SODBA SODIŠČA (prvi senat)

z dne 21. julija 2011 *

V zadevi C-506/08 P,

zaradi pritožbe na podlagi člena 56 Statuta Sodišča, vložene 14. novembra 2008,

Kraljevina Švedska, ki jo zastopata K. Petkovska in A. Falk, zastopnici,

pritožnica,

ob intervenciji

Kraljevine Danske, ki jo zastopata B. Weis Fogh in V. Pasternak Jørgensen, zastopnici,

Kraljevine Nizozemske, ki jo zastopata C. Wissels in J. Langer, zastopnika,

* Jezik postopka: angleščina

Republike Finske, ki jo zastopa J. Heliskoski, zastopnik,

intervenientke v pritožbenem postopku,

drugi stranki v postopku sta

MyTravel Group plc s sedežem v Rochdalu (Združeno kraljestvo),

tožeča stranka na prvi stopnji,

Evropska komisija, ki jo zastopajo X. Lewis, P. Costa de Oliveira in C. O'Reilly, zastopniki,

tožena stranka na prvi stopnji,

ob intervenciji

Zvezne republike Nemčije, ki jo zastopata M. Lumma in B. Klein, zastopnika,

Francoske republike, ki jo zastopajo E. Belliard, G. de Bergues in A. Adam, zastopniki,

Združenega kraljestva Velika Britanija in Severna Irska, ki ga zastopata E. Jenkinson in S. Ossowski, zastopnika,

SODIŠČE (prvi senat),

v sestavi A. Tizzano (poročevalec), predsednik senata, A. Borg Barthet, M. Ilešič, M. Safjan, sodniki, in M. Berger, sodnica,

generalna pravobranilka: J. Kokott,
sodna tajnica: L. Hewlett, glavna administratorka,

na podlagi pisnega postopka in obravnave z dne 7. oktobra 2010,

po predstavitvi sklepnih predlogov generalne pravobranilke na obravnavi 3. marca 2011

izreka naslednjo

Sodbo

1 Kraljevina Švedska s pritožbo predlaga razveljavitev sodbe Sodišča prve stopnje Evropskih skupnosti (zdaj Splošno sodišče) z dne 9. septembra 2008 v zadevi MyTravel proti Komisiji (T-403/05, ZOdl., str. II-2027, v nadaljevanju: izpodbijana sodba), s katero je to sodišče zavrnilo tožbo družbe MyTravel Group plc (v nadaljevanju: MyTravel) zoper odločbi Komisije D(2005) 8461 z dne 5. septembra 2005 (v nadaljevanju: prva sporna odločba) in D(2005) 9763 z dne 12. oktobra 2005 (v nadaljevanju: druga sporna odločba), s katerima je bila delno zavrnjena prošnja MyTravel za dostop do nekaterih pripravljalnih dokumentov Komisije na področju nadzora nad koncentracijami (v nadaljevanju skupaj: sporni odločbi).

Pravni okvir

2 V uvodnih izjavah 2, 4 in 11 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 L 145, str. 43) je navedeno:

„(2) Javnost omogoča državljanom, da tesneje sodelujejo v postopku odločanja, in zagotavlja, da je uprava deležna večje zakonitosti [legitimnosti] ter je učinkovitejša in bolj odgovorna državljanu v demokratičnem sistemu. Javnost prispeva

h krepitvi načela demokracije in spoštovanja človekovih temeljnih pravic in svoboščin, določenih v členu 6 Pogodbe EU in v Evropski listini o temeljnih pravicah.

[…]

(4) Namen te uredbe je čim bolj uresničiti pravico dostopa javnosti do dokumentov ter določiti splošna načela in omejitve takega dostopa v skladu s členom 255(2) Pogodbe ES.

[…]

(11) Načelno bi morali biti vsi dokumenti institucij dostopni javnosti. Vendar pa je treba nekatere javne in zasebne interese zaščititi z izjemami. Institucije bi morale imeti pravico varovati svoja notranja posvetovanja in razprave, kadar je to potrebno za varovanje svoje sposobnosti opravljanja nalog. Pri ocenjevanju izjem bi morale institucije upoštevati načela v zakonodaji Skupnosti s področja varstva osebnih podatkov, na vseh področjih delovanja Unije."

3 Člen 1 navedene uredbe določa:

„Namen te uredbe je:

(a) na podlagi javnega ali zasebnega interesa določiti načela, pogoje in omejitve, ki urejajo pravico dostopa do dokumentov Evropskega parlamenta, Sveta in Komisije (v nadaljnjem besedilu ‚institucije'), določene v členu 255 Pogodbe ES, da bi zagotovili čim širši dostop do dokumentov,

(b) določiti pravila, ki zagotavljajo čim lažje uresničevanje te pravice, in

(c) spodbujati običajne upravne postopke za dostop do dokumentov.“

4 Člen 2(1) in (3) iste uredbe določa:

„1. Vsi državljani Unije in vse fizične ali pravne osebe s prebivališčem ali statutarnim sedežem v eni od držav članic imajo pravico do dostopa do dokumentov institucij ob upoštevanju načel, pogojev in omejitev, določenih s to uredbo.

[…]

3. Ta uredba se uporablja za vse dokumente institucij, to je za dokumente, ki jih institucije pripravijo ali prejmejo in so v njihovi lasti, na vseh področjih delovanja Evropske unije.“

5 Člen 4(2), (3) in (6) Uredbe št. 1049/2001 določa:

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

– […]

– sodnih postopkov in pravnih nasvetov,

– 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.

[…]

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

6 Člen 7(2) navedene uredbe določa:

„Pri celoviti ali delni zavrnitvi lahko prosilec v 15 delovnih dneh od prejema odgovora institucije vloži potrdilno prošnjo, v kateri institucijo prosi, da svoje stališče ponovno preuči."

Dejansko stanje

7 Splošno sodišče je s sodbo z dne 6. junija 2002 v zadevi Airtours proti Komisiji (T-342/99, Recueil, str. II-2585) za nično razglasilo Odločbo Komisije 2000/276/ES z dne 22. septembra 1999 o nezdružljivosti koncentracije s skupnim trgom in Sporazumom EGP (zadeva IV/M.1524 – Airtours/First Choice) (UL 2000, L 93, str. 1, v nadaljevanju: odločba Airtours). Ta odločba se je nanašala na koncentracijo med britanskim organizatorjem potovanj Airtours plc, pozneje postal MyTravel, in njegovim konkurentom, družbo First Choice plc (v nadaljevanju: First Choice).

8 Komisija je zato ustanovila delovno skupino, ki so jo sestavljali uradniki generalnega direktorata (GD) za konkurenco in pravne službe te institucije, katere naloga je bila preučiti možnost vložitve pritožbe zoper navedeno sodbo in oceniti posledice, ki bi jih ta lahko imela za postopke, ki se uporabljajo za nadzor nad koncentracijami, ali za druga področja. Ta delovna skupina je pripravila poročilo (v nadaljevanju: poročilo), ki je bilo članu Komisije, pristojnemu za vprašanja konkurence, predstavljeno 25. julija 2002, to je pred iztekom roka za vložitev pritožbe zoper navedeno sodbo.

9 Družba MyTravel je z dopisom z dne 23. maja 2005 na podlagi Uredbe št. 1049/2001 Komisijo zaprosila za dostop do poročila, dokumentov v zvezi z njegovo pripravo (v nadaljevanju: delovno gradivo) in dokumentov iz spisa o zadevni koncentraciji, na katerih je temeljilo poročilo oziroma so bili v njem navedeni (v nadaljevanju: drugi notranji dokumenti).

10 Ob upoštevanju števila zaprošenih dokumentov sta se družba MyTravel in Komisija dogovorili, da bo slednja ločeno obravnavala, na eni strani, poročilo in delovno gradivo in, na drugi strani, druge notranje dokumente.

11 Ker je Komisija z dopisoma z dne 12. julija in 1. avgusta 2005 najprej, vsaj delno, zavrnila dostop do vseh teh dokumentov, je družba MyTravel v skladu s členom 7(2) Uredbe št. 1049/2001 vložila potrdilni prošnji, na kateri je Komisija odgovorila s sprejetjem spornih odločb.

12 Komisija je s prvo sporno odločbo družbi MyTravel zavrnila zlasti dostop do poročila in delovnega gradiva, pri čemer je menila, prvič, da je za njiju veljala vsaj ena od izjem od pravice do dostopa, ki so navedene v členu 4(2), druga in tretja alinea, in (3), drugi pododstavek, Uredbe št. 1049/2001 in ki se nanašajo na varstvo sodnih postopkov in pravnih nasvetov, namena inšpekcij, preiskav in revizij ter postopka odločanja in, drugič, da noben prevladujoč javni interes ne upravičuje razkritja teh dokumentov.

