-365/12 P, EU:C:2014:112, točka 87).
- 39 Te preudarke je treba upoštevati pri razlagi člena 4(2), prva in tretja alineja, Uredbe št. 1049/2001. Namreč, če bi lahko druge osebe od tistih, ki imajo pravico dostopa do spisa na podlagi uredb št. 1/2003 in 773/2004, ali tistih, ki tako pravico načeloma imajo, pa je niso izkoristile ali jim je bila ta pravica zavrnjena, pridobile dostop do dokumentov na podlagi Uredbe št. 1049/2001, bi bila ureditev dostopa do spisa, uvedena z uredbama št. 1/2003 in 773/2004, ogrožena (glej po analogiji sodbi z dne 27. februarja 2014, Komisija/EnBW, C-365/12 P, EU:C:2014:112, točka 88, in z dne 13. septembra 2013, Nizozemska/Komisija, T-380/08, EU:T:2013:480, točka 40).
- 40 Pravica do vpogleda v upravni spis v okviru postopka na podlagi člena 102 PDEU in pravica dostopa do dokumentov institucij na podlagi Uredbe št. 1049/2001 se sicer pravno res razlikujeta, vendar je njuna posledica s funkcionalnega vidika enaka. Dostop do spisa namreč ne glede na pravno podlago za njegovo odobritev zainteresiranim strankam omogoča, da pridobijo vse pripombe in dokumente, ki so jih Komisiji predložila zadevna podjetja in tretje stranke (glej po analogiji sodbi z dne 27. februarja 2014, Komisija/EnBW, C-365/12 P, EU:C:2014:112, točka 89, in z dne 13. septembra 2013, Nizozemska/Komisija, T-380/08, EU:T:2013:480, točka 32).
- 41 V teh okoliščinah bi lahko splošen dostop na podlagi Uredbe št. 1049/2001 do dokumentov, ki so si jih v postopku na podlagi člena 102 PDEU izmenjali Komisija in stranke, na katere se ta postopek nanaša, ali tretje osebe, ogrozil ravnovesje, ki ga je zakonodajalec Unije v uredbah št. 1/2003 in 773/2004 želel zagotoviti med obveznostjo zadevnih podjetij, da Komisiji posredujejo potencialno občutljive poslovne informacije na eni strani in jamstvom okrepljenega varstva informacij, ki so bile posredovane Komisiji, iz naslova poklicne tajnosti in poslovne skrivnosti na drugi (glej po analogiji sodbi z dne 27. februarja 2014, Komisija/EnBW, C-365/12 P, EU:C:2014:112, točka 90, in z dne 13. septembra 2013, Nizozemska/Komisija, T-380/08, EU:T:2013:480, točka 39).
- 42 V zvezi s tem je treba opozoriti, da v skladu s sodno prakso Sodišča upravna dejavnost Komisije ne zahteva tako širokega dostopa do dokumentov, kot ga zahteva zakonodajna dejavnost institucije Unije (glej v tem smislu sodbe z dne 29. junija 2010, Komisija/Technische Glaswerke Ilmenau, C-139/07 P, EU:C:2010:376, točka 60, in z dne 21. septembra 2010, Švedska in drugi/API in Komisija, C-514/07 P, C-528/07 P in C-532/07 P, EU:C:2010:541, točka 77, in z dne 21. julija 2011, Švedska/MyTravel in Komisija, C-506/08 P, EU:C:2011:496, točka 87).
- 43 Iz tega sledi, da v zvezi s postopki na podlagi člena 102 PDEU splošna domneva lahko izhaja iz določb uredb št. 1/2003 in 773/2004, ki posebej urejata pravico dostopa do dokumentov iz spisa Komisije, ki se nanaša na te postopke (glej po analogiji sodbe z dne 29. junija 2010, Komisija/Technische Glaswerke Ilmenau, C-139/07 P, EU:C:2010:376, točke od 55 do 57; z dne 28. junija 2012, Komisija/Éditions Odile Jacob, C-404/10 P, EU:C:2012:393, točka 117, in z dne 28. junija 2012, Komisija/Agrofert Holding, C-477/10 P, EU:C:2012:394, točka 58), ne da bi bilo treba v zvezi s tem razlikovati med internimi dokumenti in dokumenti, izmenjanimi s tretjimi strankami, saj to razlikovanje namreč ni upoštevno, ker splošna domneva velja za celotni spis upravnega postopka (glej točko 31 zgoraj).
- 44 V zvezi z zgoraj navedenim je treba ugotoviti, da se je Komisija za zavrnitev dostopa tožeči stranki do dokumentov v zadevnem postopku pravilno oprla na splošno domnevo, ki izhaja iz izjem iz člena 4(2), prva in tretja alineja, Uredbe št. 1049/2001, pri čemer je menila, da bi razkritje teh dokumentov načeloma lahko ogrozilo varstvo poslovnih interesov podjetij, vpletenih v tak postopek, ter varstvo namenov preiskav v zvezi z njim (glej po analogiji, sodbe z dne 29. junija 2010, Komisija/Technische Glaswerke Ilmenau, C-139/07 P, EU:C:2010:376, točka 61; z dne 28. junija 2012, Komisija/Éditions

Odile Jacob, C-404/10 P, EU:C:2012:393, točka 123; z dne 28. junija 2012, Komisija/Agrofert Holding, C-477/10 P, EU:C:2012:394, točka 64, in z dne 14. novembra 2013, LPN in Finska/Komisija, C-514/11 P in C-605/11 P, EU:C:2013:738, točka 64).

