SODBA SODIŠČA PRVE STOPNJE (tretji razširjeni senat)

z dne 9. septembra 2008 *

V zadevi T-403/05,

MyTravel Group plc, s sedežem v Rochdaleu, Lancashire (Združeno kraljestvo), ki jo zastopajo D. Pannick, QC, A. Lewis, barrister, M. Nicholson, S. Cardell in B. McKenna, solicitors,

tožeča stranka,

proti

Komisiji Evropskih skupnosti, ki sta jo najprej zastopala P. Hellström in P. Costa de Oliveira, nato X. Lewis in P. Costa de Oliveira, zastopniki,

tožena stranka,

katere predmet je predlog za razglasitev ničnosti odločb Komisije z dne 5. septembra (D(2005) 8461) in 12. oktobra 2005 (D(2005) 9763), s katerima je bila zavrnjena prošnja tožeče stranke za dostop do določenih pripravljalnih dokumentov za Odločbo Komisije 2000/276/ES z dne 22. septembra 1999 o razglasitvi koncentracije za nezdružljivo s skupnim trgom in Sporazumom EGP (zadeva št. IV/M.1524 – Airtours/First Choice)

* Jezik postopka: angleščina.

(UL 2000, L 93, str. 1) in do dokumentov, ki so jih pripravile službe Komisije po razglasitvi ničnosti te odločbe s sodbo Sodišča prve stopnje z dne 6. junija 2002 v zadevi Airtours proti Komisiji (T-342/99, Recueil, str. II-2585),

SODIŠČE PRVE STOPNJE
EVROPSKIH SKUPNOSTI (tretji razširjeni senat),

v sestavi J. Azizi, predsednik, J. D. Cooke, sodnik, E. Cremona in I. Labucka, sodnici, ter S. Frimodt Nielsen (poročevalec), sodnik,

sodna tajnica: C. Kantza, administratorka,

na podlagi pisnega postopka in obravnave z dne 29. aprila 2008

izreka naslednjo

Sodbo

Pravni okvir

1 V Uredbi (ES) št. 1049/2001 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 30. maja 2001 o dostopu javnosti do dokumentov Evropskega parlamenta, Sveta in Komisije (UL L 145, str. 43) so opredeljena načela, pogoje in omejitve pravice do dostopa do dokumentov teh institucij, kot je določeno v členu 255 ES.

2 Člen 2(1) te uredbe določa:

„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 Člen 4(2) in (3) 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 [višji] javni interes za razkritje.

3. […]

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 [višji] javni interes za razkritje.“

Dejansko stanje

1. *Od koncentracije Airtours/First Choice do nadaljevanja po sodbi Airtours*

4 Tožeča stranka, britanski organizator potovanj Airtours plc, ki je pozneje postala MyTravel Group plc, je 29. aprila 1999 izrazila namero, da na borznem trgu pridobi vse delnice družbe First Choice plc, ene svojih konkurentk v Združenem kraljestvu. Istega dne je Airtours Komisiji ta projekt koncentracije uradno priglasila, da bi na podlagi Uredbe Sveta (EGS) št. 4064/89 z dne 21. decembra 1989 o nadzoru koncentracij podjetij (popravljena različica UL 1990, L 257, str. 13), spremenjene z Uredbo Sveta (ES) št. 1310/97 z dne 30. junija 1997 (UL L 180, str. 1), pridobila odločbo o odobritvi.

5 Komisija je z Odločbo 2000/276/ES z dne 22. septembra 1999 (zadeva IV/M.1524 – Airtours/First Choice) (UL 2000, L 93, str. 1, v nadaljevanju: odločba Airtours) in na podlagi člena 8(3) Uredbe št. 4064/98 razglasila to koncentracijo za nezdružljivo s skupnim trgom in s Sporazumom o Enotnem gospodarskem prostoru. Airtours je zoper to odločbo vložila ničnostno tožbo.

6 Sodišče prve stopnje je s sodbo z dne 6. junija 2002 v zadevi Airtours proti Komisiji (T-342/99, Recueil, str. II-2585, v nadaljevanju: sodba Airtours) odločbo Airtours razglasilo za nično.

7 Po sodbi Airtours je Komisija ustanovila delovno skupino, ki je bila sestavljena iz uradnikov generalne direkcije (GD) „Konkurenca“ in pravne službe, da bi preučila, ali je primerno vložiti pritožbo zoper to sodbo in da bi ocenila posledice te zadnje na postopke, ki se uporabljajo za nadzor koncentracij ali za druga področja. Poročilo delovne skupine je bilo predstavljeno članu Komisije, pristojnemu za vprašanja v zvezi s konkurenco, 25. julija 2002, pred iztekom roka za vložitev pritožbe.

8 Tožeča stranka je 18. junija 2003 vložila odškodninsko tožbo za ugotovitev odgovornosti, da bi dobila odškodnino za škodo, ki ji je nastala zaradi vodenja postopka v zvezi s koncentracijo med Airtours in First Choice in njenega ocenjevanja s strani Komisije (zadeva T-212/03, MyTravel proti Komisiji, v nadaljevanju: odškodninska tožba).

2. *Prošnja za dostop do dokumentov*

9 Tožeča stranka je z dopisom z dne 23. maja 2005 na podlagi Uredbe št. 1049/2001 Komisijo zaprosila za dostop do več dokumentov. Ti dokumenti so bili poročilo delovne skupine (v nadaljevanju: poročilo), dokumenti v zvezi s pripravo tega poročila (v nadaljevanju: delovno gradivo) in dokumenti, ki so v spisu zadeve Airtours/First Choice, na katerih temelji poročilo oziroma ki so tam navedeni (v nadaljevanju: drugi notranji dokumenti).

10 Upoštevajoč število zaprošenih dokumentov sta se Komisija in tožeča stranka v skladu s členom 6(3) Uredbe št. 1049/2001 posvetovali, da bi prišli do primerne rešitve. Ta rešitev je bila v tem, da se poročilo in delovno gradivo na eni strani ter drugi notranji dokumenti na drugi strani obravnavajo ločeno.

Poročilo in delovno gradivo (prva odločba)

11 Komisija je z dopisom z dne 12. julija 2005 tožečo stranko obvestila, da ji ne more posredovati poročila in delovnega gradiva, ker sta zajeta z izjemami od pravice do dostopa javnosti do dokumentov Komisije, določenimi v členu 4(2), druga in tretja alinea, in v členu 4(3), drugi pododstavek, Uredbe št. 1049/2001, in da ni višjega javnega interesa za razkritje.

12 Tožeča stranka je z dopisom z dne 19. julija 2005 na podlagi člena 7(2) Uredbe št. 1049/2001 vložila potrdilno prošnjo.

13 Komisija je z dopisom z dne 5. septembra 2005 (D(2005) 8461) (v nadaljevanju: prva odločba) dala soglasje za popoln dostop do treh dokumentov (načrt dela, koledar in navodilo za delovne skupine) in delni dostop do dveh drugih dokumentov (navedenih pod številkama 13 in 16). Kar zadeva druge zaprošene dokumente, je Komisija zavrnila posredovanje poročila in preostalega delovnega gradiva, pri čemer je potrdila predhodno navedene razloge.