13 Komisija je z drugo sporno odločbo prav tako zavrnila dostop do dela drugih notranjih dokumentov. Menila je namreč, da izjeme, ki so določene s členom 4(2), tretja alinea, in (3), drugi pododstavek, navedene uredbe in ki se nanašajo na varstvo namena inšpekcij, preiskav in revizij ter postopka odločanja, veljajo zlasti za:

– dopise, ki jih je generalni direktor GD za konkurenco naslovil na člana Komisije, pristojnega za vprašanja konkurence (v nadaljevanju: dopisi komisarju);

– pet dopisov, ki jih je GD za konkurenco naslovil na druge službe Komisije, vključno s pravno službo, da bi posredoval in pridobil mnenje naslovnikov o nekaterih osnutkih besedila (v nadaljevanju: dopisi drugim službam), in

– odgovore drugih služb Komisije na pet zgoraj navedenih dopisov GD za konkurenco, ki zajemajo predstavitev analize teh služb o navedenih osnutkih (v nadaljevanju: odgovori drugih služb, razen pravne službe).

14 Glede petih odgovorov pravne službe na pet zgoraj navedenih dopisov GD za konkurenco (v nadaljevanju: odgovori pravne službe) se je Komisija v utemeljitev zavrnitve dostopa sklicevala na člen 4(2), druga alinea, Uredbe št. 1049/2001, ki je določba, ki se nanaša na varstvo sodnih postopkov in pravnih nasvetov.

15 Poleg tega je Komisija opozorila na poseben položaj nekaterih dokumentov, za katere ni bil odobren popolni niti delni dostop. Gre predvsem za poročilo pooblaščenca za zaslišanje, dopis GD za konkurenco, naslovljen na svetovalni odbor, in zapisnik o ogledu poslovnih prostorov družbe First Choice, ki je v spisu.

16 Nazadnje, Komisija je poudarila, da družba MyTravel ni podala nobene utemeljitve, s katero bi bilo mogoče dokazati prevladujoči javni interes, na podlagi katerega bi bilo razkritje dokumentov, ki so predmet prošnje za dostop, vsekakor upravičeno.

Izpodbijana sodba

17 Družba MyTravel je 15. novembra 2005 zoper sporni odločbi vložila ničnostno tožbo.

18 V utemeljitev tožbe je družba MyTravel navajala več tožbenih razlogov, s katerimi je poskušala dokazati, da je Komisija v spornih odločbah napačno uporabila člen 4(2), druga in tretja alinea, ter (3), drugi pododstavek, Uredbe št. 1049/2001 v zvezi z izjemami od pravice do dostopa, ki se nanašajo na varstvo sodnih postopkov in pravnih nasvetov, namena inšpekcij, preiskav in revizij ter postopka odločanja.

Izjema, ki se nanaša na varstvo postopka odločanja

19 Splošno sodišče je najprej preverilo, ali je Komisija v spornih odločbah pravilno uporabila izjemo v zvezi z varstvom postopka odločanja iz člena 4(3), drugi pododstavek, Uredbe št. 1049/2001.

20 Splošno sodišče je glede poročila, potem ko je v točkah od 42 do 46 izpodbijane sodbe ugotovilo, da je šlo za dokument, za katerega bi lahko veljala ta izjema, in da bi se nanjo lahko sklicevalo „tudi po sprejetju odločbe“, v točki 47 iste sodbe opozorilo, da je Komisija presodila, da bi lahko razkritje poročila resno oslabilo njen postopek odločanja, saj bi povzročilo pomisleke o svobodi izražanja mnenja njegovih avtorjev.

21 V zvezi s tem je Splošno sodišče v točkah od 48 do 53 navedene sodbe ugotovilo, da spada poročilo med popolnoma upravne naloge Komisije. Interes javnosti, da na podlagi načela preglednosti pride do dokumenta, pa ni enako pomemben pri dokumentu, ki izhaja iz upravnega postopka, kot pri dokumentu v zvezi s postopkom, v okviru katerega zadevna institucija deluje kot zakonodajalec.

22 Z razkritjem poročila bi bilo zato lahko razkrito mnenje, morda kritično, uradnikov Komisije in omogočena primerjava vsebine poročila z odločitvami, ki so bile nazadnje sprejete. Poleg tega bi to lahko pripeljalo do tega, da bi se avtorji tega poročila morda lahko samocenzurirali in bi se izogibali podajanju mnenj, ki bi lahko škodila naslovniku navedenega poročila. To bi resno oslabilo svobodo odločanja Komisije, katere člani morajo svoje naloge opravljati povsem neodvisno v splošnem interesu Unije. Poleg tega bi bila Komisiji odvzeta možnost svobodnega in celovitega mnenja njenih uslužbencev in uradnikov.

23 Splošno sodišče je v točki 54 izpodbijane sodbe tudi poudarilo, da je bila taka nevarnost resne oslabitve postopka razumno predvidljiva, in ne samo hipotetična. Verjetno je namreč, da član Komisije, pristojen za vprašanja konkurence, ne bi več zahteval pisnega mnenja, morda kritičnega, svojih sodelavcev, če bi bilo treba dokumente, kakršen je zadevni, razkriti.

24 Splošno sodišče je glede delovnega gradiva v točki 59 izpodbijane sodbe ugotovilo, da ker velja za poročilo izjema na podlagi člena 4(3), drugi pododstavek, Uredbe št. 1049/2001, ta izjema prav tako velja za dokumente, na podlagi katerih je bilo mogoče pripraviti poročilo in ki vsebujejo predhodne ocene ali začasne ugotovitve za notranjo rabo.

25 Glede drugih notranjih dokumentov, in sicer dopisov komisarju, dopisov drugim službam in odgovorov drugih služb, razen pravne službe, je Splošno sodišče v točkah od 94 do 100 izpodbijane sodbe poudarilo, da je Komisija upravičeno menila, da bi delno ali popolno razkritje teh različnih dokumentov zmanjšalo zmožnost njenih služb, da izrazijo stališče, in povzročilo nevarnost resne oslabitve njenega postopka odločanja v okviru nadzora nad koncentracijami.

26 Iz teh pripravljalnih dokumentov bi bila namreč lahko razvidna mnenja, zadržki ali preobrati v mnenjih, ki jih morda ob koncu zadevnega postopka odločanja v končnih različicah zadevnih odločb ne bi bilo. Poleg tega bi razkritje navedenih dokumentov pomenilo, da bi njihovi avtorji v prihodnosti toliko upoštevali možnost razkritja, da bi se samocenzurirali in ne bi več izražali mnenja, ki bi lahko škodovalo naslovniku zadevnega dokumenta.

27 Splošno sodišče je prav tako ugotovilo, da je Komisija nevarnost resne oslabitve postopka odločanja presodila posamično in konkretno, zlasti s tem, da je menila, da bi razkritje dokumentov ogrozilo njeno presojo podobnih koncentracij, do katerih bi lahko prišlo med zadevnima strankama ali v istem sektorju.

28 Nazadnje, Splošno sodišče je v točki 100 izpodbijane sodbe razsodilo, da je bila nevarnost resne oslabitve postopka odločanja, če bi bili ti dokumenti razkriti, razumno predvidljiva, in ne samo hipotetična. Mogoče bi bilo namreč predpostavljati, da bi bili ti dokumenti, čeprav ne povzemajo nujno končnega stališča Komisije, uporabljeni za vplivanje na stališče njenih služb pri preučevanju podobnih zadev, ki spadajo v isti sektor dejavnosti ali k istim gospodarskim konceptom.

29 Splošno sodišče je glede poročila pooblaščenca za zaslišanje v točkah od 104 do 106 izpodbijane sodbe ugotovilo, da je Komisija lahko zavrnila dostop do tega poročila iz istih razlogov kot do drugih notranjih dokumentov ob upoštevanju dejstva, da bi razkritje tega poročila, iz katerega so bila razvidna vsebinska mnenja pooblaščenca za zaslišanje in proceduralni vidiki zadevne koncentracije, lahko ogrozilo svobodo izražanja mnenja Komisije. To bi resno oslabilo postopek odločanja Komisije na področju koncentracij, ker se v prihodnosti ne bi mogla več opreti na neodvisna, svobodna in popolna mnenja pooblaščencev za zaslišanje.

30 Glede dopisa GD za konkurenco, naslovljenega na svetovalni odbor, je Splošno sodišče ugotovilo, da bi njegovo razkritje resno oslabilo postopek odločanja Komisije, saj je posvetovanje s svetovalnim odborom prav tako del tega postopka na področju nadzora nad koncentracijami. Čeprav je svetovalni odbor sestavljen iz predstavnikov držav članic in je zato ločen od Komisije, pa dejstvo, da mu mora ta posredovati notranje dokumente, da bi lahko odločil, omogoča ugotovitev, da je ta dopis še vedno notranji dokument Komisije.

31 Splošno sodišče je prav tako razsodilo, da bi razkritje zapisnika o ogledu poslovnih prostorov družbe First Choice, ki je v spisu, resno oslabilo postopek odločanja Komisije, ker so iz nekaterih delov tega dokumenta razvidna stališča uradnikov GD za konkurenco med ogledom.

32 Splošno sodišče je odločilo tudi o vprašanju, ali v obravnavani zadevi prevladujoči javni interes v smislu člena 4(3), drugi pododstavek, zadnji stavek, Uredbe št. 1049/2001 vsekakor upravičuje razkritje zadevnih dokumentov. V zvezi s tem je v točki 61 izpodbijane sodbe navedlo, da je družba MyTravel trdila, da predstavljata „nujnost seznanitve s tem, kar se je zgodilo, in s tem, kar je storila Komisija, ter nujnost, da se zagotovi učinkovito izvajanje sodne oblasti“, prevladujoči javni interes, ki upravičuje razkritje dokumentov.