- 45 Poleg tega je treba ob upoštevanju narave varovanih interesov ugotoviti, da obstoj splošne domneve ni odvisen od vprašanja, ali se prošnja za dostop nanaša na že končan postopek nadzora ali postopek, ki še poteka. Objava občutljivih informacij v zvezi z gospodarskimi dejavnostmi udeleženih podjetij bi lahko namreč oslabila njihove poslovne interese, 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 (glej po analogiji sodbi z dne 28. junija 2012, Komisija/Éditions Odile Jacob, C-404/10 P, EU:C:2012:393, točka 124, in z dne 28. junija 2012, Komisija/Agrofert Holding, C-477/10 P, EU:C:2012:394, točka 66).
- 46 Nazadnje, iz sodne prakse Sodišča je razvidno, da možnost Komisije, da uporabi splošno domnevo, ki zajema vse zadevne dokumente, pomeni, da za te dokumente ne velja nobena obveznost razkritja, v celoti ali celo delnega (glej v tem smislu sodbo z dne 27. februarja 2014, Komisija/EnBW, C-365/12 P, EU:C:2014:112, točka 134).
- 47 Na podlagi teh razmislekov je treba zaporedoma preučiti tožbene razloge glede kršitve člen 4(2), prva in tretja alineja, Uredbe št. 1049/2001, kršitve člena 4(2), zadnji pododstavek, te uredbe, kršitve člena 4(3) te uredbe in obveznosti obrazložitve, kršitve člena 4(4) navedene uredbe, kršitve člena 4(6) te iste uredbe, kršitve členov 41 in 42 Listine o temeljnih pravicah in obveznosti preglednosti iz člena 15(3) PDEU ter nazadnje kršitve člena 8 Uredbe št. 1049/2001.

Drugi tožbeni razlog: kršitev člena 4(2), prva in tretja alineja, Uredbe št. 1049/2001

- 48 Tožeča stranka trdi, da je Komisija kršila člen 4(2), prva in tretja alineja, Uredbe št. 1049/2001. Trdi, da bi Komisija morala opraviti konkretno in posamično presojo dokumentov in pojasniti, kako bi njihovo razkritje lahko konkretno in dejansko oslabilo varovan interes.
- 49 Tožeča stranka meni, da Komisija ni dokazala, da je razkritje takih internih dokumentov in dokumentov, ki jih je ta izmenjala s tretjimi strankami, in sicer zahtev po informacijah, dopisov in prilog, ki so jih prejele stranke, in informacij, ki so jih poslale tretje osebe, konkretno in dejansko oslabilo varovan interes.
- 50 Tožeča stranka meni, da se je Komisija napačno oprla na splošno domnevo, ki velja le za postopke na področju omejevalnih sporazumov in je ni mogoče prenesti na postopke v zvezi z zlorabo prevladujočega položaja, ter da bi morala Komisija za vsak dokument preučiti, ali vsebuje informacije o njeni inšpekcijski odločbi, občutljive poslovne informacije tretjih oseb in ali jih v takem primeru ni bilo mogoče zaščititi z izbrisom odstavkov navedenih dokumentov.
- 51 Tožeča stranka trdi, da zavrnitev dostopa do dokumentov zaradi varstva preiskave velja le v času preiskave.
- 52 Tožeča stranka meni, da pojasnilo Komisije, da je inšpekcijo mogoče naknadno znova začeti, ne upravičuje zavrnitve dostopa do dokumentov in da se Komisija ne more opreti na določbe člena 28 Uredbe št. 1/2003 in člena 15 Uredbe št. 773/2004, da bi ji zavrnila dostop do dokumentov, niti trditi, da bi morebitno razkritje dokumentov oslabilo voljo za sodelovanje podjetja med postopkom.

- 53 V zvezi z razmisleki, navedenimi zgoraj v točkah od 22 do 44, je treba ugotoviti, da se je Komisija za zavrnitev dostopa tožeči stranki do dokumentov v zadevnem postopku pravilno oprla na splošno domnevo, ki izhaja iz izjem iz člena 4(2), prva in tretja alineja, Uredbe št. 1049/2001, saj je menila, da bi lahko razkritje teh dokumentov načeloma oslabilo varstvo poslovnih interesov podjetij, vključenih v ta postopek, ter varstvo namenov z njim povezane preiskave.
- 54 Poleg tega priznavanje splošne domneve, v skladu s katero bi razkritje dokumentov določene vrste načeloma oslabilo varstvo enega od interesov, naštetih v členu 4 Uredbe št. 1049/2001, zadevni instituciji omogoča, da obravnava vseobsegajočo prošnjo in nanjo ustrezno odgovori (sodba z dne 14. novembra 2013, LPN in Finska/Komisija, C-514/11 P in C-605/11 P, EU:C:2013:738, točka 48).
- 55 Iz tega sledi, da splošna domneva pomeni, da za dokumente, ki jih ta zajema, ne velja obveznost razkritja njihove vsebine, v celoti ali deloma (glej v tem smislu sodbo z dne 28. junija 2012, Komisija/Éditions Odile Jacob, C-404/10 P, EU:C:2012:393, točka 133).
- 56 Komisija zato ni bila dolžna posamično preučiti posamičnega dokumenta iz upravnega spisa, niti preučiti, ali bi bilo mogoče odobriti vsaj delni dostop do navedenih dokumentov.
- 57 Trditev, ki jo je v zvezi s tem navedla tožeča stranka, je treba zato zavriniti.
- 58 Poleg tega je treba v zvezi s trditvijo tožeče stranke, prvič, da zavrnitev dostopa do dokumentov zaradi varstva preiskave ne more veljati za dokumente, ki se nanašajo na že končan postopek preiskave, in drugič, da Komisija ne more trditi, da bi morebitno razkritje dokumentov oslabilo voljo za sodelovanje podjetij med postopkom, ugotoviti, da je ni mogoče sprejeti iz razlogov, navedenih zgoraj v točki 45.
- 59 Iz tega sledi, da je treba drugi tožbeni razlog zavriniti kot neutemeljen.