14 V prvi odločbi se je Komisija za utemeljitev zavrnitve dostopa do celotnega poročila in določenih dokumentov delovnega gradiva (točki I.3, II in priloga, naslovljena „Seznam ‚delovnega gradiva'") sklicevala na člen 4(3), drugi pododstavek, Uredbe št. 1049/2001. Pojasnila je, da je poročilo notranji dokument, ki izraža presojo služb o možnosti za vložitev pritožbe zoper sodbo Airtours in za ponovno preučitev postopkov preiskav na področju koncentracij. Kot trdi Komisija, bi njegovo razkritje javnosti resno oslabilo njen postopek odločanja, ker bi bila svoboda mnenja avtorjev teh dokumentov ogrožena, če bi se ti med tem, ko jih sestavljajo, morali zavedati možnosti, da bi se njihova presoja razkrila javnosti, in to tudi po sprejetju odločitve, ki je bila sprejeta na podlagi njihove presoje.

15 Komisija se za utemeljitev zavrnitve dostopa do oddelkov B in F.1 poročila in do določenih dokumentov delovnega gradiva (točki I.1, II in priloga, naslovljena „Seznam ‚delovnega gradiva'", k prvi odločbi) prav tako sklicuje na člen 4(2), druga alinea, Uredbe št. 1049/2001. Trdi, da ta oddelka vsebujeta presojo v zvezi s primernostjo vložitve pritožbe zoper sodbo Airtours, četudi odškodninska tožba, ki jo je vložila tožeča stranka, obravnava presojo Komisije v odločbi Airtours. Razkritje navedenih oddelkov bi lahko na tej stopnji postopka škodovalo pravici Komisije, da se brani v tej zadevi v mirnem ozračju, brez vseh zunanjih vplivov. Komisija v odgovoru na trditev tožeče stranke v potrditveni prošnji v prvi odločbi poudarja, da sta bila oddelka B in F.1 poročila dejansko sestavljena „zgolj za namen posebnega sodnega postopka", in sicer postopka v zadevi Airtours, v skladu z rešitvijo iz sodbe Sodišča prve stopnje z dne 7. decembra 1999 v zadevi Interporc proti Komisiji (T-92/98, Recueil, str. II-3521).

16 Komisija se za utemeljitev zavrnitve dostopa do oddelkov C, D, E in F.2 poročila in do določenih dokumentov delovnega gradiva (točki I.2, II in priloga, naslovljena „Seznam ‚delovnega gradiva'", k prvi odločbi) sklicuje tudi na člen 4(2), tretja alinea, Uredbe št. 1049/2001. Trdi, da ti oddelki izhajajo iz notranje revizije, ki se nanaša na obstoječe postopke s področja koncentracije, da bi se oblikovala priporočila za izboljšanje teh postopkov in za reorganizacijo njenih služb. Komisija navaja, da bi razkritje takih podatkov zmanjšalo njeno sposobnost, da se reformira na področju konkurence, in da ta priporočila ne bi mogla biti oblikovana, če ta revizija ne bi bila opravljena neodvisno. Poudarja, da se ta izjema uporablja tudi po končanju revizije, ker ščiti tako potek kot namen te revizije.

17 Poleg tega Komisija poudarja, da se zgoraj navedene izjeme uporabljajo, razen če prevlada višji javni interes za razkritje upoštevnega dokumenta (točka IV prve odločbe). Pojasnjuje, da mora biti ta višji javni interes bolj pomemben kot interes, ki se varuje z izjemo od pravice do dostopa. Komisija trdi, da tožeča stranka ni navedla nobene trditve, ki bi utemeljevala tak višji javni interes. Nasprotno, Komisija poudarja, da interes tožeče stranke za uporabo zadevnih dokumentov zadeva izvrševanje njenih zakonitih pravic v postopku pred Sodiščem prve stopnje, ki še poteka, kar bolj ustreza

zasebnemu interesu. Zato Komisija ocenjuje, da specifični interes, ki ga navaja, prevlada nad splošnim interesom za razkritje teh dokumentov.

Drugi notranji dokumenti (druga odločba)

18 Komisija je z dopisom z dne 1. avgusta 2005 odgovorila na prošnjo za dostop, ki se je nanašala na druge notranje dokumente. Določeni izmed teh dokumentov so bili delno razkriti, medtem ko je bil dostop do drugih dokumentov zavrnjen zaradi razlogov, navedenih v točkah od II.1 do II.9 tega dopisa.

19 Tožeča stranka je 5. avgusta 2005 na podlagi člena 7(2) Uredbe št. 1049/2001 vložila potrdilno prošnjo.

20 Komisija je z dopisom z dne 12. oktobra 2005 (D(2005) 9763) (v nadaljevanju: druga odločba) odobrila dodaten delen dostop do več dokumentov, ki jih je tožeča stranka navedla v prošnji. Komisija je potrdila svojo začetno presojo v zvezi z zavrnitvijo dostopa do preostalih dokumentov.

21 V drugi odločbi se Komisija sklicuje na člen 4(3), drugi pododstavek, Uredbe št. 1049/2001 in na člen 4(2), tretja alinea, navedene uredbe za utemeljitev zavrnitve dostopa do naslednjih dokumentov:

– osnutki v zvezi z odločbo na podlagi člena 6(1)(c) Uredbe št. 4064/89, v zvezi z obvestilom o ugotovitvah o možnih kršitvah in v zvezi s končno odločbo v zadevi Airtours/First Choice (v nadaljevanju: osnutki besedila) (točka II.6 in dokumenti,

navedeni v rubriki 6 prve priloge k drugi odločbi), ker gre za notranje pripravljalne dokumente, katerih razkritje javnosti bi lahko resno oslabilo postopek odločanja na področju nadzora koncentracij;

– dopisi, ki jih je generalni direktor GD „Konkurenca“ naslovil na člana Komisije, pristojnega za vprašanja v zvezi s konkurenco (v nadaljevanju: dopisi komisarju) (točka II.1 in dokumenti, navedeni pod številkami od 1.1 do 1.8 v prvi prilogi k drugi odločbi), ker vsebujejo mnenja za notranjo uporabo, ki so namenjena za pripravo odločbe Airtours in ker bi razkritje javnosti zmanjšalo sposobnost GD „Konkurenca“, da izrazi svoje mnenje, in sposobnost članov Komisije, da sprejmejo dobro obrazloženo odločbo. Komisija navaja, da te analize ne izpodbije dejstvo, da je bila odločba Airtours že sprejeta, ker bi lahko razkritje teh dokumentov javnosti še vedno vplivalo na njen postopek odločanja v podobnih zadevah (na primer zavrnitev posredovanja obvestila o ugotovitvah o možnih kršitvah v zadevi EMI/Time Warner ji je omogočila, da ni bila izpostavljena zunanjim pritiskom, ko je morala odločati o zadevi BMG/Sony, ki je zadevala isti sektor);