33 Splošno sodišče je v točkah od 61 do 67 in 118 izpodbijane sodbe v bistvu ugotovilo, da s temi trditvami ni bilo mogoče pravno zadostno opredeliti prevladujočega javnega interesa, ki se zahteva z Uredbo št. 1049/2001, niti preveriti, ali bi po tehtanju med tem domnevnim prevladujočim javnim interesom in interesom ohraniti zaupnost teh dokumentov nasproti javnosti na podlagi izjem od pravice do dostopa, Komisija morala skleniti, da je te dokumente kljub temu treba razkriti. Poleg tega je

Splošno sodišče tudi poudarilo, da zasebni interes družbe MyTravel, da bi imela na voljo zadevne dokumente za lažje navajanje svojih utemeljitev v okviru odškodninske tožbe, ki jo je vložila za povrnitev škode, ki naj bi jo utrpela zaradi vodenja postopka in presoje s strani Komisije v zvezi s koncentracijo, ki je predmet odločbe Airtours, kot povsem zasebni interes, ne more biti upošteven za presojo pomembnosti javnih interesov.

34 Splošno sodišče je zato sklenilo, da Komisija, s tem da je menila, da bi razkritje zgoraj navedenih dokumentov resno oslabilo njen postopek odločanja in da ni bilo prevladujočega javnega interesa, ki bi upravičil njihovo razkritje kljub tej oslabitvi, ni storila napake pri presoji.

Izjema v zvezi z varstvom pravnih nasvetov

35 Potem je Splošno sodišče preverilo, ali je Komisija v drugi sporni odločbi za odgovore pravne službe pravilno uporabila izjemo iz člena 4(2), druga alinea, Uredbe št. 1049/2001.

36 V zvezi s tem je v točkah od 124 do 126 izpodbijane sodbe ugotovilo, da bi bilo razkritje teh odgovorov nevarno zato, ker bi bili javnosti posredovani podatki o notranjih razpravah med GD za konkurenco in pravno službo o zakonitosti presoje o združljivosti koncentracije, ki je predmet odločbe Airtours, s skupnim trgom. V teh okoliščinah nevarnost oslabitve varstva pravnih nasvetov ni samo hipotetična, saj bi razkritje teh nasvetov Komisijo postavilo v občutljiv položaj, v katerem bi morala njena prava služba pred sodiščem Unije zagovarjati stališče, ki je različno od tistega, ki ga je zagovarjala interno. Taka nevarnost pa bi lahko občutno vplivala na svobodo izražanja mnenja pravne službe in na njeno možnost, da pred tem sodiščem enakopravno

z drugimi zastopniki različnih strank v sodnem postopku učinkovito brani končno stališče Komisije.

37 Splošno sodišče je iz enakih razlogov, kot so tisti, ki jih je navedlo v zvezi z uporabo izjeme, ki se nanaša na varstvo postopka odločanja, in ki so navedeni v točkah 32 in 33 te sodbe, v točki 129 izpodbijane sodbe razsodilo, da noben prevladujoč javni interes v smislu člena 4(2), *in fine*, Uredbe št. 1049/2001 ne upravičuje razkritja navedenih odgovorov.

Sklepne ugotovitve v izpodbijani sodbi

38 Splošno sodišče je glede prve sporne odločbe v točkah 80 in 81 izpodbijane sodbe ugodilo tožbi družbe MyTravel le v delu, v katerem se nanaša na del te odločbe, s katerim je bil zavrnjen dostop do enega dokumenta delovnega gradiva, in sicer dokumenta 15, samo na podlagi izjeme, ki se nanaša na varstvo namena inšpekcij, preiskav in revizij iz člena 4(2), tretja alinea, Uredbe št. 1049/2001. Ta del izpodbijane sodbe ni predmet obravnavane pritožbe.

39 Poleg tega je Splošno sodišče v točki 79 izpodbijane sodbe ugotovilo, prvič, da Komisija v prvi sporni odločbi, s tem da je na podlagi člena 4(3), drugi pododstavek, navedene uredbe zavrnila dostop do vseh drugih dokumentov, za posredovanje katerih je bilo zaprošeno, ni storila napake pri presoji.

40 Drugič, v točki 130 izpodbijane sodbe je ugotovilo, da Komisija v drugi sporni odločbi, s tem da se je za zavrnitev razkritja različnih notranjih dokumentov in pravnih nasvetov, v zvezi s katerimi se je sklicevala na izjeme iz člena 4(3), drugi pododstavek, ali (2), druga alinea, Uredbe št. 1049/2001, ni storila napake pri presoji.

41 Zato je Splošno sodišče razsodilo, da zaradi ekonomičnosti postopka ni treba preučiti drugih očitkov družbe MyTravel zoper sporni odločbi.

42 Natančneje, Splošno sodišče glede prve sporne odločbe ni preučilo očitkov v zvezi z drugimi izjemami, na katere se je sklicevala Komisija za zavrnitev razkritja enega ali drugega dela poročila ali delovnega gradiva, in sicer izjemami iz člena 4(2), druga in tretja alinea, Uredbe št. 1049/2001, ki se nanašajo na varstvo sodnih postopkov in pravnih nasvetov ter namena inšpekcij, preiskav in revizij.

43 Glede druge sporne odločbe pa Splošno sodišče prav tako ni preučilo očitkov v zvezi z izjemo, ki se nanaša na varstvo namena inšpekcij, preiskav in revizij v povezavi z izjemo, ki se nanaša na varstvo postopka odločanja, na katero se je sklicevala Komisija za zavrnitev razkritja nekaterih drugih notranjih dokumentov.

44 Glede na te ugotovitve in po razglasitvi delne ničnosti prve sporne odločbe je Splošno sodišče v točki 2 izreka izpodbijane sodbe tožbo v preostalem zavrnilo.

Postopek pred Sodiščem in predlogi strank

45 S sklepom predsednika Sodišča z dne 2. junija 2009 je bila Kraljevini Danski, Kraljevini Nizozemski in Republiki Finski dovoljena intervencija v podporo predlogom Kraljevine Švedske, Zvezni republiki Nemčiji, Francoski republiki in Združenemu kraljestvu Velika Britanija in Severna Irska pa intervencija v podporo predlogom Komisije.

46 Kraljevina Švedska in Kraljevina Nizozemska Sodišču predlagata, naj:

– razveljavi točko 2 izreka izpodbijane sodbe;

– v skladu s predlogom družbe MyTravel pred Splošnim sodiščem razglasi za ničnо prvo sporno odločbo v delu, v katerem se nanaša na zavrnitev dostopa do poročila in drugega delovnega gradiva Komisije;

– v skladu s predlogom družbe MyTravel pred Splošnim sodiščem razglasi za ničnо drugo sporno odločbo v delu, v katerem se nanaša na zavrnitev dostopa do drugih notranjih dokumentov Komisije, in

– Komisiji naloži plačilo stroškov pritožbenega postopka.

47 Kraljevina Danska in Republika Finska predlagata razveljavitev točke 2 izreka izpodbijane sodbe in razglasitev ničnosti obeh spornih odločb.

48 Komisija, Zvezna republika Nemčija, Francoska republika in Združeno kraljestvo Velika Britanija in Severna Irska predlagajo zavrnitev pritožbe in naložitev plačila stroškov Kraljevini Švedski.

Pritožba

49 Kraljevina Švedska v pritožbi v bistvu navaja tri pritožbene razloge, ki se nanašajo na kršitev odstavka 3, drugi pododstavek, člena 4 Uredbe št. 1049/2001, odstavka 2, druga alinea, istega člena ter odstavkov 2 in 3 *in fine*, drugi pododstavek, navedenega člena 4.

Prvi pritožbeni razlog: kršitev člena 4(3), drugi pododstavek, Uredbe št. 1049/2001

Trditve strank

50 Kraljevina Švedska, ki jo podpirajo Kraljevina Danska, Kraljevina Nizozemska in Republika Finska, v okviru prvega pritožbenega razloga navaja, da je Splošno sodišče napačno razlagalo izjemo v zvezi z varstvom postopka odločanja, s tem da je menilo, da je lahko Komisija brez vsake konkretne in posamične presoje zadevnih dokumentov ugotovila, da bi njihovo razkritje resno oslabilo postopek odločanja te institucije.

51 Najprej, Švedska vlada najprej opozarja, da je treba, kot je razvidno iz točke 66 sodbe z dne 18. decembra 2007 v zadevi Švedska proti Komisiji (C-64/05 P, ZOdl., str. I-11389), vse izjeme od načela preglednosti razlagati ozko, njihova uporaba pa zahteva konkretno preučitev vsebine zadevnega dokumenta. Dalje, načelo preglednosti velja za vse dejavnosti Unije, brez razlikovanja med upravno ali zakonodajno naravo postopka, na katerega se dokument, ki je predmet prošnje za dostop, nanaša. Nazadnje, domneva v korist razkritju velja še toliko bolj, kadar gre, kot v obravnavani zadevi, za končano zadevo. Kot meni tudi Kraljevina Danska, bi namreč morale institucije upoštevati kronološko ozadje zadeve.