Tretji tožbeni razlog: kršitev člena 4(2), zadnji pododstavek, Uredbe št. 1049/2001

- 60 Tožeča stranka trdi, da obstaja prevladujoč javni interes, da se javnost lahko seznani z nekaterimi bistvenimi elementi delovanja Komisije na področju konkurence ter zlasti s postopki izvajanja pravil konkurenčnega prava Unije.
- 61 Tožeča stranka meni, da obstaja tudi prevladujoč javni interes za razkritje dokumentov v zadevnem postopku iz več razlogov, ki se nanašajo na spodbujanje dobre upravne prakse Komisije, na izboljšanje ukrepov za zagotavljanje ustreznosti s strani družb, na povrnitev škode, nastale zlasti zaradi inšpekcije, ter na nujnost sodnega nadzora upravnega delovanja.
- 62 V skladu s sodno prakso obstoj splošne domneve ne izključuje možnosti, da se dokaže, da za dani dokument, katerega razkritje se naproša, navedena domneva ne velja ali da obstaja prevladujoč javni interes, ki upravičuje razkritje tega dokumenta v skladu s členom 4(2), zadnji del stavka, Uredbe št. 1049/2001 (sodba z dne 14. novembra 2013, LPN in Finska/Komisija, C-514/11 P in C-605/11 P, EU:C:2013:738, točka 66).
- 63 Vendar mora prosilec konkretno navesti okoliščine, na katerih temelji prevladujoč javni interes, ki upravičuje razkritje zadevnih dokumentov (sodbi z dne 14. novembra 2013, LPN in Finska/Komisija, C-514/11 P in C-605/11 P, EU:C:2013:738, točka 94, in z dne 16. julija 2015, ClientEarth/Komisija, C-612/13 P, EU:C:2015:486, točka 90).
- 64 Glede obstoja prevladujočega javnega interesa je treba spomniti, da mora biti javnosti omogočeno, da se seznani z delovanjem Komisije na področju konkurence, zato da se zagotovi, prvič, dovolj natančna identifikacija ravnanj, zaradi katerih so gospodarski subjekti lahko sankcionirani, in drugič, seznaniitev

s prakso odločanja Komisije, saj je ta bistvenega pomena za delovanje notranjega trga, ki zadeva vse državljane Unije bodisi kot gospodarske subjekte bodisi kot potrošnike (sodba z dne 7. oktobra 2014, Schenker/Komisija, T-534/11, EU:T:2014:854, točka 80).