– dopisi, ki jih je GD „Konkurenca“ naslovila na druge službe Komisije, skupaj s pravno službo, za posredovanje in zaprositev za mnenje naslovnikov o osnutkih besedila (v nadaljevanju: dopisi drugim službam). Komisija v tem pogledu ločuje kopije teh dopisov, ki so bile naslovljene na pravno službo (dokumenti, navedeni pod številkami od 2.1 do 2.5), od kopij, ki so bile naslovljene na druge njene službe (dokumenti, navedeni od 4.1 do 4.5). Kar zadeva kopije, naslovljene na pravno službo, Komisija navaja, da so ti dokumenti tesno povezani s pravnimi mnenji, ki so temu sledila, in da bi njihovo razkritje posledično razkrilo bistvene dele tega mnenja, kar bi resno oslabilo njen postopek odločanja (točka II.2 druge odločbe). V zvezi s kopijami, naslovljenimi na druge službe Komisije, ta poudarja, da so bile sestavljene v okviru notranjih posvetovanj in da osvetljujejo kolektivno naravo postopka odločanja. Komisija poudarja, da je torej treba varovati ta postopek odločanja pred vsemi resnimi posegi, ki bi izhajali iz razkritja takih informacij javnosti (točka II.4 druge odločbe);

– pisni odgovori drugih služb Komisije na pet zgoraj navedenih dopisov GD „Konkurenca“ za predstavitev analize teh zadevnih služb o osnutkih besedila (v nadaljevanju: pisni odgovori služb razen pravne službe) (dokumenti, navedeni pod številkami od 5.1 do 5.10). Komisija navaja, da je do teh dopisov prišlo v okviru posvetovanja med službami in v njih samih, ki je značilno za njen postopek odločanja. Poudarja, da je sposobnost teh služb, da izrazijo mnenja, na področju nadzora koncentracij nujen in da bi bila taka sposobnost zmanjšana, če bi pri sestavljanju te vrste dopisov zadevne službe morale upoštevati možnost, da se lahko njihova mnenja razkrijejo javnosti, četudi po koncu zadeve (točka II.5 druge odločbe).

22 V drugi odločbi se Komisija, kar zadeva pet pisnih odgovorov pravne službe na pet zgoraj navedenih dopisov GD „Konkurenca“ (v nadaljevanju: pisni odgovori pravne službe), prav tako sklicuje na člen 4(2), druga alinea, Uredbe št. 1049/2001 (točka II.3 in dokumenti, navedeni pod številkami od 3.1 do 3.5). Dostop do teh dokumentov je Komisija zavrnila, ker je v njih predstavljena analiza osnutkov besedila s strani pravne službe. Komisija pa navaja, da bi razkritje teh pravnih nasvetov lahko pripeljalo do negotovosti glede zakonitosti odločb na področju nadzora koncentracij, kar bi lahko imelo negativen učinek na stabilnost pravnega reda Skupnosti in dobro delovanje njenih služb (sodba Sodišča prve stopnje z dne 23. novembra 2004 v zadevi Turco proti Svetu, T-84/03, ZOdl., str. II-4061, točke od 54 do 59). Pojasnjuje, da je bil vsak pisni odgovor pravne službe predmet posamične preučitve in da dejstvo, da ne more biti odobren noben delni dostop, ne pomeni, da je bilo uporabljeno varstvo pravnega nasveta kot splošna izjema.

23 Poleg tega Komisija v drugi odločbi opozarja na poseben položaj določenih notranjih dokumentov, za katere ni bil odobren delen ali popoln dostop. Gre predvsem za poročilo pooblaščenca za zaslišanje v zvezi z zadevo Airtours/First Choice, dopis GD „Konkurenca“, naslovljen na Svetovalni odbor, in zabeležko v spisu, ki se nanaša na ogled poslovnih prostorov družbe First Choice.

24 Na koncu, Komisija poudarja, da se zgoraj navedene izjeme uporabijo, razen če prevlada višji javni interes za razkritje (točka V druge odločbe). Poudarja, da tožeča

stranka v tem primeru ni navedla nobene trditve, ki bi lahko dokazala višji javni interes. Komisija trdi, da sta prednostna interesa v tej zadevi varstvo njenega postopka odločanja v podobnih zadevah in varstvo pravnih nasvetov.

Postopek in predlogi strank

25 Tožeča stranka je 15. novembra 2005 v sodnem tajništvu Sodišča prve stopnje vložila to tožbo.

26 Zadeva je bila z odločbo z dne 6. decembra 2007 dodeljena razširjeni sestavi.

27 Na podlagi poročila sodnika poročevalca je Sodišče prve stopnje (tretji razširjeni senat) odločilo, da začne ustni postopek.

28 Stranke so podale ustne navedbe in odgovore na vprašanja, ki jih je postavilo Sodišče prve stopnje, na obravnavi 29. aprila 2008.

29 Tožeča stranka Sodišču prve stopnje predlaga, naj:

– razglasi prvo odločbo za ničnо;

– razglasi drugo odločbo za ničnо;

– Komisiji naloži plačilo stroškov.

30 Komisija Sodišču prve stopnje predlaga, naj:

– tožbo zavrne;

– tožeči stranki naloži plačilo stroškov.

Pravno stanje

1. *Uvodne ugotovitve*

31 Treba je opozoriti, da je dostop do dokumentov institucij načelo in da je odločba o zavrnitvi veljavna le, če je utemeljena z izjemami iz člena 4 Uredbe št. 1049/2001.

32 Upoštevajoč cilje Uredbe št. 1049/2001, zlasti okoliščino, na katero je opozorjeno v uvodni izjavi 2 te uredbe in v skladu s katero pravica dostopa javnosti do dokumentov institucij prispeva k demokratičnosti teh institucij, ter dejstvo, da je cilj navedene uredbe, kot je določeno v uvodni izjavi 4 in členu 1, javnosti dodeliti kar se da obsežno pravico dostopa, izjeme od navedene pravice, naštete v členu 4 te uredbe, pa razlagati in uporabljati strogo (sodba Sodišča z dne 18. decembra 2007 v zadevi Švedska proti Komisiji in drugim, C-64/05 P, ZOdl., str. I-11389, točka 66, sodba Sodišča prve stopnje z dne 6. julija 2006 v zadevi Franchet in Byk proti Komisiji, T-391/03 in T-70/04, ZOdl., str. II-2023, točka 84).

33 Glede tega prav tako izhaja iz ustaljene sodne prakse, da le okoliščina, da se dokument nanaša na interes, varovan z izjemo, ne more upravičiti njene uporabe. Taka uporaba je načeloma lahko upravičena samo, če je institucija predhodno presodila, prvič, ali bi dostop do dokumenta konkretno in dejansko škodoval varovanemu interesu, ter drugič, v okoliščinah iz člena 4(2) in (3) Uredbe št. 1049/2001, ali ni podan višji javni interes za razkritje zadevnega dokumenta. Poleg tega mora biti nevarnost škode za varovani interes razumno predvidljiva in ne samo hipotetična. Ta preizkus mora biti razviden iz obrazložitve odločbe (sodba Sodišča prve stopnje z dne 13. aprila 2005 v zadevi Verein für Konsumenteninformation proti Komisiji, T-2/03, ZOdl., str. II-1121, točka 69).