52 Kraljevina Švedska in tri države članice, ki intervenirajo v njeno podporo, menijo, da sodna praksa, natančneje, sodba z dne 1. julija 2008 v združenih zadevah Švedska in Turco proti Svetu (C-39/05 P in C-52/05 P, ZOdl., str. I-4723), zahteva, da mora institucija, kadar zavrne dostop do dokumenta, pri čemer se sklicuje na eno od izjem iz Uredbe št. 1049/2001, predvsem preučiti, ali bi razkritje tega dokumenta dejansko oslabilo interes, ki ga varuje zadevna izjema. Čeprav je v obravnavani zadevi Komisija delno presodila zaupnost zaprošenih dokumentov, pa ta presoja kljub temu ni bila celovita, kot zahteva navedena uredba, saj je ta institucija uporabo izjem utemeljila z abstraktnim razlogovanjem, ki se nanaša na svobodo izražanja mnenja uradnikov, in s svobodno notranjo komunikacijo, ne pa z vsebino dokumentov, ki so bili predmet prošnje za dostop.

53 Natančneje, glede poročila Kraljevina Švedska meni, prvič, da je tudi brez poznavanja njegove vsebine smiselno predpostavljati, da poleg zaupnih podatkov vsebuje tudi dele, v katerih ni občutljivih elementov, kot je na primer opomnik v zvezi z odločbo Airtours in zgoraj navedeno sodbo Airtours proti Komisiji ali splošne izjave, ki so

lahko in morajo biti razkrite zlasti na podlagi člena 4(6) Uredbe št. 1049/2001, ki določa možnost dostopa do dela dokumentov.

54 Dalje, Kraljevina Švedska Splošnemu sodišču očita, da je potrdilo trditev Komisije, da uradniki ne bi svobodno izražali svojih stališč, če bi obstajala možnost, da se njihova besedila objavijo. Na vprašanje, ali se lahko uporabi ena od izjem, določenih s členom 4 Uredbe št. 1049/2001, je namreč treba odgovoriti na podlagi vsebine poročila, in ne splošnega razlogovanja v zvezi s svobodo izražanja mnenja njegovih avtorjev in z morebitnim strahom pred posledicami objave. Republika Finska v zvezi s tem dodaja, da je zahteva v zvezi z dokaznim bremenom, ki ga nosi institucija, ker člen 4(3) Uredbe št. 1049/2001 zahteva obstoj nevarnosti resne oslabitve postopka odločanja, še posebej stroga.

55 Nazadnje, Kraljevina Švedska glede nevarnosti, da bi razkritje mnenj uradnikov lahko vplivalo na to, da bi se ti samocenzurirali, opozarja, da morajo uradniki svoje obveznosti, ki izhajajo iz njihove funkcije, izpolnjevati objektivno in nepristransko ter s spoštovanjem njihove dolžnosti lojalnosti do Unije. Dejstvo, da ima javnost pravico do vpogleda v dejavnosti institucij, ne more biti sprejemljiv razlog za neizpolnjevanje teh obveznosti. Uradniki institucij bi se morali vsekakor zavedati te pravice do vpogleda, pri čemer pa ne morejo upravičeno pričakovati, da bo varstvo zaupnosti dokumentov, ki jih ima Komisija, preseglo to, kar določa Uredba št. 1049/2001.

56 Glede delovnega gradiva Kraljevina Švedska meni, da je razlogovanje Splošnega sodišča, po katerem je bil dostop do teh dokumentov lahko zavrnjen, ker je samo poročilo varovano z izjemo iz člena 4(3), drugi pododstavek, Uredbe št. 1049/2001, preveč splošno in neupravičeno razširja področje uporabe zadevne izjeme.

57 Kraljevina Švedska glede dopisov komisarju, dopisov drugim službam in odgovorov drugih služb, razen pravne službe, meni, da je Splošno sodišče sledilo splošnemu in hipotetičnemu razlogovanju, pri čemer se je oprlo na strah pred oviranjem svobodne komunikacije med različnimi službami Komisije.

58 Glede poročila pooblaščenca za zaslišanje navedena država članica trdi, da člen 16(3) Sklepa Komisije z dne 23. maja 2001 o mandatu pooblaščenca za zaslišanje v nekaterih postopkih o konkurenci (2001/462/ES, ESPJ) (UL L 162, str. 21) zahteva, da se to poročilo objavi hkrati z odločbo Komisije v zadevi, v zvezi s katero je bilo to poročilo pripravljeno. Zato naj bi bilo tudi dvomljivo, ali navedeno poročilo spada pod pojem „mnenja za notranjo rabo“ v smislu člena 4(3), drugi pododstavek, Uredbe št. 1049/2001. Res je, da je bila v obravnavanem primeru zadeva končana leta 1999, torej pred sprejetjem navedenega sklepa. Čeprav bi za poročilo, glede na ureditev, ki je veljala leta 1999, lahko veljala izjema v zvezi z navedenim pojmom, bi bilo kljub temu treba dokazati dejanski obstoj potrebe po zaupnosti.

59 Kraljevina Švedska glede dopisa GD za konkurenco, naslovljenega na svetovalni odbor, ugovarja, da bi ta lahko spadal v postopek odločanja Komisije na področju nadzora nad koncentracijami, saj ta odbor ni odvisen od Komisije, tako da zadevne izjeme niti ne bi bilo mogoče uporabiti. Poleg tega člen 19(7) Uredbe Sveta (ES) št. 139/2004 z dne 20. januarja 2004 o nadzoru koncentracij podjetij (UL L 24, str. 1) za objavo mnenja svetovalnega odbora določa podobna pravila, kot so tista, ki urejajo poročilo pooblaščenca za zaslišanje. Poleg tega člen 19(7) Uredbe Sveta (EGS) št. 4064/89 z dne 21. decembra 1989 o nadzoru koncentracij podjetij (UL 1990, L 257, str. 13) določa, da lahko svetovalni odbor Komisiji priporoči objavo svojega poročila. Navedena država članica meni, da bi bilo treba v teh okoliščinah, preden se lahko

dopis, naslovljen svetovalnemu odboru glede njegove naloge, opredeli kot občutljiv, nujno poglobljeno preučiti vsebino tega dopisa.

60 Nazadnje, Kraljevina Švedska trdi, da okoliščine glede zapisnika o ogledu poslovnih prostorov družbe First Choice, ki je v spisu, iz izpodbijane sodbe niso jasno razvidne. Čeprav naj bi se ta zapisnik, kot naj bi trdila družba MyTravel, nanašal na pisne pripombe družbe First Choice, pa kljub temu ni jasno, ali dejansko vsebuje mnenje za notranjo rabo v smislu člena 4(3), drugi pododstavek, Uredbe št. 1049/2001. Zato bi bilo treba razjasniti vsebino navedenega dopisa, da bi se ugotovilo, ali zanj velja izjema iz navedene določbe.

61 Komisija, ki jo podpirajo Zvezna republika Nemčija, Francoska republika in Združeno kraljestvo, trdi, da pritožba Kraljevine Švedske ni utemeljena, ker Splošno sodišče nikakor ni menilo, da posamična analiza dokumentov ni koristna.

62 Navedene stranke najprej poudarjajo, da Kraljevina Švedska ni izpodbijala navedbe Splošnega sodišča iz točke 49 izpodbijane sodbe, da interes javnosti, da pride do dokumenta, ni enako pomemben pri dokumentu iz upravnega postopka, ki se na primer nanaša na konkurenčno pravo, kot pri dokumentu iz zakonodajnega postopka. Različno obravnavanje teh dokumentov pa naj bi bilo upravičeno zlasti glede na nadzor nad zakonitostjo upravnih aktov.

63 Poleg tega Združeno kraljestvo trdi, da lahko pristop, ki ga zagovarja Kraljevina Švedska, ovira uresničenje namena zakonodajalca Unije, ki se nanaša na varstvo „prostora za razmislek“ znotraj institucije, kot naj bi bilo razvidno iz pripravljalnega gradiva za Uredbo št. 1049/2001.

64 Zvezna republika Nemčija v zvezi s tem poudarja, da so interesi, ki jih varuje Uredba št. 1049/2001, drugačni od interesov strank v upravnem postopku. Varstvo slednjih naj bi bilo namreč zagotovljeno s posebnimi akti, kot je Uredba Komisije (ES) št. 802/2004 z dne 7. aprila 2004 o izvajanju Uredbe Sveta (ES) št. 139/2004 (UL L 133, str. 1), ki se uporablja v obravnavani zadevi. Poleg tega je Sodišče v točki 22 svojega sklepa z dne 29. januarja 2009 v zadevi Donnici proti Parlamentu (C-9/08) že pojasnilo, da namera uporabiti notranje dokumente v okviru posameznega sodnega postopka zoper institucijo Unije, kot jo je izrazila družba MyTravel, kaže na čisto individualen interes.