- 65 Obstaja torej prevladujoč javni interes, da se javnost lahko seznani z nekaterimi bistvenimi elementi delovanja Komisije na področju konkurence. Vendar v nasprotju s tem, kar v bistvu navaja tožeča stranka, obstoj tega javnega interesa Komisije ne obvezuje k temu, da odobri splošen dostop na podlagi Uredbe št. 1049/2001 do vseh informacij, pridobljenih v okviru postopka na podlagi člena 102 PDEU (glej po analogiji sodbo z dne 7. oktobra 2014, Schenker/Komisija, T-534/11, EU:T:2014:854, točki 81 in 82).
- 66 Opozoriti je namreč treba, da bi tak splošen dostop lahko ogrozil ravnovesje, ki ga je zakonodajalec Unije v Uredbi št. 1/2003 želel zagotoviti med obveznostjo zadevnega podjetja ali podjetij, da Komisiji posredujejo potencialno občutljive poslovne informacije, in jamstvom okrepljenega varstva informacij, ki so bile posredovane Komisiji, iz naslova poklicne tajnosti in poslovne skrivnosti (sodba z dne 7. oktobra 2014, Schenker/Komisija, T-534/11, EU:T:2014:854, točka 83).
- 67 Poleg tega je treba poudariti, da je iz uvodne izjave 6 Uredbe št. 1049/2001 razvidno, da interes javnosti za posredovanje dokumenta iz naslova načela preglednosti nima enake teže glede na to, ali gre za dokument iz upravnega postopka ali dokument v zvezi s postopkom, v katerem je institucija Unije zakonodajalec (sodba z dne 7. oktobra 2014, Schenker/Komisija, T-534/11, EU:T:2014:854, točka 84).
- 68 Poleg tega mora biti prevladujoč javni interes glede na splošno načelo dostopa do dokumentov iz člena 15 PDEU in uvodnih izjav 1 in 2 Uredbe št. 1049/2001 objektivni in splošen ter se ne sme zamenjevati s posebnimi ali zasebnimi interesi (sodba z dne 20. marca 2014, Reagens/Komisija, T-181/10, neobjavljena, EU:T:2014:139, točka 142).
- 69 V tej zadevi je treba ugotoviti, da se interesi, na katere se v bistvu sklicuje tožeča stranka, razen spodbujanja dobrega upravljanja in izboljšanja ukrepov ustreznosti s strani družb, glede katerih tožeča stranka podaja le nejasne trditve, nanašajo le na njo in niso splošni in objektivni, kot zahteva sodna praksa. Zato se taki interesi štejejo za posebne ali zasebne in se jih ne sme šteti za sestavne dele prevladujočega javnega interesa, ki upravičuje razkritje naprošenih dokumentov.
- 70 V zvezi s tem trditve tožeče stranke, da bi zavrnitev dostopa do dokumentov pravici do učinkovitega pravnega sredstva odvzela polni učinek, ni mogoče sprejeti.
- 71 Na tem mestu je treba opozoriti, prvič, da pravna sredstva obstajajo zoper inšpekcijsko odločbo in da tožeča stranka – ki jih v tej zadevi ni uporabila zoper to odločbo – ni dokazala, da jih ni ali jih ni mogla uporabiti v ustreznem času. Drugič, to, da tožeča stranka uporabi ta pravna sredstva glede na okoliščine primera s ciljem uveljavljanja njenih pravic je tudi subjektivna in je ni mogoče šteti za prevladujoč javni interes v smislu člena 4(2), drugi odstavek, Uredbe št. 1049/2001.
- 72 Enako velja glede trditve tožeče stranke v zvezi z interesom glede povrnitve škode, nastale zlasti zaradi inšpekcije, ki očitno pomeni zasebni interes.
- 73 V teh okoliščinah očitka v zvezi z domnevno kršitvijo člena 4(2), zadnji pododstavek, Uredbe št. 1049/2001, ni mogoče sprejeti.
- 74 Iz tega sledi, da je treba tretji tožbeni razlog zavrniti kot neutemeljen.

Četrty tožbeni razlog: kršitev člena 4(3) Uredbe št. 1049/2001 in obveznosti obrazložitve

- 75 Tožeča stranka v bistvu trdi, da je Komisija napačno uporabila pravo s tem, da se v izpodbijani odločbi ni oprla na člen 4(3) Uredbe št. 1049/2001 v zvezi s postopkom odločanja, ki poteka, na katerega pa se je sklicevala v svojem odgovoru na prvotno prošnjo. Meni, da bi morala zaradi tega novega položaja, ker je bil postopek odločanja končan, spremeniti svoje stališče in tako odobriti dostop do spisa. Komisija pa se je po mnenju tožeče stranke za zavrnitev njene prošnje za dostop do dokumentov sklicevala le na določbe člena 4(2), prva in tretja alineja, Uredbe št. 1049/2001, ki so manj stroge kot določbe člena 4(3), drugi pododstavek, iste uredbe.
- 76 Tožeča stranka zato prereka pogoje, v katerih je Komisija uporabila člen 4 Uredbe št. 1049/2001. Meni, da mora Komisija, če zavrne dostop do dokumentov, pojasniti, kako bi lahko ta dostop konkretno in dejansko oslabil varovani interes, saj mora biti nevarnost take oslabitve razumno predvidljiva in ne zgolj hipotetična.
- 77 Tožeča stranka glede internih dokumentov poudarja, da zgolj oslabitev postopka odločanja ne zadošča in da se v skladu s sodno prakso zahteva resna oslabitev postopka odločanja.
- 78 Tožeča stranka poleg tega meni, da je Komisija s tem, da ni pojasnila, zakaj se ni več opirala na člen 4(3), drugi pododstavek, Uredbe št. 1049/2001, kršila obveznost obrazložitve iz člena 296, drugi odstavek, PDEU, in da bi morala v skladu s členom 7(2) Uredbe št. 1049/2001 ponovno v celoti preučiti prvotno odločbo in v potrditveni odločbi navesti razloge, iz katerih se izjema iz člena 4(3), drugi pododstavek, Uredbe št. 1049/2001, ni uporabila.
- 79 Prvič, glede domnevne kršitve člena 4(3) Uredbe št. 1049/2001 je treba ugotoviti, da je res, da se je Komisija za zavrnitev prošnje tožeče stranke za dostop do dokumentov v svojem odgovoru na prvotno prošnjo najprej oprla na izjemo iz te določbe glede nevarnosti oslabitve postopka odločanja v zvezi z internimi dokumenti.
- 80 Vendar je treba opozoriti, da je v skladu z ustaljeno sodno prakso odgovor na začetno prošnjo v skladu s členom 8 Uredbe št. 1049/2001 le prvo stališče, ki prosilcu omogoča, da generalnega sekretarja Komisije pozove, naj ponovno prouči zadevno stališče (glej sodbo z dne 24. maja 2011, NLG/Komisija, T-109/05 in T-444/05, EU:T:2011:235, točka 101 in navedena sodna praksa).
- 81 Tako ima lahko zavezujoče pravne učinke, ki utegnejo vplivati na interese prosilca, in se zato lahko izpodbija z ničnostno tožbo samo ukrep, ki ga sprejme generalni sekretar Komisije in ki je po naravi odločba in popolnoma nadomesti prejšnje stališče (glej sodbo z dne 24. maja 2011, NLG/Komisija, T-109/05 in T-444/05, EU:T:2011:235, točka 102 in navedena sodna praksa).
- 82 Poleg tega lahko institucija Unije glede na ustaljeno sodno prakso ob presoji prošnje za dostop do dokumentov, s katerimi razpolaga, upošteva več razlogov za zavrnitev, navedenih v členu 4 Uredbe št. 1049/2001 (sodbi z dne 28. junija 2012, Komisija/Éditions Odile Jacob, C-404/10 P, EU:C:2012:393, točka 113, in z dne 28. junija 2012, Komisija/Agrofert Holding, C-477/10 P, EU:C:2012:394, točka 55).
- 83 Komisija zato v odločbi, ki jo je sprejela v odgovor na potrdilno prošnjo, ni bila dolžna ohraniti pravne podlage, ki jo je navedla v utemeljitev odgovora na prvotno prošnjo.
- 84 Poleg tega, čeprav lahko institucija upošteva več razlogov za zavrnitev iz člena 4 Uredbe št. 1049/2001, ni dolžna navesti vseh razlogov, ki bi jih lahko uporabila, niti se izreči o njih.
- 85 V tej zadevi se je Komisija v izpodbijani odločbi oprla le na izjeme iz člena 4(2), prva in tretja alineja, Uredbe št. 1049/2001 in se ni več sklicevala na člen 4(3) te uredbe.