34 V skladu s to sodno prakso je treba preučiti tožbo.

2. *Prva odločba v zvezi s poročilom in delovnim gradivom*

35 Komisija se v prvi odločbi za zavrnitev dostopa do poročila in določenih dokumentov (glej točke od 14 do 16 zgoraj) opira na tri izjeme, določene v Uredbi št. 1049/2001. Prva izjema, na katero se sklicuje, je določena v členu 4(3), drugi pododstavek (izjema v zvezi z varstvom postopka odločanja), druga v členu 4(2), tretja alinea (izjema v zvezi z varstvom inšpekcij, preiskav in revizij) in tretja v členu 4(2), druga alinea (izjema v zvezi z varstvom sodnih postopkov in pravnih nasvetov).

Izjema v zvezi z varstvom postopka odločanja

Trditve strank

36 Najprej, tožeča stranka trdi, da se izjema v zvezi z varstvom postopka odločanja ne more uporabiti za celotno poročilo, ne da bi se zanikal cilj Uredbe št. 1049/2001, s katerim se skuša ta postopek narediti čim bolj transparenten, razen v določenih zelo omejenih

okoliščinah. V zvezi s tem se sklicuje na načelo ozke razlage izjem od pravice do dostopa do dokumentov; dejstvo, da zadevna izjema pride v poštev samo, če bi razkritje dokumenta „resno oslabilo“ postopek odločanja; in na načelo, v skladu s katerim domneva v korist razkritju še toliko bolj velja, če je bila načrtovana odločba sprejeta (točka 3.4.4 poročila Komisije z dne 30. januarja 2004 o izvajanju načel iz Uredbe št. 1049/2001, COM(2004) 45 konč., v nadaljevanju: poročilo o izvajanju načel uredbe). Upoštevajoč okoliščine zadeve in odločitev Komisije, da se ne pritoži na sodbo Airtours, naj Komisija ne bi mogla trditi, da bi razkritje poročila resno oslabilo njeno sposobnost, da v podobnih okoliščinah sprejme odločbe v prihodnosti. Notranja presoja upravne prakse naj namreč ne bi smela biti izvedena tako, da je zavarovana pred pogledom javnosti, in na neodvisnost tega postopka ne more vplivati razkritje njene odločitve, ko je presoja opravljena. Zavrnitev dostopa do te vrste dokumentov bi dala misliti, da Komisija zanemarja dolžnost, da bi dejansko postavila na tehtnico interes državljana, da se mu posredujejo, in morebitni interes te institucije, da zavaruje tajnost svojih razprav.

37 Komisija poudarja, da ji zadevna izjema omogoča, da ne posreduje dokumentov, ki se nanašajo na njena notranja posvetovanja in razprave, kadar je to potrebno za varovanje sposobnosti opravljanja nalog (uvodna izjava 11 Uredbe št. 1049/2001). Trdi, da bi razkritje dokumentov, za katere je zaprosila tožeča stranka, v tem primeru „resno oslabilo“ postopek odločanja.

38 Poleg tega in na splošno tožeča stranka poudarja, da bi tudi v primeru, ko bi se lahko uporabila ena izmed izjem, na katere se sklicuje v prvi in drugi odločbi, razkritje zaprošenih dokumentov vseeno zahteval višji javni interes. V zvezi s tem zatrjuje, da je resnost kritik, ki jih je navedlo Sodišče prve stopnje v sodbi Airtours, vzpodbudilo Komisijo, da izvede notranjo preiskavo, da bi izvlekla bistvo iz te sodbe in da bi določila spremembe, ki jih je treba sprejeti v njeni praksi glede odločanja. V teh okoliščinah naj bi bil podan višji javni interes za razumevanje, kaj se je zgodilo, kako bi se temu lahko izognili in kaj je bilo storjeno, da do tega ne pride več. Transparentnost bi javnosti omogočila preveriti, da so ukrepi, ki so bili sprejeti za odpravo slabosti uprave, ustrezni in primerni. Tožeča stranka poudarja, da gre za višji javni interes za dobro delovanje

pravosodja. V tem primeru bi nerazkritje zadevnih dokumentov vplivalo na določitev pravice tožeče stranke do povrnitve škode, ki jo je dejansko utrpela zaradi ravnanj Komisije. Kot institucija bi morala biti politika Komisije, da povrne škodo, ki je neupravičeno nastala zaradi njenih ravnanj.

39 Komisija trdi, da mora biti višji javni interes bolj pomemben kot interes, ki se varuje z izjemo od pravice do dostopa. V tem primeru naj bi bil interes tožeče stranke, ki je povezan z uporabo zaprošenih dokumentov v okviru odškodninske tožbe, bolj zasebne narave. Poleg tega bi bilo treba v okviru te odškodninske tožbe, in ne v okviru tega postopka, presoditi ustreznost teh dokumentov za izvrševanje pravice tožeče stranke do obrambe.

Presoja Sodišča prve stopnje

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

41 V tem primeru je treba najprej preveriti, ali Komisija ni napačno uporabila prava, ko je pri uporabi zgoraj navedene določbe presodila, da bi razkritje poročila in delovnega gradiva, za kateri ni odobrila ne celotnega niti delnega dostopa, resno oslabilo njen postopek odločanja. Eventualno bi bilo nato treba preučiti, ali Komisija ni zagrešila napačne presoje pri analizi o obstoju višjega javnega interesa.

– Resnost oslabitve postopka odločanja zaradi razkritja poročila

42 Prvič, treba je ugotoviti, da je poročilo „dokument[…], ki vsebuje mnenja za notranjo rabo kot del razprav in predhodnih posvetovanj v [Komisiji]“ v smislu člena 4(3), drugi pododstavek, Uredbe št. 1049/2001.

43 Iz navodila za delovno skupino, posredovanega tožeči stranki v prilogi k prvi odločbi, izhaja, da je bila ta skupina ustanovljena za analizo različnih stopenj upravnega in sodnega postopka v zadevi Airtours/First Choice in za to, da pripravi ustrezne predloge (točka A, „Cilji“). V skladu z navodilom je morala delovna skupina preučiti naslednja vprašanja, pri čemer je morala navesti morebitne točke, v katerih se ne strinja s Sodiščem prve stopnje: „(1) Ali je pritožba zoper sodbo [Airtours] primerna? (2) Katere slabosti […] so bile odkrite v sodbi, zlasti v upravnem postopku, ki je privedel do odločbe? (3) Do katerih ugotovitev lahko pridemo v tej zadevi v zvezi z notranjimi postopki […]? (4) Kaj se lahko iz tega naučimo za druga področja dejavnosti GD ‚Konkurenca‘? (5) Kateri temeljni vidiki konkurenčne politike, obravnavani v sodbi [Airtours], zaslužijo dodatno preučitev v okviru ponovnih preučitev, ki potekajo, ali prihodnjih ponovnih preučitev? (6) Ali je prišlo do posledic za druge zadeve s področja konkurence, ki so v teku pred Sodiščem prve stopnje?“ (Točka C, „Vprašanja za preučitev“.) V navodilu je tudi določeno, da mora biti poročilo predloženo v razpravo s članom Komisije, pristojnim za vprašanja v zvezi s konkurenco (točka D, „Koledar“), kar je bilo storjeno 25. julija 2002, torej pred iztekom roka za pritožbo.