65 Dalje, Komisija in države članice, ki intervenirajo v njeno podporo, zatrjujejo, da je Komisija v spornih odločbah konkretno preučila vsakega od dokumentov, za katere je bil zaprošen dostop, kar naj bi bilo potrjeno tudi s tem, da je družbi MyTravel odobrila dostop do nekaterih od njih. Zvezna republika Nemčija v zvezi s tem dodaja, da je razmerje med stopnjo pomembnosti obrazložitve zavrnitve in posamičnim primerom neposredno odvisno od konkretnega zadevnega položaja. Glede zadev na področju konkurence naj bi bila razhajajoča se mnenja služb v upravnem postopku, ki se odražajo v internih mnenjih pravne službe ali drugih služb Komisije, vsekakor izkoriščena. Komisija naj bi zato tvegala, da bodo drugačna prejšnja interna mnenja v prihodnjih upravnih ali sodnih postopkih izpodbijana.

66 Nazadnje, Komisija meni, da trditev Kraljevine Švedske, da mora uradnik naloge, ki so mu zaupane, opravljati nepristransko in objektivno, v obravnavani zadevi ni upoštevna.

67 Komisija glede različnih zadevnih dokumentov meni, da trditve Kraljevine Švedske, da bi bilo smiselno domnevati, celo brez seznanitve, da poročilo vsebuje dele, ki niso občutljivi in ki bi lahko bili razkriti, niso utemeljene. Dostop do dela dokumentov naj

nikakor ne bi bil mogoč, kadar nobenega dela dokumenta ni mogoče ločiti od drugih delov.

68 Komisija glede delovnega gradiva meni, da je dostop do njega zavrnila po konkretni preučitvi vsakega dokumenta tega delovnega gradiva. To gradivo naj bi bilo namreč izdelano za pripravo poročila in naj bi bilo v njem pogosto dobesedno povzeto. Zato ni smelo biti razkrito iz istih razlogov, kakršni so tisti, na katere se je sklicevalo glede samega poročila.

69 Glede poročila pooblaščenca za zaslišanje Komisija trdi, da ta med preiskavo na področju koncentracij sestavi dve poročili, in sicer vmesno poročilo, ki je zgolj interno, in končno poročilo, ki je namenjeno za objavo v skladu s členom 16(3) Sklepa 2001/462. Poročilo, ki se obravnava v tej zadevi, pa naj bi bilo vmesno poročilo, sestavljeno za člana Komisije, pristojnega za vprašanja konkurence. Splošno sodišče je v točkah od 104 do 106 izpodbijane sodbe navedlo razloge, zakaj tega poročila ni treba razkriti. Komisija pojasnjuje, da vsekakor ureditev, ki je veljala pred navedenim sklepom in ki se uporablja *ratione temporis* v obravnavani zadevi, ni določala nobene objave poročila pooblaščenca za zaslišanje.

70 Glede internega dopisa GD za konkurenco, naslovljenega na svetovalni odbor, Komisija in Združeno kraljestvo menita, da okoliščina, da je mnenje navedenega odbora javno, v obravnavani zadevi ni upoštevna. Zadevni dopis, v katerem naj bi ta generalni direktorat povzel svoj osnutek odločbe, naj bi namreč imel povsem drugačno vsebino od vsebine odločbe, zato bi ga bilo treba šteti za notranji dokument.

71 Komisija nazadnje opozarja, da so iz zapisnika o ogledu poslovnih prostorov družbe First Choice, ki je v spisu, razvidna stališča uradnikov GD za konkurenco med ogledom. Pojasnjevanje vsebine tega dokumenta pa bi zadevni izjemi odvzelo njen polni učinek.

Presoja Sodišča

72 Najprej je treba opozoriti, da se Uredba št. 1049/2001 glede na njeno uvodno izjavo 1 umešča v kontekst namena iz člena 1, drugi odstavek, EU, ki je bil vstavljen z Amsterdamsko pogodbo, po katerem se označi nova faza v procesu oblikovanja vse tesnejše zveze med narodi Evrope, v kateri se odločitve sprejemajo čim bolj javno in v kar najtesnejši povezavi z državljani. Kot je opozorjeno v uvodni izjavi 2 navedene uredbe, je pravica do dostopa javnosti do dokumentov institucij povezana z demokratičnostjo teh institucij (zgoraj navedena sodba Švedska in Turco proti Svetu, točka 34, in sodba 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., str. I-8533, točka 68).

73 Zato je cilj Uredbe št. 1049/2001, kot je navedeno v uvodni izjavi 4 in členu 1, podeliti javnosti pravico do čim širšega dostopa do dokumentov institucij (zgoraj navedena sodba Švedska in Turco proti Svetu, točka 33; sodba z dne 29. junija 2010 v zadevi Komisija proti Technische Glaswerke Ilmenau, C-139/07 P, ZOdl., str. I-5885, točka 51, in zgoraj navedena sodba Švedska in drugi proti API in Komisiji, točka 69).

74 Res je, da za to pravico kljub temu veljajo nekatere omejitve na podlagi javnega ali zasebnega interesa. Navedena uredba natančneje in v skladu z uvodno izjavo 11 v členu 4 določa, da institucije zavrnejo dostop do dokumenta, kadar bi njegovo razkritje

poseglo v interese, varovane s tem členom (glej v tem smislu sodbo z dne 1. februarja 2007 v zadevi Sison proti Svetu, C-266/05 P, ZOdl., str. I-1233, točka 62, in zgoraj navedeno sodbo Švedska in drugi proti API in Komisiji, točki 70 in 71).

75 Ker pa take izjeme odstopajo od načela čim širšega dostopa javnosti do dokumentov, jih je treba razlagati in uporabljati ozko (zgoraj navedene sodbe Sison proti Svetu, točka 63; Švedska in Turco proti Svetu, točka 36, ter Švedska in drugi proti API in Komisiji, točka 73).

76 Kadar zadevna institucija odloči, da se zavrne dostop do dokumenta, katerega posredovanje se je od nje zahtevalo, mora načeloma podati pojasnila v zvezi s tem, kako bi lahko dostop do tega dokumenta konkretno in dejansko posegel v interes, ki je varovan z izjemo iz člena 4 Uredbe št. 1049/2001, na katero se sklicuje ta institucija (zgoraj navedena sodba Švedska in drugi proti API in Komisiji, točka 72 in navedena sodna praksa). Poleg tega mora biti nevarnost takega posega smiselno predvidljiva, in ne le hipotetična (zgoraj navedena sodba Švedska in Turco proti Svetu, točka 43).

77 Glede izjeme v zvezi z varstvom postopka odločanja iz člena 4(3) Uredbe št. 1049/2001 je treba preveriti, ali je, kot zatrjujeta Kraljevina Danska in Kraljevina Švedska, okoliščina, da se dokumenti, ki jih zadeva ta določba, nanašajo na upravni postopek, ki je bil že končan, upoštevna za konkretno uporabo zadevne izjeme. V nasprotju z dejstvi, obravnavanimi v zadevi, v kateri je bila izdana zgoraj navedena sodba Komisija proti Technische Glaswerke Ilmenau (točka 18), ki jo je Kraljevina Švedska omenila na obravnavi, in kot je razvidno iz točke 9 te sodbe, je družba MyTravel prošnjo za dostop do dokumentov, ki se nanašajo na postopek, ki se je končal z odločbo Airtours,

vložila 23. maja 2005, to je takrat, ko je bila ta odločba, na kateri je datum 22. september 1999, ne le že sprejeta, ampak tudi razglašena za nično z zgoraj navedeno sodbo Splošnega sodišča Airtours proti Komisiji, v zvezi s katero pa je tudi že potekel rok za vložitev pritožbe.

78 V zvezi s tem je treba poudariti, da navedeni člen 4(3) jasno razlikuje prav med tem, ali je postopek že končan ali še ni končan. Tako v skladu s prvim pododstavkom te določbe na področje uporabe izjeme, ki se nanaša na varstvo postopka odločanja, spadajo vsi dokumenti, ki jih institucije pripravijo za svojo notranjo rabo ali jih institucija prejme in ki se nanašajo na vprašanje, o katerem še ni odločila. Drugi pododstavek iste določbe določa, da po sprejetju odločitve zadevna izjema velja le za dokumente, ki vsebujejo mnenja za notranjo rabo v okviru razprav in predhodnih posvetovanj v zadevni instituciji.

79 Tako drugi pododstavek navedenega člena 4(3) le za del dokumentov za notranjo rabo, in sicer tistih, ki vsebujejo mnenja za notranjo rabo v okviru razprav in predhodnih posvetovanj v zadevni instituciji, omogoča zavrnitev celo po sprejetju odločitve, kadar bi njihovo razkritje resno oslabilo postopek odločanja te institucije.

80 Iz tega izhaja, da je zakonodajalec Unije menil, da so, potem ko je odločitev že sprejeta, zahteve po varstvu postopka odločanja manj ostre, tako da razkritje vseh drugih dokumentov, razen tistih iz člena 4(3), drugi pododstavek, Uredbe št. 1049/2001, nikoli ne more oslabiti navedenega postopka in da zavrnitev razkritja takega dokumenta ne sme biti dovoljena, tudi če bi njegovo razkritje resno oslabilo ta postopek, če bi se zgodilo pred sprejetjem zadevne odločitve.