- 86 Zato je treba očitek glede domnevne kršitve določb člena 4(3), drugi pododstavek, Uredbe št. 1049/2001, vsekakor zavreči kot brezpredmeten.
- 87 Drugič, v zvezi z domnevno kršitvijo obveznosti obrazložitve je treba spomniti, da mora biti v skladu z ustaljeno sodno prakso obrazložitev, ki se zahteva v členu 296, drugi odstavek, PDEU, prilagojena vrsti obravnavanega akta ter mora jasno in nedvoumno izražati utemeljitev institucije, ki je akt sprejela, tako da se lahko zadevne osebe seznani z utemeljitvijo sprejetega ukrepa in da lahko pristojno sodišče izvrši nadzor.
- 88 Ugotoviti je treba, da je Komisija v izpodbijani odločbi navedla razloge, iz katerih se ni več oprla na člen 4(3) Uredbe št. 1049/2001, da bi utemeljila odločbo o zavrnitvi dostopa do dokumentov iz upravnega spisa, in sicer konec preiskave s končno odločbo z dne 3. oktobra 2014.
- 89 Poleg tega je Komisija preučila tudi, ali je obstajal prevladujoč javni interes za razkritje naprošenih dokumentov, in ugotovila, da so za navedene dokumente veljale izjeme iz člena 4(2), prva in tretja alineja, Uredbe št. 1049/2001. Zato se je tožeča stranka lahko seznani z razlogi, na podlagi katerih je Komisija zavrnila njeno prošnjo za dostop do dokumentov v spornem postopku.
- 90 V teh okoliščinah trditve tožeče stranke v zvezi s kršitvijo obveznosti obrazložitve ni mogoče sprejeti.
- 91 Tretjič, glede trditve tožeče stranke, da bi morala Komisija v skladu s členom 7(2) Uredbe št. 1049/2001 ponovno preučiti prvotno odločbo in navesti razloge, iz katerih se izjema iz člena 4(3) Uredbe št. 1049/2001 ni uporabila, je treba opozoriti, da člen 7(2) v zvezi z obravnavo prvotnih prošenj določa, da lahko prosilec pri celoviti ali delni zavrnitvi v petnajstih delovnih dneh od prejema odgovora institucije vloži potrdilno prošnjo, v kateri institucijo prosi, da svoje stališče ponovno prouči.
- 92 Ugotoviti pa je treba, da je tožeča stranka na Komisijo naslovila potrdilno prošnjo in da ji je ta odgovorila.
- 93 Prvi očitek iz tretjega dela tožbenega razloga torej ni utemeljen, drugi očitek pa je enak trditvi, navajani v utemeljitev drugega dela, ki ga je treba zavrniti iz razlogov, navedenih zgoraj v točkah 87 in 88.
- 94 Iz tega izhaja, da je treba ta tožbeni razlog zavreči kot delno brezpredmeten in zavrniti kot delno neutemeljen.