44 Tako celotno poročilo zadeva mnenja za notranjo rabo kot del razprav in predhodnih posvetovanj v Komisiji. Zato lahko torej samo po sebi spada na področje uporabe člena 4(3), drugi pododstavek, Uredbe št. 1049/2001.

45 Drugič, neodvisno od njene utemeljenosti je trditev tožeče stranke, v skladu s katero domneva v korist razkritju še toliko bolj velja, če je bila načrtovana odločitev sprejeta z zadevnim dokumentom (glej točko 36 zgoraj), ne more izključiti vseh možnosti, da se sklicuje na izjemo, določeno v členu 4(3), drugi pododstavek, Uredbe št. 1049/2001. Iz samega besedila te določbe namreč izhaja, da se na zadevno izjemo lahko sklicuje tudi „po sprejetju odločitve“. Zato zgolj dejstvo, da Komisija ni vložila pritožbe zoper sodbo Airtours ali da je bila izvedena vrsta priporočil, navedenih v poročilu (točka I.3 prve odločbe), ne zadostuje za ugotovitev, da razkritje tega poročila ne more oziroma ne more več resno oslabiti postopka odločanja te institucije. Zato je treba to trditev zavrniti kot brezpredmetno.

46 Točka 3.4.4 poročila o izvajanju uredbe, na katero se sklicuje tožeča stranka v svoji argumentaciji, ne more spremeniti te presoje. V tem poročilu Komisija poskuša napraviti prvo kakovostno oceno izvajanja Uredbe št. 1049/2001 z vidika politike transparentnosti institucij Skupnosti (poročilo o izvajanju načel uredbe, Uvod, str. 2). Kar zadeva člen 4(3), drugi pododstavek, te uredbe Komisija v tem poročilu navaja, da je obstoj resne oslabitve posebej težko dokazati, če se zavrnitev nanaša na sprejeto odločbo, ker je zadevni postopek odločanja končan in ker bi razkritje pripravljalnega dokumenta, ki je bil sestavljen v okviru notranjih razprav o tem aktu, moralo resno oslabiti sposobnost institucije, da sprejme prihodnje odločitve, kar bi lahko postalo zelo abstraktno. Vseeno pa ta navedba ne pomeni, da se Komisija odpoveduje možnosti, da se sklicuje na zadevno izjemo, če dokaže, da bi razkritje poročila resno oslabilo njen postopek odločanja, in to velja, tudi če so določene odločitve sprejete ob upoštevanju vsebine tega dokumenta.

47 Tretjič, v zvezi z opredelitvijo resne oslabitve postopka odločanja Komisija v bistvu v prvi odločbi navaja, da bi razkritje poročila postavilo pod vprašaj svobodo mnenja njegovih avtorjev, katerih presoja bi postala znana javnosti, čeprav so nameravali predstaviti svoje mnenje le naslovniku poročila (glej točko 14 zgoraj).

48 V tem primeru iz navodila za delovno skupino, posredovanega tožeči stranki v prilogi k prvi odločbi (glej točko 42 zgoraj), izhaja, da je bilo avtorjem poročila naročeno, naj predstavijo svoja mnenja, morebitne kritike, o upravnem postopku, v katerem je bila predmet preizkusa koncentracija Airtours/First Choice, in da prosto komentirajo sodbo Airtours z mislimi na morebitno pritožbo. Ta analiza, premislek in kritika so bili opravljeni za interne namene in ne za javnost, ker je bil cilj tega, da se to predloži v razpravo s članom Komisije, pristojnim za konkurenco. Glede na to poročilo se je ta lahko odločil o vprašanjih, ki – kot na primer odločitev za vložitev pritožbe ali tista, da predlaga morebitne izboljšave upravnega postopka na področju nadzora koncentracij ali na drugih področjih konkurenčnega prava – so v njegovi pristojnosti ali v pristojnosti Komisije in ne v pristojnosti delovne skupine.

49 Dalje, v nasprotju s primeri, ko institucije Skupnosti delujejo v svoji zakonodajni funkciji, v katerih mora biti v skladu z uvodno izjavo 6 Uredbe št. 1049/2001 odobren širok dostop do dokumentov, poročilo spada med popolnoma upravne naloge Komisije. Glavne zainteresirane osebe glede načrtovane pritožbe in glede izboljšav, o katerih se je razpravljalo v poročilu, so podjetja, ki jih zadevajo koncentracija Airtours/First Choice in koncentracije na splošno. Zato interes javnosti, da pride do dokumenta na podlagi načela transparentnosti, ki omogoča državljanom, da tesneje sodelujejo v postopku odločanja, in zagotavlja, da je uprava deležna večje zakonitosti ter je učinkovitejša in bolj odgovorna državljanu v demokratičnem sistemu, nima iste teže pri dokumentu, ki izhaja iz upravnega postopka, s katerim se uporabljajo pravila, ki urejajo nadzor koncentracij oziroma konkurenčno pravo na splošno, kot pri dokumentu v zvezi s postopkom, v okviru katerega institucija Skupnosti deluje v svoji zakonodajni funkciji.

50 V takih okoliščinah je Komisija utemeljeno presodila, da bi razkritje poročila javnosti resno oslabilo možnost enega njenih članov, da pride do svobodnega in popolnega mnenja njenih lastnih služb v zvezi s tem, kar je treba storiti po sodbi Airtours.

51 Razkritje tega dokumenta bi namreč lahko ne samo izpostavilo mnenje, morebitno kritiko, uradnikov Komisije, ampak tudi omogočilo primerjavo vsebine poročila – ki je pripravljalni dokument, ki vsebuje mnenja in priporočila delovne skupine – z odločitvami, ki jih je na koncu sprejel član Komisije, pristojen za konkurenco v Komisiji, in tako razkrilo njeno notranjo razpravo. To pa bi lahko resno oslabilo svobodo odločanja Komisije, ki odloča na podlagi načela kolegialnosti in katere člani morajo izvajati svoje naloge popolnoma neodvisno v splošnem interesu Skupnosti.

52 Poleg tega bi razkritje tega poročila pomenilo, da bi avtorji takšnih poročil v prihodnje upoštevali tveganje razkritja toliko, da bi se lahko samocenzurirali in da ne bi več predstavili mnenja, ki bi lahko škodilo naslovniku navedenega poročila. S tem pa se Komisija ne bi več mogla opreti na svobodno in celovito mnenje, ki se zahteva od njenih uslužbencev, in bi ostala brez konstruktivne notranje kritike brez vsake prisile ali zunanjega pritiska, ki je namenjena temu, da ji olajša sprejetje odločitev v zvezi z vložitvijo pritožbe zoper sodbo Sodišča prve stopnje ali z morebitnimi izboljšavami upravnega postopka pri nadzoru koncentracij ali, bolj splošno, na drugih področjih konkurenčnega prava.

53 V tem primeru je treba tudi opozoriti, da mora biti članu Komisije, pristojnemu za konkurenco, kot naslovniku poročila omogočeno, da svobodno oceni mnenje iz tega poročila, in to ob upoštevanju okoliščin, ki lahko prekoračijo obseg veljavnih pravil, kot jih razlagajo službe Komisije in sodišča Skupnosti, kar vsebuje možnost, da se ne sledi določenemu predlogu zaradi razlogov, povezanih s političnimi prioritetami Komisije ali z razpoložljivimi sredstvi.