81 Res je, kot je v bistvu poudarilo Splošno sodišče v točki 45 izpodbijane sodbe, da na samo možnost sklicevanja na zadevno izjemo za zavrnitev dostopa do dokumentov, ki vsebujejo mnenja za notranjo rabo v okviru razprav in predhodnih posvetovanj v zadevni instituciji, nikakor ne vpliva okoliščina, da je bila odločitev sprejeta. Vendar to ne pomeni, da pri presoji, ki jo mora opraviti zadevna institucija, da se ugotovi, ali lahko razkritje enega od teh dokumentov resno oslabi njen postopek odločanja, ni treba upoštevati dejstva, da je bil postopek, na katerega se nanašajo ti dokumenti, končan.

82 Razlogi, na katere se sklicuje institucija in ki lahko upravičijo zavrnitev dostopa do takega dokumenta, za posredovanje katerega je bilo zaprošeno pred koncem upravnega postopka, so namreč lahko nezadostni za zavrnitev razkritja istega dokumenta po sprejetju odločitve, ne da bi ta institucija posebej pojasnila, zakaj meni, da konec postopka ne vpliva na to, da je ta zavrnitev dostopa še vedno upravičena glede na nevarnost resne oslabitve njenega postopka odločanja (glej po analogiji s členom 4(2), druga alinea, Uredbe št. 1049/2001 zgoraj navedeno sodbo Švedska in drugi proti API in Komisiji, točke od 132 do 134).

83 Prvi pritožbeni razlog, ki ga navaja Kraljevina Švedska v utemeljitev svoje pritožbe, je treba preučiti na podlagi teh načel.

84 Zato je treba preveriti, ali je Splošno sodišče pravilno uporabilo člen 4(3), drugi pododstavek, Uredbe št. 1049/2001 za vsakega od dokumentov, za katerega je bil družbi MyTravel s spornima odločbama zavrnjen dostop na podlagi te določbe.

85 Glede poročila je treba preučiti, ali je Splošno sodišče v točki 55 izpodbijane sodbe pravilno ugotovilo, da bi razkritje celega poročila lahko resno oslabilo postopek odločanja Komisije.

86 V zvezi s tem je Splošno sodišče v točki 49 izpodbijane sodbe najprej ugotovilo, da interes javnosti, da se v skladu z načelom preglednosti seznani z dokumentom, nima iste teže pri dokumentu, ki spada v upravni postopek, ki se nanaša na uporabo pravil o nadzoru nad koncentracijami ali konkurenčno pravo na splošno, kot pri dokumentu v zvezi s postopkom, v okviru katerega institucija Skupnosti deluje kot zakonodajalec. Dalje, v točkah od 50 do 52 navedene sodbe je menilo, da bi v teh okoliščinah razkritje dokumenta, kot je poročilo, javnosti Komisiji preprečilo razpolaganje s svobodno oblikovanim in celovitim mnenjem njenih služb, saj bi avtorje tega dokumenta to razkritje privedlo do samocenzure. Nazadnje, obveznost razkritja teh dokumentov bi člana Komisije, pristojnega za konkurenco, odvračala od tega, da bi od sodelavcev zahteval pisna mnenja, morda kritična, o vprašanjih, ki spadajo v njegovo pristojnost ali v pristojnost Komisije, kar bi občutno oslabilo učinkovitost njenega notranjega postopka odločanja.

87 Poudariti pa je treba, prvič, da, kot je Sodišče že pojasnilo, upravna dejavnost Komisije res ne zahteva tako širokega dostopa do dokumentov, kot ga zahteva zakonodajna dejavnost institucije Unije (glej zgoraj navedeni sodbi Komisija proti Technische Glaswerke Ilmenau, točka 60, in Švedska in drugi proti API in Komisiji, točka 77).

88 Vendar to nikakor ne pomeni, kot pravilno trdijo Kraljevina Švedska, Kraljevina Nizozemska in Republika Finska, da taka dejavnost ne spada na področje uporabe Uredbe št. 1049/2001. V zvezi s tem namreč zadostuje opozoriti, da člen 2(3) te uredbe določa, da se ta uredba uporablja za vse dokumente institucij, to je za dokumente, ki jih institucije pripravijo ali prejmejo in so v njihovi lasti, na vseh področjih delovanja Unije.

89 Drugič, drugi preudarki, povzeti v točki 86 te sodbe, za katere je Splošno sodišče menilo, da zadostujejo za utemeljitev zavrnitve prošnje družbe MyTravel za dostop s strani Komisije, nikakor niso podkrepljeni s podrobnimi podatki glede na konkretno vsebino poročila, na podlagi katerih bi bilo mogoče razumeti razloge, zakaj bi njegovo razkritje lahko resno oslabilo postopek odločanja Komisije, čeprav je bil postopek, na katerega se ta dokument nanaša, že končan. Povedano drugače, Splošno sodišče bi moralo od Komisije zahtevati, naj v skladu z načeli, navedenimi zlasti v točkah 81 in 82 te sodbe, posebej obrazloži, zakaj je menila, da konec upravnega postopka ni vplival na to, da je zavrnitev dostopa do poročila še vedno upravičena glede na nevarnost resne oslabitve navedenega postopka odločanja.

90 Iz tega izhaja, da je Splošno sodišče z ugotovitvijo, da je Komisija v teh okoliščinah lahko zavrnila dostop do celotnega poročila, napačno uporabilo pravo.

91 Glede drugih dokumentov je treba najprej preučiti trditve Kraljevine Švedske, s katerimi izpodbija to, da je poročilo pooblaščenca za zaslišanje, dopis GD za konkurenco, naslovljen na svetovalni odbor, in zapisnik o ogledu poslovnih prostorov družbe First Choice, ki je v spisu, v nasprotju s presojo Splošnega sodišča v točkah 105, 111 in 116 izpodbijane sodbe mogoče šteti za dokumente, ki vsebujejo mnenja za notranjo uporabo v okviru razprav in predhodnih posvetovanj v zadevni instituciji v smislu člena 4(3), drugi pododstavek, Uredbe št. 1049/2001.

92 Prvič, glede poročila pooblaščenca za zaslišanje je treba ugotoviti, da čeprav Kraljevina Švedska dvomi o možnosti uporabe zadevne izjeme za to poročilo, za katero velja ureditev iz Sklepa 2001/462, kljub temu sama priznava, da poročilo pooblaščenca za

zaslišanje, glede na ureditev, ki se je leta 1999 konkretno uporabljala za to poročilo, za posredovanje katerega je zaprosila družba MyTravel, spada na področje uporabe navedenega člena 4(3), drugi pododstavek.

93 Dalje, glede dopisa GD za konkurenco, naslovljenega na svetovalni odbor, je očitno, da, v nasprotju s trditvami Kraljevine Švedske, okoliščina, da se dokument lahko objavi, sama ne izključuje, da lahko za ta dokument velja zadevna izjema. Iz besedila člena 4(3), drugi pododstavek, Uredbe št. 1049/2001 je namreč razvidno, da se ta uporablja za vse dokumente, ki vsebujejo mnenja za notranjo rabo v okviru razprav in predhodnih posvetovanj v zadevni instituciji. Vendar, kot je poudarilo Splošno sodišče v točki 111 izpodbijane sodbe, pri čemer niti Kraljevina Švedska niti države članice, ki intervenirajo v njeno podporo, tega ne izpodbijajo, je ugotovitev, da je zadevni dokument notranji dokument Komisije za uporabo navedene določbe, omogočilo prav dejstvo, da je bila Komisija zavezana temu svetovalnemu odboru posredovati notranje dokumente na podlagi člena 19 Uredbe št. 4064/89, da bi se ta lahko izrekel v skladu s postopkom, ki zahteva njegovo posredovanje.

94 Nazadnje, glede zapisnika o ogledu poslovnih prostorov družbe First Choice, ki je v spisu, je treba poudariti, da Kraljevina Švedska ne trdi, da je Splošno sodišče, s tem da je v točki 116 izpodbijane sodbe ugotovilo, da je ta dokument vseboval notranje razprave GD za konkurenco v zvezi s preiskavo, ker so bile iz nekaterih delov tega dokumenta razvidna stališča uradnikov tega generalnega direktorata med ogledom, in ne, kot je trdila družba MyTravel v postopku na prvi stopnji, ustne pripombe družbe First Choice, izkrivilo dejstva. V teh okoliščinah te presoje Splošnega sodišča o dejstvih v pritožbenem postopku ni mogoče izpodbijati.

95 Iz tega izhaja, da Splošno sodišče, s tem da je menilo, da so poročilo pooblaščenca za zaslišanje, dopis GD za konkurenco, naslovljen na svetovalni odbor, in zapisnik o ogledu poslovnih prostorov družbe First Choice, ki je v spisu, dokumenti, ki

vsebujejo mnenja za notranjo rabo v okviru razprav in predhodnih posvetovanj na Komisiji v smislu člena 4(3), drugi pododstavek, Uredbe št. 1049/2001, ni napačno uporabilo prava.

96 Vendar Kraljevina Švedska meni, da je Splošno sodišče, s tem da je v točkah 59, 94, 104, 111 in 115 izpodbijane sodbe v bistvu ugotovilo, da bi razkritje treh dokumentov, navedenih v točki 91 te sodbe, in delovnega gradiva ter dopisov komisarju, dopisov drugim službam in odgovorov drugih služb, razen pravne službe, resno oslabilo postopek odločanja Komisije, kršilo člen 4(3), drugi pododstavek, Uredbe št. 1049/2001.