Četrty tožbeni razlog: kršitev člena 4(4) Uredbe št. 1049/2001

- 95 Tožeča stranka s četrty tožbenim razlogom trdi, da člen 4(4) Uredbe št. 1049/2001 določa, da se institucija s tretjimi strankami posvetuje – v obravnavani zadevi so to druga telekomunikacijska podjetja, ki so predmet zadevnega postopka – da bi presodila, ali se lahko uporabi izjema iz člena 4(1) ali (2), razen če je že razjasnjeno, ali naj se dokument razkrije ali ne, kar v tej zadevi ni bilo dokazano. Trdi, da v tej zadevi ni prišlo do nobenega posvetovanja.
- 96 Člen 4(4) Uredbe št. 1049/2001 določa, da se glede dokumentov tretjih strank institucija s tretjimi strankami posvetuje, da bi presodila, ali se lahko uporabi izjema iz člena 4 (1) ali (2), razen če je že razjasnjeno, ali naj se dokument razkrije ali ne.
- 97 Iz tega sledi, da člen 4(4) Uredbe št. 1049/2001 institucijam ne nalaga, da se v vseh okoliščinah posvetujejo s tretjimi strankami.
- 98 V tem primeru je treba ugotoviti, da je Komisija zavrnila dostop tožeče stranke do dokumentov s tem, da se je oprla na splošno domnevo glede izjem, določenih v členu 4(2), prva in druga alineja, Uredbe št. 1049/2001, in da je ugotovila, da se vseh dokumentov v zadevnem postopku ne sme razkriti.

- 99 V teh okoliščinah se Komisija v nasprotju s trditvijo tožeče stranke ni bila dolžna posvetovati s tretjimi strankami, v tem primeru z drugimi telekomunikacijskimi podjetji, ki so predmet preiskave v okviru zadevnega postopka.
- 100 Zato očitka domnevne kršitve člena 4(4) Uredbe št. 1049/2001 ni mogoče sprejeti.
- 101 Iz tega sledi, da je treba četrti tožbeni razlog zavrniti kot neutemeljen.

Peti tožbeni razlog: kršitev člena 4(6) Uredbe št. 1049/2001

- 102 Tožeča stranka trdi, da je Komisija napačno uporabila člen 4(6) Uredbe št. 1049/2001, ker ji je zavrnila celo pravico do le delnega dostopa do dokumentov.
- 103 Meni, da bi morala Komisija presoditi možnost odobritve delnega dostopa do nekaterih dokumentov s tem, da bi izbrisala določene odstavke ali oblikovala nezaupno različico, sicer bi bil pravici delnega dostopa do dokumentov odvzet polni učinek.
- 104 Člen 4(6) Uredbe št. 1049/2001 določa, da če velja katera od izjem le za dele zahtevanega dokumenta, se drugi deli dokumenta objavijo.
- 105 Spomniti je treba, da splošna domneva, na katero se sklicuje Komisija, ne izključuje možnosti, da se dokaže, da za dani dokument, katerega razkritje se zahteva, ta domneva ne velja (glej v tem smislu sodbo z dne 14. novembra 2013, LPN in Finska/Komisija, C-514/11 P in C-605/11 P, EU:C:2013:738, točka 66 in navedena sodna praksa). Nasprotno pa zahteve, naj se preveri, ali se zadevna splošna domneva dejansko uporablja, ni mogoče razlagati tako, da bi morala Komisija posamično preučiti vsak dokument, ki se zahteva v obravnavani zadevi. S takšno zahtevo bi se tej splošni domnevi odvzel polni učinek, in sicer možnost Komisije, da na vseobsegajočo prošnjo za dostop tudi odgovori vseobsegajoče (sodba z dne 14. novembra 2013, LPN in Finska/Komisija, C-514/11 P in C-605/11 P, EU:C:2013:738, točka 68).
- 106 V tej zadevi zadošča ugotovitev, da je Komisija zavrnila prošnjo za dostop do dokumentov iz spisa zadevnega postopka s tem, da se je oprla na splošno domnevo, ki izhaja iz izjem iz člena 4(2), prva in tretja alineja, Uredbe št. 1049/2001.
- 107 V teh okoliščinah za zaprosene dokumente, za katere velja navedena splošna domneva, v skladu z ustaljeno sodno prakso Sodišča ne velja obveznost celotnega ali delnega razkritja njihove vsebine (glej v tem smislu sodbi z dne 28. junija 2012, Komisija/Éditions Odile Jacob, C-404/10 P, EU:C:2012:393, točka 133, in z dne 27. februarja 2014, Komisija/EnBW, C-365/12 P, EU:C:2014:112, točka 134).
- 108 Zato očitka glede domnevne kršitve člena 4(6) Uredbe št. 1049/2001 ni mogoče sprejeti.
- 109 Iz tega sledi, da je treba peti tožbeni razlog zavrniti kot neutemeljen.

Šesti tožbeni razlog: kršitev členov 41 in 42 Listine o temeljnih pravicah in obveznosti preglednosti iz člena 15(3) PDEU

- 110 Tožeča stranka s tem podredno predloženim tožbenim razlogom v bistvu zatrjuje, da bi bilo treba, če njenim trditvam glede kršitve Uredbe št. 1049/2001 ne bi bilo ugodeno, ugotoviti kršitev njene temeljne pravice dostopa do dokumentov iz upravnega spisa Komisije, zagotovljene s členom 42 Listine o temeljnih pravicah, njene pravice dostopa do navedenega spisa, zagotovljene s členom 41(2)(b) Listine o temeljnih pravicah, in načela preglednosti iz člena 15(3) PDEU.