54 Treba je tudi poudariti, da je v tem primeru tveganje resne oslabitve postopka odločanja v primeru razkritja poročila razumno predvidljivo in ne samo hipotetično. Če predpostavljamo, da taka poročila niso zaupna nasproti javnosti in če upoštevamo tveganje razkritja, se zdi logično in verjetno, da bo član Komisije, pristojen za

Konkurenco, nagnjen k temu, da ne bo več zahteval pisnega mnenja, morebitne kritike, svojih sodelavcev o vprašanjih iz njegove pristojnosti ali pristojnosti Komisije, skupaj z vprašanjem, ali je treba vložiti pritožbo zoper sodbo Sodišča prve stopnje, s katero je bila za ničnо razglašena odločba Komisije s področja nadzora koncentracij. Vodenje samo ustnih in neformalnih razprav, pri katerih ni treba, da pride do sprejetja „dokumenta“ v smislu člena 3(a) Uredbe št. 1049/2001, pa bi resno škodilo učinkovitosti notranjega postopka odločanja Komisije, zlasti na področjih, na katerih mora izvesti zapleteno pravno, dejansko in ekonomsko presojo ter preučiti posebno obsežne spise, kot so v okviru nadzora koncentracij. Iz tega izhaja, da je nujna pisna analiza upravnega spisa in predlogov odločitve, ki jih je treba predložiti, ki jih opravijo pristojne službe, da se zagotovita razprava in sprejetje odločbe s poznavanjem vseh bistvenih elementov in po predpisih, najprej, s strani člana Komisije, pristojnega za konkurenco, in nato na podlagi posvetovanja med različnimi zadevnimi službami v Komisiji. Zato je treba v skladu z uvodno izjavo 11 Uredbe št. 1049/2001 dopustiti institucijam Skupnosti, da varujejo svoja posvetovanja in svoje notranje razprave, če je, kot v tem primeru, v javnem interesu nujno, da se ohrani njihova sposobnost za izpolnjevanje nalog, zlasti v okviru izvajanja njihovih pooblastil za upravno odločanje, kot na področju nadzora koncentracij.

55 Zato je treba zavrniti očitek tožeče stranke, da razkritje celotnega poročila ne bi resno oslabilo postopka odločanja Komisije.

– Resnost oslabitve postopka odločanja zaradi razkritja dokumentov delovnega gradiva od 4 do 14 in od 16 do 19

56 V zvezi z dokumenti delovnega gradiva, do katerih je Komisija v prvi odločbi dostop v celoti ali delno zavrnila na podlagi izjeme v zvezi z varstvom postopka odločanja, je

treba poudariti, da tožeča stranka navaja le, da trditve, ki jih je navedla v zvezi s poročilom, prav tako veljajo za dokumente, ki jih je uporabljala delovna skupina.

57 Glede tega seznam, posredovan v prilogi k prvi odločbi, omogoča ugotovitev, da so dokumenti, za katere se je sklicevalo na izjemo, določeno v členu 4(3), drugi pododstavek, Uredbe št. 1049/2001, naslednji:

– dokumenta 4 in 5 sta revidirano poročilo in zabeležka analize, ki ju je pripravila delovna podskupina, pristojna za analizo in za presojo sodbe Airtours, skupaj z eventualnimi točkami, v katerih se ne strinja s sodbo Airtours in s primernostjo pritožbe;

– dokumenti 6, 7 in 8 so zabeležke analize sodbe Airtours, ki so jih pripravili uradnik pravne službe, uradnik GD „Konkurenca“ in pooblaščenec za zaslišanje, ki so bili vsi člani prej navedene podskupine;

– dokument 9 je dokument za razpravo o notranji organizaciji in možnih izboljšavah, ki so ga pripravile delovne podskupine, odgovorne za preučitev morebitnih slabosti delovanja Komisije in za oceno predlogov za izboljšave;

– dokument 10 je začasno poročilo, ki ga je pripravila ena izmed teh podskupin, in dokumenti od 11 do 13 napotujejo na priloge k temu poročilu (delni dostop je bil odobren za dokument 13);

– dokument 14, v katerem so našteta vprašanja za pogovore, ki so bili opravljeni s skupino iz zadeve Airtours;

– dokument 16 (do katerega je bil odobren delni dostop) je okvirni dokument, ki ga je uporabljala ena izmed delovnih podskupin;

– dokument 17 so predlogi za izboljšanje in začasno poročilo z dne 25. junija 2002, ki jih je pripravila ena izmed delovnih podskupin;

– dokument 18 je zabeležka z naslovom „Priporočila za druga področja dejavnosti“, ki jo je pripravila podskupina, odgovorna za preučitev posledic za druga področja konkurenčne politike;

– dokument 19 je začasno poročilo z dne 26. junija 2002, ki ga je pripravila podskupina, zadolžena za opredelitev temeljnih političnih vprašanj.

58 Komisija v prvi odločbi tudi navaja, da je bilo delovno gradivo pripravljeno za pripravo poročila in da so bila začasna poročila različnih podskupin pogosto dobesedno povzeta v poročilu. Komisija v prvi odločbi prav tako pojasnjuje, da je bil vsak dokument iz delovnega gradiva posamično preučen.

59 Zato Sodišče prve stopnje sodi, da ker je poročilo varovano na podlagi člena 4(3), drugi pododstavek, Uredbe št. 1049/2001, dokumenti, ki so omogočili njegovo pripravo in ki vsebujejo pripravljalne ocene ali začasne ugotovitve za notranjo uporabo, kot to izhaja

iz seznama, prav tako spadajo pod to izjemo. Komisija je torej v prvi odločbi pravno zadostno utemeljila to izjemo za zavzetje stališča, da bi popoln ali delen dostop do dokumentov od 4 do 14 in od 16 do 19 iz delovnega gradiva resno oslabil njen postopek odločanja.

– Obstoj višjega javnega interesa

60 V Uredbi št. 1049/2001 je določeno, prav tako kot to velja za uporabo izjem iz člena 4(2), da se izjema iz člena 4(3) ne uporabi, če prevlada „[višji] javni interes“ za razkritje.

61 V tem primeru tožeča stranka navaja iste trditve zoper prvo odločbo in drugo odločbo, ne da bi razlikovala med različnimi kategorijami zadevnih dokumentov in navedenih izjem. V bistvu zatrjuje, da nujnost seznanitve s tem, kar se je zgodilo, in s tem, kar je storila Komisija, ter nujnost, da se zagotovi dobro delovanje pravosodja, pomenijo višje javne interese, ki bi upravičevali razkritje zaprošenih dokumentov, do katerih je bil dostop zavrnjen.

62 Vendar na podlagi teh trditev ni mogoče niti pravno zadostno opredeliti višjega javnega interesa, ki se zahteva na podlagi Uredbe št. 1049/2001, niti preveriti, da bi morala Komisija po pretehtanju domnevnega višjega javnega interesa in interesa, da zavaruje tajnost dokumentov pred javnostjo na podlagi zgoraj preučenih izjem, priti do ugotovitve, da bi morala te dokumente vseeno razkriti.