97 Najprej je treba ugotoviti, da je Splošno sodišče glede poročila pooblaščenca za zaslišanje, dopisa GD za konkurenco, naslovljenega na svetovalni odbor, in zapisnika o ogledu poslovnih prostorov družbe First Choice, ki je v spisu, v točkah 106, 111 in 116 izpodbijane sodbe zakonitost zavrnitve prošnje družbe MyTravel za razkritje s strani Komisije utemeljilo le na podlagi ugotovitev, ki se nanašajo na posledice, ki bi jih tako razkritje lahko imelo za svobodo izražanja mnenja pooblaščenca za zaslišanje, na notranjo naravo zadevnih dokumentov in na okoliščino, da so bila iz njih razvidna stališča uradnikov Komisije.

98 Ugotoviti pa je treba, da Splošno sodišče, v nasprotju z zahtevami, navedenimi v točkah 81 in 82 te sodbe, z ničimer ni preverilo, ali je Komisija navedla posebne razloge, zaradi katerih te ugotovitve omogočajo sklep, da bi razkritje zadnjenavedenih dokumentov resno oslabilo postopek odločanja te institucije, čeprav je bil upravni postopek, na katerega se ti dokumenti nanašajo, končan.

99 Dalje, Splošno sodišče je glede delovnega gradiva v točki 59 izpodbijane sodbe presodilo, da je to omogočilo izdelavo poročila, da vsebuje pripravljalne ocene in začasne ugotovitve za notranjo rabo in da zato zanj velja zadevna izjema.

100 V zvezi s tem je treba ugotoviti, da Splošno sodišče, ob upoštevanju, kot je bilo razsojeno v točki 89 te sodbe, da ugotovitve, ki so Splošno sodišče pripeljale do sklepa, da je bilo dostop do poročila mogoče zavrniti, niso bile zadostne, le na podlagi tega, da je navedeno delovno gradivo omogočilo izdelavo poročila, prav tako ne bi smelo skleniti, da bi njegovo razkritje resno oslabilo postopek odločanja Komisije in da zato tega gradiva ni bilo treba razkriti.

101 Nazadnje, Splošno sodišče je glede dopisov komisarju, dopisov drugim službam in odgovorov drugih služb, razen pravne službe, v točkah 98 in 99 izpodbijane sodbe ugotovilo, da je Komisija pojasnila, da je bila zavrnitev razkritja teh dokumentov upravičena tudi po sprejetju druge sporne odločbe, saj bi tako razkritje lahko oviralo njeno presojo podobnih koncentracij, do katerih bi lahko prišlo med zadevnimi strankami ali v istem sektorju, ali celo „zadev, ki se nanašajo na koncept kolektivnega prevladujočega položaja“. Poleg tega se je Komisija posebej sklicevala na zadevo EMI/Time Warner, v zvezi s katero je na podlagi Uredbe št. 1049/2001 zavrnila prošnjo za dostop do obvestila o ugotovitvah o možnih kršitvah, da bi zavarovala razprave v okviru svojih služb v zadevi BMG/Sony, ki je se je nanašala na isti sektor dejavnosti.

102 Vendar je treba ugotoviti, kot je v bistvu poudarila generalna pravobranilka v točkah od 78 do 84 sklepnih predlogov, da te trditve niso z ničimer podprte. Natančneje, Komisija v nasprotju z zahtevami iz sodne prakse, navedene v točki 76 te sodbe, ni predložila nobenega elementa, na podlagi katerega bi bilo mogoče ugotoviti, da bi dostop do navedenih dokumentov konkretno vplival na druge posebne upravne postopke.

Poleg tega, tudi če bi Komisija v neki zadevi upravičeno zavrnila prošnjo za dostop do obvestila o ugotovitvah o možnih kršitvah, da bi zavarovala razprave v okviru svojih služb v neki drugi zadevi, ki se nanaša na isti sektor dejavnosti, to nikakor ne pomeni, da bi bila vsaka zavrnitev dostopa do dokumentov kot taka na podlagi zadevne izjeme upravičena.

103 Glede na navedeno je treba prvi pritožbeni razlog, ki ga Kraljevina Švedska navaja v podporo svoje pritožbe, sprejeti.

Drugi pritožbeni razlog: kršitev člena 4(2), druga alinea, Uredbe 1049/2001

Trditve strank

104 Kraljevina Švedska, ki jo podpirajo Kraljevina Danska, Kraljevina Nizozemska in Republika Finska, v okviru drugega pritožbenega razloga navaja, da je Splošno sodišče, s tem da je, v nasprotju s sodno prakso iz zgoraj navedene sodbe Švedska in Turco proti Svetu, razsodilo, da je Komisija na podlagi izjeme, ki se nanaša na varstvo pravnih nasvetov, upravičeno zavrnila dostop do odgovorov pravne službe, ne da bi pred tem preučila vsebino teh odgovorov, kršila člen 4(2), druga alinea, Uredbe št. 1049/2001.

105 Okoliščina, da razkritje dokumenta lahko povzroči dvom o zakonitosti odločitve, namreč ne more biti razlog za to, da se ta dokument ne razkrije. Nasprotno, prav neobstoj informacij bi lahko povzročil dvome o zakonitosti postopka odločanja v institucijah. Tej nevarnosti pa bi se bilo mogoče izogniti, če bi Komisija v svoji odločbi jasno navedla razloge, zaradi katerih se je odločila za rešitev, v zvezi s katero je pravna služba izdala negativno mnenje. Poleg tega naj trditev, da bi bila zaradi razkritja pravna služba v prihodnosti bolj zadržana in previdna, ne bi bila utemeljena. Nazadnje, trditev, da bi bilo za to službo pred sodiščem Unije težko zagovarjati drugačno stališče od svojega, naj bi bila preveč splošna za ugotovitev obstoja nevarnosti poseganja v interes, ki ga varuje navedena določba.

106 Komisija, ki jo podpirajo Zvezna republika Nemčija, Francoska republika in Združeno kraljestvo, meni, da je razlogovanje Splošnega sodišča v skladu s sodno prakso iz zgoraj navedene sodbe Švedska in Turco proti Svetu.

107 Obravnavani dokument iz zadeve, v kateri je bila izdana navedena sodba, naj bi se namreč nanašal na zakonodajni postopek, medtem ko se v obravnavani zadevi odgovori pravne službe nanašajo na upravni postopek. Splošno sodišče pa je v točkah od 123 do 127 izpodbijane sodbe podrobno pojasnilo, da je nevarnost oslabitve varstva pravnih nasvetov zaradi razkritja teh odgovorov konkretna in je povezana s tem, da bi razkritje teh nasvetov oslabilo korist, ki jo lahko ima Komisija na njihovi podlagi, čeprav kolegiju komisarjev ni treba upoštevati nasvetov pravne službe in lahko sprejme odločitev, drugačno od tiste, ki jo predlaga pravna služba.

108 Zvezna republika Nemčija dodaja, da je Sodišče v točki 18 zgoraj navedenega sklepa Donnici proti Parlamentu že razsodilo, da je v okviru sodnega postopka načelo poštenega sojenja kršeno, če mora na primer pravna služba v primeru razlike med

nasvetom, ki ga je dala, in končno sprejeto odločitvijo zagovarjati stališče, ki je nasprotno stališču, ki ga je sama izrazila v preteklosti.

Presoja Sodišča

109 Da bi odgovorili na drugi pritožbeni razlog, je najprej treba opozoriti, kot je bilo pojasnjeno v točkah 87 in 88 te sodbe in v nasprotju s tem, kar meni zlasti Komisija, da upravna dejavnost institucij nikakor ni izključena iz področja uporabe Uredbe št. 1049/2001.

110 Poleg tega je treba tudi poudariti, kot je bilo opozorjeno v točki 76 te sodbe, da mora zadevna institucija, kadar odloči, da bo zavrnila dostop do dokumenta, katerega posredovanje se od nje prosi, načeloma pojasniti, kako bi dostop do tega dokumenta lahko konkretno in dejansko posegel v interes, ki je varovan z izjemo iz člena 4 Uredbe št. 1049/2001, na katero se ta institucija sklicuje.

111 Glede izjeme v zvezi z varstvom pravnih nasvetov iz člena 4(2), druga alinea, navedene uredbe je v obravnavani zadevi treba preveriti, kot to predlagajo Kraljevina Švedska in druge države članice, ki intervenirajo v njeno podporo, ali so ugotovitve Splošnega sodišča dejansko zadostovale za sklep, da je Komisija upravičeno zavrnila dostop do odgovorov pravne službe.

112 Zato je treba opozoriti, da je Splošno sodišče, prvič, v točki 124 izpodbijane sodbe ugotovilo, da bi bile z razkritjem navedenih odgovorov javnosti lahko posredovane informacije o notranjih razpravah med GD za konkurenco in pravno službo o zakonitosti presoje združljivosti koncentracije, ki je pripeljala do sprejetja odločbe Airtours, s skupnim trgom, kar bi samo po sebi lahko povzročilo dvom o morebitnih odločitvah glede istih strank ali v istem sektorju. Drugič, Splošno sodišče je v točki 125 navedene sodbe menilo, da bi ugoditev prošnji za razkritje zadevnih odgovorov pravno službo pripeljala do tega, da bi v prihodnosti bolj zadržano in previdno pripravljala take odgovore, da ne bi vplivala na sposobnost odločanja Komisije na področjih, na katerih posreduje kot uprava. Tretjič, Splošno sodišče je v točki 126 iste sodbe poudarilo, da bi lahko razkritje teh odgovorov Komisijo postavilo v občutljiv položaj, v katerem bi morala njena pravna služba pred Splošnim sodiščem zagovarjati stališče, ki je drugačno od tistega, ki ga je interno zagovarjala v vlogi svetovalca služb, pristojnih za spis, in ki ga je zagovarjala v upravnem postopku.