- 111 Poleg tega tožeča stranka meni, da omejitev pravice dostopa do dokumentov z namenom varstva teh interesov ali dejavnosti, čeprav je varstvo zaupnosti in poklicne in poslovne skrivnosti cilj splošnega interesa, priznanega s členom 339 PDEU in podrobneje opredeljenega v določbah sekundarne zakonodaje, v obravnavani zadevi ni sorazmerna.
- 112 Uvodoma je treba spomniti, da se ta spor nanaša na prošnjo za dostop do dokumentov iz spisa upravnega postopka na podlagi Uredbe št. 1049/2001, kot izhaja zlasti iz elektronskega dopisa tožeče stranke z dne 23. oktobra 2014, in ne na prošnjo za dostop na podlagi posebnih določb uredb št. 1/2003 in 773/2004, katerih namen je zagotoviti spoštovanje pravice do obrambe, ki jo imajo stranke, na katere se nanaša postopek kršitve pravil prava konkurence.
- 113 Prvič, glede Komisijine domnevne kršitve člena 42 Listine o temeljnih pravicah glede pravice dostopa do dokumentov in člena 15(3) PDEU je treba spomniti, da je na podlagi te določbe pravica dostopa do dokumentov zagotovljena ob upoštevanju načel in pogojev, ki so določeni s poslovniki Parlamenta in Sveta v skladu z rednim zakonodajnim postopkom. Tako Uredba št. 1049/2001, sprejeta na podlagi člena 255 ES, katerega vsebina je bila prenesena v člen 15(3) PDEU, določa splošna načela in omejitve glede pravice dostopa do dokumentov, s katerimi razpolaga Komisija. Poleg tega člen 52(2) Listine o temeljnih pravicah določa, da se pravice, ki jih priznava ta listina in jih urejajo določbe Pogodb, uresničujejo v skladu s pogoji in v mejah, opredeljenih v teh pogodbah.
- 114 Zato se mora nadzor Splošnega sodišča nanašati na zakonitost odločbe o zavrnitvi zgolj glede na Uredbo št. 1049/2001 in ne na njeno zakonitost glede na Listino o temeljnih pravicah, saj v tej zadevi ni bil podan noben ugovor nezakonnosti. Komisija pa je, kot izhaja iz preučitve drugega tožbenega razloga, dostop do naprošenih dokumentov zavrnila na podlagi Uredbe št. 1049/2001 (glej v tem smislu sklep z dne 2. septembra 2014, Verein Natura Havel in Vierhaus/Komisija, T-538/13, neobjavljen, EU:T:2014:738, točki 69 in 70).
- 115 Drugič, v zvezi z domnevno kršitvijo pravice do dobrega upravljanja, ki vključuje med drugim pravico dostopa vsake osebe do spisa, ki jo zadeva, priznana s členom 41(2)(b) Listine o temeljnih pravicah, zadošča ugotovitev, da se je izpodbijana odločba nanašala na prošnjo za dostop do dokumentov in ne na prošnjo za dostop do spisa. Iz elektronskega dopisa z dne 23. oktobra 2014 je namreč razvidno, da je tožeča stranka Komisiji izrecno navedla, da je njeno prošnjo mogoče obravnavati kot prošnjo za dostop do dokumentov na podlagi Uredbe št. 1049/2001, kar je potrjeno s širšim razumevanjem potrditvene prošnje.
- 116 Vsekakor je treba navesti, da je pravica dostopa do spisa, priznana z Listino o temeljnih pravicah, določena v uredbah št. 1/2003 in 773/2004 v zvezi s preiskavami, ki spadajo v člena 101 in 102 PDEU. Poleg tega tožeča stranka ni podala nobenega ugovora nezakonnosti uredb št. 1/2003 in 773/2004, ki bi izhajal iz kršitve Listine. Poleg tega je iz besedila člena 15(1) Uredbe št. 773/2004 razvidno, da je pravica dostopa do spisa odobrena strankam, na katere je Komisija naslovila obvestilo o ugotovitvah o možnih kršitvah. Ni pa sporno, da Komisija obvestila o ugotovitvah o možnih kršitvah ni naslovila na tožečo stranko. Zato se tožeča stranka v teh okoliščinah ne more sklicevati na kršitev pravice dostopa do spisa Komisije pri zadevni preiskavi konkurence.
- 117 Zato je treba zavrniti očitke glede domnevne kršitve členov 41 in 42 Listine o temeljnih pravicah in obveznosti preglednosti iz člena 15(3) PDEU.
- 118 Tretjič, v zvezi s trditvijo tožeče stranke glede omejitev, ki jih ni mogoče določiti glede pravice dostopa, razen če te dejansko ustrezajo ciljem splošnega interesa in glede na postavljeni cilj ne pomenijo nesorazmernega in neprimerne posega, če bi se tožeča stranka nameravala sklicevati na kršitev načela sorazmernosti, je treba opozoriti, da to načelo zahteva, da se z akti institucij Unije ne prestopi meje tistega, kar je ustrezno in nujno za uresničitev legitimnih ciljev, ki jim sledi zadevna ureditev, pri tem pa je treba takrat, ko je mogoče izbirati med več ustreznimi ukrepi, uporabiti najmanj omejujočega, povzročene neprijetnosti pa ne smejo biti čezmerne glede na zastavljene cilje (sodba z dne 17. oktobra

2013, Schaible, C-101/12, EU:C:2013:661, točka 29). Tako je na področju dostopa do dokumentov s sodno prakso določeno, da načelo sorazmernosti zahteva, da se z odstopanji ne prestopi meje tistega, kar je ustrezno in nujno za uresničitev zasledovanega cilja (sodba z dne 20. septembra 2016, PAN Europe/Komisija, T-51/15, neobjavljena, EU:T:2016:519, točka 21).