63 V zvezi z nujnostjo seznanitve s tem, kar se je zgodilo, tožeča stranka namreč ne razloži niti razlogov, zaradi katerih meni, da bi morala ta domnevna nujnost pomeniti višji javni interes v smislu člena 4(3), drugi pododstavek, Uredbe št. 1049/2001, niti v kakšni meri bi moral ta domnevni interes nalagati Komisiji, po pretehtanju splošnega interesa za varstvo zaupnosti zadevnih dokumentov, naj te razkrije.

64 Glede nujnosti seznanitve s tem, kar je storila Komisija po sodbi Airtours, je treba poudariti, da je Komisija v prvi in drugi odločbi navedla razloge, zaradi katerih meni, da se upravičeno sklicuje na izjeme, določene v členu 4(3), drugi pododstavek, Uredbe št. 1049/2001, za nasprotovanje razkritju poročila, določenih dokumentov delovnega gradiva in drugih notranjih dokumentov. Tožeča stranka pa ni pojasnila razlogov, zaradi katerih bi njen lastni interes, ki izvira iz njenega osebnega položaja v okviru spora o zadevi T-212/03, da se seznani s tem, kar je storila Komisija po sodbi Airtours, lahko pomenil tak višji javni interes. V vsakem primeru, četudi bi predpostavljali, da je to podano, tožeča stranka ni navedla niti dokazala, kako lahko ta interes, v okviru tehtanja s splošnim interesom varstva zaupnosti zadevnih dokumentov, prevlada nad zadnjim.

65 V zvezi z nujnostjo, da se razkrijejo zaprošeni dokumenti na podlagi višjega interesa, ki izhaja iz zahteve po dobrem delovanju pravosodja, je treba poudariti, da se s to trditvijo v bistvu skuša dokazati, da bi ti dokumenti omogočili tožeči stranki, da bi bolje uveljavila svoje trditve v okviru odškodninske tožbe. Ta cilj pa sam po sebi ne pomeni višjega javnega interesa, ki bi upravičeval razkritje, ki lahko prevlada nad varstvom zaupnosti, ki je določeno z izjemo iz člena 4(3), drugi pododstavek, Uredbe št. 1049/2001. Upoštevajoč splošno načelo dostopa do dokumentov, kot je določeno v členu 255 ES in v uvodnih izjavah 1 in 2 navedene uredbe, mora biti ta interes objektiven in splošen ter se ne sme enačiti z individualnim ali zasebnim interesom, na primer takim, ki je podan v zvezi s tožbo zoper institucije Skupnosti, kajti taki

individualni ali zasebni interesi ne morejo biti upoštevni v okviru tehtanja interesov na podlagi člena 4(3), drugi pododstavek, te uredbe.

66 Na podlagi člena 2(1) Uredbe št. 1049/2001 so upravičenci do dostopa do dokumentov institucij „[v]si državljani Unije in vse fizične ali pravne osebe s prebivališčem ali statutarnim sedežem v eni od držav članic“. Iz navedenega sledi, da je namen te uredbe zagotovitev dostopa do javnih dokumentov vsem in ne le prosilcu, ki ga ti dokumenti zadevajo (sodba Sodišča prve stopnje z dne 26. aprila 2005 v zadevi Sison proti Svetu, T-110/03, T-150/03 in T-405/03, ZOdl., str. II-1429, točka 50). Zato individualen interes, ki ga lahko uveljavlja prosilec za dostop do dokumentov, ki se nanašajo nanj, na splošno ne more biti odločujoč v okviru presoje obstoja višjega javnega interesa in tehtanja interesov na podlagi člena 4(3), drugi pododstavek, Uredbe št. 1049/2001.

67 Kot izhaja iz ustaljene sodne prakse, da kljub domnevi, da bi se ti dokumenti lahko izkazali za potrebne za obrambo tožeče stranke v okviru odškodninske tožbe, kar je vprašanje, ki bi se lahko nanašalo na preučitev te tožbe, ta okoliščina ni upoštevna za presojo pomena javnih interesov (v tem smislu in po analogiji glej sodbo Sodišča prve stopnje Sison proti Svetu, navedeno v točki 66 zgoraj, točka 55; sklep Sodišča prve stopnje z dne 8. junija 2005 v zadevi SIMSA proti Komisiji, T-287/03, neobjavljen v ZOdl., točka 34).

68 Zato je treba zavrniti očitek tožeče stranke, da obstaja višji javni interes, ki upravičuje razkritje poročila in dokumentov delovnega gradiva od 4 do 14 in od 16 do 19 na podlagi člena 4(3), drugi pododstavek, Uredbe št. 1049/2001. Ta presoja velja tudi za vprašanje,

ali obstaja višji javni interes na podlagi člena 4(2), *in fine*, navedene uredbe, v zvezi s katerim tožeča stranka navaja iste trditve, kot so te, ki so analizirane zgoraj.

Izjema v zvezi z varstvom inšpekcij, preiskav in revizij

Trditve strank

69 V zvezi z deli poročila, na katere se je nanašala izjema v zvezi z varstvom inšpekcij, preiskav in revizij ter v zvezi z dokumenti iz delovnega gradiva, za katere se je Komisija sklicevala na to izjemo, tožeča stranka zatrjuje, da navedena izjema ne velja več, ker se je preiskava končala in so bili ukrepi, ki jih je zahtevala, sprejeti. Zaradi spremembe zadevnih postopkov po tej preiskavi naj bi imelo poročilo samo zgodovinski interes in ne more biti občutljive narave, ki bi utemeljevala odstopanje od domneve dostopnosti. Poleg tega ni mogoče trditi, da notranja preiskava, s katero se skušajo modernizirati upravni postopki, ne bi mogla biti neodvisna, če bi bil njen rezultat objavljen. Nasprotno, taka objava bi zagotavljala njeno realizacijo v duhu neodvisnosti in transparentnosti, ki sta bistvo Uredbe št. 1049/2001. Poleg tega naj se zadevna izjema ne bi uporabljala za preiskave, ki so v celoti interne in jih izvaja Komisija, ampak le za preiskave, ki jih vodi Komisija in vključujejo tretje osebe.

70 Kar zadeva poročilo, Komisija navaja, da se to, kar je pomembno, nanaša na dejstvo, da je bila notranja preiskava opravljena zgolj zato, da se oblikujejo priporočila, ki so namenjena za uporabo v njenih službah. Ta preiskava naj ne bi bila opravljena na enak način, če bi njeni avtorji morali upoštevati dejstvo, da bo njen rezultat razkrit, četudi po

njenem koncu. Čeprav je bila preiskava končana, bi lahko njen cilj še vedno obstajal. Komisija tudi poudarja, da ni razloga za razlikovanje med notranjimi in zunanjimi preiskavami.

Presoja Sodišča prve stopnje

71 V členu 4(2), tretja alinea, Uredbe št. 1049/2001 je določeno, da institucije zavrnejo dostop do dokumenta, kadar bi razkritje oslabilo varstvo „namena inšpekcij, preiskav in revizij“, razen če prevlada javni interes za razkritje.