113 Prvič, glede strahu, da lahko razkritje mnenja pravne službe Komisije v zvezi s predlogom odločbe povzroči dvome o zakonitosti končne odločbe, je treba poudariti, kot pravilno trdi Kraljevina Švedska, da prav preglednost glede tega, ker omogoča odprto razpravo o različnih stališčih, prispeva k temu, da imajo institucije v očeh državljanov Unije večjo legitimnost, in povečuje zaupanje v njih. Prav neobstoj informacij in razprave lahko namreč državljanom vzbuja dvome ne le o zakonitosti posameznega akta, ampak tudi o legitimnosti postopka odločanja v celoti (zgoraj navedena sodba Švedska in Turco proti Svetu, točka 59).

114 Poleg tega se nevarnost, da bodo državljani Unije podvomili o zakonitosti akta, ki ga je sprejela institucija, ker je njena pravna služba v zvezi s tem aktom izdala negativno mnenje, pogosto ne bo uresničila, če je ta akt podrobneje obrazložen, tako da

so navedeni razlogi, iz katerih izhaja, zakaj to negativno mnenje ni bilo upoštevano (zgoraj navedena sodba Švedska in Turco proti Svetu, točka 60).

115 Dalje, glede trditve, da bi bila pravna služba bolj zadržana in previdna, je treba ugotoviti, da se je Splošno sodišče, ne da bi kakorkoli preverilo, ali je ta trditev podprta s konkretnimi in podrobnimi podatki, oprlo le na splošne in abstraktne ugotovitve.

116 Poleg tega je treba glede trditve, da bi morala pravna služba pred sodiščem Unije braniti zakonitost odločitve, v zvezi s katero je izdala negativno mnenje, poudariti, kot meni Kraljevina Švedska, da tako splošna trditev ne more upravičiti izjeme od preglednosti, določene z Uredbo št. 1049/2001 (zgoraj navedena sodba Švedska in Turco proti Svetu, točka 65).

117 Kot je bilo opozorjeno v točki 77 te sodbe, je bila namreč v obravnavani zadevi prošnja za dostop družbe MyTravel vložena po tem, ko je Splošno sodišče odločbo Airtours z zgoraj navedeno sodbo Airtours proti Komisiji razglasilo za nično in ko je rok za vložitev pritožbe zoper to sodbo že potekel. V teh okoliščinah, kot je v bistvu poudarila generalna pravobranilka v točki 96 sklepnih predlogov, pravna služba ni mogla biti v položaju, kot je ta, ki je naveden v prejšnji točki, ker na sodišči Unije ni bilo mogoče vložiti več nobenega pravnega sredstva v zvezi z zakonitostjo te odločbe.

118 Nazadnje, glede trditve Zvezne republike Nemčije, ki se opira na zgoraj navedeni sklep Donnici proti Parlamentu, zadostuje poudariti, da so dejstva, na podlagi katerih je bil izdan ta sklep, drugačna od dejstev v obravnavani zadevi. Prvič, navedeni sklep se namreč ni nanašal na prošnjo za dostop v smislu Uredbe št. 1049/2001, ampak na

prošnjo, da se v spis postopka pred Sodiščem vloži mnenje pravne službe Parlamenta. Drugič, ta prošnja je bila vložena v okviru nerešenega spora, ki se je nanašal prav na veljavnost sklepa Parlamenta, na katerega se je to mnenje nanašalo. Zato navedeni sklep ne more biti upošteven za utemeljitev zakonitosti zadevne zavrnitve dostopa glede na člen 4(2), druga alinea, Uredbe št. 1049/2001.

119 Glede na navedeno je treba tudi drugi pritožbeni razlog, ki ga Kraljevina Švedska navaja v utemeljitev svoje pritožbe, sprejeti.

Tretji pritožbeni razlog: kršitev dela stavka na koncu odstavkov 2 in 3, drugi pododstavek, člena 4 Uredbe št. 1049/2001

120 Kraljevina Švedska v okviru tretjega pritožbenega razloga Splošnemu sodišču očita, da je v obravnavani zadevi nepravilno presodilo glede obstoja prevladujočega javnega interesa, ki upravičuje razkritje dokumentov, čeprav bi tako razkritje lahko poseglo v interese, varovane na podlagi člena 4(2), druga alinea, in (3), drugi pododstavek, Uredbe št. 1049/2001.

121 Ker pa je Sodišče prvi in drugi pritožbeni razlog, ki ju Kraljevina Švedska navaja v utemeljitev svoje pritožbe, sprejelo, njenega tretjega pritožbenega razloga ni treba preučiti.

Tožba in vrnitev zadeve Splošnemu sodišču v novo odločanje

122 V skladu s členom 61, prvi odstavek, Statuta Sodišča Evropske unije lahko to ob razveljavitvi odločitve samo dokončno odloči o sporu, če stanje postopka to dovoljuje, ali pa zadevo vrne v razsojanje Splošnemu sodišču.

123 Sodišče ima v obravnavani zadevi vse potrebne podatke, da dokončno odloči o tožbenih razlogih, ki se nanašajo na kršitev, na eni strani, člena 4(3), drugi pododstavek, Uredbe št. 1049/2001 v zvezi s spornima odločbama in, na drugi strani, odstavka 2, druga alinea, navedenega člena v zvezi z drugo sporno odločbo.

124 V zvezi s tem zadostuje navesti, da Komisija iz razlogov, navedenih v točkah 89, 98, 100 in 102 te sodbe, v spornih odločbah ni pravilno uporabila izjeme, ki se nanaša na varstvo postopka odločanja te institucije. Poleg tega je slednja, glede na razloge iz točk od 113 do 117 te sodbe, tudi napačno uporabila izjemo, ki se nanaša na varstvo pravnih nasvetov.

125 Iz tega izhaja, da je treba, prvič, sporni odločbi razglasiti za nični v delu, v katerem temeljita na členu 4(3), drugi pododstavek, Uredbe št. 1049/2001, in, drugič, drugo sporno odločbo prav tako razglasiti za nično v delu, v katerem temelji na odstavku 2, druga alinea, navedenega člena.

126 Sodišče pa ne more odločiti o tožbenih razlogih družbe MyTravel, na katere je opozorjeno v točki 42 te sodbe ter ki se nanašajo na prvo sporno odločbo in na kršitev člena 4(2), druga in tretja alinea, Uredbe št. 1049/2001, niti o tožbenih razlogih, na

katere je opozorjeno v točki 43 te sodbe ter ki se nanašajo na drugo sporno odločbo in na izjemo v zvezi z varstvom namena inšpekcij, preiskav in revizij v povezavi z izjemo v zvezi z varstvom postopka odločanja.

127 Kot je bilo poudarjeno v navedenih točkah 42 in 43 in kot je razvidno iz točk 79 in 130 izpodbijane sodbe, Splošno sodišče namreč teh tožbenih razlogov ni preučilo.

128 Zato je treba zadevo vrniti Splošnemu sodišču, da to odloči o tožbenih razlogih družbe MyTravel, o katerih se ni izreklo.

Stroški

129 Ker se zadeva vrne Splošnemu sodišču, se odločitev o stroških tega pritožbenega postopka pridrži.

Iz teh razlogov je Sodišče (prvi senat) razsodilo:

1. **Točka 2 izreka sodbe Sodišča prve stopnje Evropskih skupnosti z dne 9. septembra 2008 v zadevi MyTravel proti Komisiji (T-403/05) se razveljavi.**

2. Odločba Komisije D(2005) 8461 z dne 5. septembra 2005 o zavrnitvi prošnje družbe MyTravel Group plc za dostop do nekaterih pripravljalnih dokumentov Komisije na področju nadzora nad koncentracijami se razglasi za nično v delu, v katerem temelji na členu 4(3), drugi pododstavek, Uredbe Evropskega parlamenta in Sveta (ES) št. 1049/2001 z dne 30. maja 2001 o dostopu javnosti do dokumentov Evropskega parlamenta, Sveta in Komisije.

3. Odločba Komisije D(2005) 9763 z dne 12. oktobra 2005 o delni zavrnitvi prošnje družbe MyTravel Group plc za dostop do nekaterih pripravljalnih dokumentov Komisije na področju nadzora nad koncentracijami se razglasi za nično v delu, v katerem temelji na členu 4(2), druga alinea, in (3), drugi pododstavek, Uredbe št. 1049/2001.

4. Zadeva se vrne Splošnemu sodišču Evropske unije, da to odloči o tožbenih razlogih družbe MyTravel, o katerih se ni izreklo.

5. Odločitev o stroških se pridrži.

Podpisi