119 V obravnavani zadevi je treba navesti, da se izjeme iz člena 4(2), prva in tretja alineja, Uredbe št. 1049/2001, na katere se je sklicevala Komisija v utemeljitev odločbe o zavrnitvi dostopa tožeci stranki do dokumentov, nanašajo, prvič, na varstvo poslovnih interesov zadevnih podjetij, in drugič, na varstvo preiskav ter da ti cilji ustrezajo razlogom splošnega interesa, ki poleg tega niso nesorazmerni glede na zasledovane cilje.

120 Zato je treba očitke glede domnevne kršitve načela sorazmernosti zavrniti.

121 Iz tega sledi, da je treba šesti tožbeni razlog zavrniti kot neutemeljen.

Sedmi tožbeni razlog: kršitev člena 8 Uredbe št. 1049/2001

122 Tožeča stranka trdi, da je Komisija kršila člen 8(1) in (2) Uredbe št. 1049/2001, ker potrditvene prošnje za dostop do spisa ni obravnavala v roku, določenem s tema določbama.

123 Tožeča stranka poudarja, da jo je Komisija na dan izteka veljavnega roka sicer obvestila o podaljšanju tega roka za petnajst delovnih dni, vendar pa o tem ni podala nobene podrobne obrazložitve.

124 Tožeča stranka meni, da tudi dejstvo, da je Komisija drugič podaljšala rok za odgovor, čeprav člen 8(2) Uredbe št. 1049/2001 ne določa take možnosti, pomeni kršitev te določbe. Navaja, da Komisija tudi ni podala podrobne obrazložitve za to drugo podaljšanje.

125 Opozoriti je treba, da je Komisija v upravnem postopku, ki ga vodi, zavezana spoštovati postopkovna jamstva, določena v pravu Unije (sodbi z dne 14. maja 1998, Enso Española/Komisija, T-348/94, EU:T:1998:102, točka 56, in z dne 18. junija 2008, Hoechst/Komisija, EU:T:2008:211, točka 128).

126 V zvezi s tem je rok petnajstih delovnih dni, ki se lahko podaljša – v katerem mora institucija odgovoriti na potrdilno prošnjo – določen v členu 8(1) in (2) Uredbe št. 1049/2001, zavezujoč. Vendar pa iztek tega roka ne pomeni odvzema pravice instituciji, da sprejme odločbo.

127 Na področju dostopa do dokumentov je zakonodajalec določil posledice prekoračitve roka iz člena 8(1) in (2) Uredbe št. 1049/2001 in v členu 8(3) navedene uredbe določil, da če institucija prekorači rok, to daje pravico do sprožitve sodnega postopka (sodba z dne 19. januarja 2010, Co-Frutta/Komisija, T-355/04 in T-446/04, EU:T:2010:15, točka 58).

128 V tej zadevi je treba navesti, da je Komisija odgovorila na prošnjo za dostop preden bi tožeča stranka v skladu s členom 8(3) Uredbe št. 1049/2001 z vložitvijo pravnega sredstva ukrepala zaradi neobstoja odgovora.

129 V teh okoliščinah, čeprav je prekoračitev rokov vredna obžalovanja, ta prekoračitev v skladu s sodno prakso Sodišča ne vodi do nezakonitosti izpodbijane odločbe, ki bi upravičevala njeno razglasitev ničnosti (glej v tem smislu sodbo z dne 28. junija 2012, Komisija/Agrofert Holding, C-477/10 P, EU:C:2012:394, točka 89).

130 Očitka glede domnevne kršitve člena 8 Uredbe št. 1049/2001 zato ni mogoče sprejeti.

131 Iz tega sledi, da je treba sedmi tožbeni razlog zavrniti kot neutemeljen.

¹³² Iz vseh zgoraj navedenih ugotovitev je razvidno, da nobeden od tožbenih razlogov, ki jih navaja tožeča stranka, ni utemeljen.

¹³³ Zato je treba to tožbo v celoti zavrniti.

Stroški

¹³⁴ V skladu s členom 134(1) Poslovnika Splošnega sodišča se plačilo stroškov na predlog naloži neuspeli stranki. Ker tožeča stranka z zahtevkom ni uspela, se ji v skladu s predlogi Komisije naloži plačilo stroškov postopka.

Iz teh razlogov je

SPLOŠNO SODIŠČE (šesti senat)

razsodilo:

1. Tožba se zavrne.

2. Družbi Deutsche Telekom AG se naloži plačilo stroškov.

Frimodt Nielsen

Collins

Valančius

Razglašeno na obravnavi v Luxembourg, 28. marca 2017.

Podpisi