72 Ta določba se uporablja le, če bi lahko razkritje zadevnih dokumentov ogrozilo dokončanje inšpekcij, preiskav ali revizij (zgoraj v točki 32 navedena sodba Franchet in Byk proti Komisiji, točka 109).

73 Poleg tega iz ustaljene sodne prakse izhaja, da mora biti preizkus, ki se zahteva za obravnavo prošnje za dostop do dokumentov, konkreten. Na eni strani namreč sama okoliščina, da se dokument nanaša na interes, ki je zavarovan z izjemo, ne more obrazložiti njene uporabe. Po drugi strani mora biti nevarnost škode za zavarovani interes razumno predvidljiva in ne le hipotetična. Posledično mora biti preizkus institucije, da bi lahko uporabila izjemo, opravljen konkretno in mora biti razviden iz obrazložitve odločbe (zgoraj v točki 32 navedena sodba Franchet in Byk proti Komisiji, točka 115).

74 Poleg tega mora biti ta konkretni preizkus opravljen za vsak dokument iz prošnje. Tako iz Uredbe št. 1049/2001 izhaja, da so vse izjeme iz njenega člena 4, od (1) do (3), naštete, kot da se morajo uporabiti „za en dokument“. Prav tako je potreben konkreten in posamičen preizkus vsakega dokumenta, saj lahko tudi v primeru, da je očitno, da se prošnja za dostop nanaša na dokumente, ki jih zajema izjema, samo taka preučitev instituciji omogoča presojo možnosti odobritve delnega dostopa prosilcu v skladu s členom 4(6) Uredbe št. 1049/2001 (sodba Franchet in Byk proti Komisiji, navedena v točki 32 zgoraj, točki 116 in 117).

75 V tem primeru se v seznamu, priloženem prvi odločbi, sklicuje na zadevno izjemo samo za zavrnitev, zgolj na tej podlagi, razkritja dokumenta 15, naslovljenega „Zapisnik razgovora s članom skupine, ki je delala na primeru M.1524, Airtours/First Choice, o zadevi Airtours, z dne 24. junija 2002“.

76 Komisija, ki ji je bilo o tem na obravnavi postavljeno vprašanje, je Sodišču prve stopnje navedla, da je razlog, zaradi katerega se izjema, določena v členu 4(2), tretja alinea, Uredbe št. 1049/2001 uporablja za ta dokument, v tem stavku, ki je povzet iz prve odločbe:

„Kar zadeva dele dokumentov 13 in 16 in vse druge dokumente delovnega gradiva, potrjujem prvotno preučitev GD ‚Konkurenca‘, v skladu s katero je delovno gradivo *a fortiori* vsebovano v izjemah, določenih v členu 4(2), druga in tretja alinea, in (3), drugi pododstavek, Uredbe št. 1049/2001.“

77 Taka presoja je preveč nejasna in splošna in iz besedila prve odločbe in njenih prilog ni mogoče razumeti, zakaj bi „inšpekcije, preiskave in revizije“ Komisije lahko bile ogrožene z razkritjem dokumenta 15.

78 Z neobstojem takih pojasnil Komisija ni pravno zadostno dokazala, da se izjema, določena v členu 4(2), tretja alinea, Uredbe št. 1049/2001 uporablja za dokument 15. Zato mora biti prva odločba razglašena za nično v tem delu, ne da bi bilo treba preučiti trditve v zvezi z obstojem višjega javnega interesa.

Sklepne ugotovitve v zvezi s prvo odločbo

79 Iz zgoraj navedenega izhaja, da Komisija ni zagrešila napačne presoje, ko je na podlagi člena 4(3), drugi pododstavek, Uredbe št. 1049/2001 presodila, da bi razkritje celotnega poročila in dokumentov delovnega gradiva od 4 do 14 in od 16 do 19 resno oslabilo njen postopek odločanja in da ni višjega javnega interesa, ki bi kljub temu lahko upravičil razkritje. Zato zaradi ekonomičnosti postopka ni treba preučiti očitkov tožeče stranke v zvezi z drugimi izjemami, navedenimi v prvi odločbi, za zavrnitev razkritja tega ali drugega dela navedenega poročila ali dokumentov delovnega gradiva, za katere se sklicuje na zadevno izjemo.

80 Nasprotno, kar zadeva dokument delovnega gradiva 15, iz zgoraj navedenega izhaja, da Komisija ni pravno zadostno dokazala, da se izjema, določena v členu 4(2), tretja alinea, Uredbe št. 1049/2001 uporablja za navedeni dokument (glej točko 71 zgoraj in naslednje).

81 Na koncu, tožbo je v delu, v katerem se nanaša na prvo odločbo, treba zavrniti, razen za dokument delovnega gradiva 15, v zvezi s katerim je treba odločbo v tem delu razglasiti za nično.

3. *Druga odločba o drugih notranjih dokumentih*

82 V drugi odločbi se Komisija za zavrnitev dostopa do določenih notranjih dokumentov opira na tri izjeme, določene v Uredbi št. 1049/2001 (glej točki 21 in 22 zgoraj). Gre za izjemo v zvezi z varstvom postopka odločanja, izjemo v zvezi z varstvom preiskav in revizij ter izjemo v zvezi z varstvom pravnih nasvetov.

Izjema v zvezi z varstvom postopka odločanja

83 To izjemo je treba preučiti glede na različne vrste dokumentov, ki jih je Komisija opredelila v drugi odločbi.

Resnost oslabitve postopka odločanja zaradi razkritja osnutkov besedila, dopisov komisarju, dopisov drugim službam in pisnih odgovorov služb razen pravne službe

– Trditve strank

84 Tožeča stranka izpodbija to, da je Komisija v drugi odločbi uporabila člen 4(3), drugi pododstavek, Uredbe št. 1049/2001 za zavrnitev posredovanja vseh oziroma določenih delov zaprošenih notranjih dokumentov. Nujnost za zagotavljanje „prostora za razmislek“ služb Komisije, ki ga ta navaja, naj bi bila abstraktna in nezdružljiva s splošnim ciljem transparentnosti, ki ga zasleduje Uredba št. 1049/2001, in z omejenim obsegom izjem od tega načela. Službam Komisije naj ne bi bilo treba na skrivaj izvajati pravil o konkurenci, tako da nadzor koncentracij ne opravičuje posebne obravnave glede na druga področja, kjer deluje ta institucija. Poleg tega zadrega ali neprijetnost, ki bi jo lahko povzročilo razkritje zaprošenih dokumentov, sama po sebi ne more upravičiti uporabe zadevne izjeme. Poleg tega tožeča stranka poudarja, da trditev, oprta na tveganje oviranja nadzora prihodnjih in podobnih koncentracij, ni utemeljena. Ker je bila odločba Airtours razglašena za nično, razkritje notranjih dokumentov, ki so z njo povezani, ne more postaviti pod vprašaj sposobnosti Komisije, da sprejme drugo odločbo, in tudi ne more vnaprej določiti njene morebitne vsebine. Analiza Komisije na področju koncentracij bi morala biti narejena glede na okoliščine primera brez medijskih ali političnih pritiskov.

85 Komisija poudarja, da četudi notranji dokumenti spadajo na področje uporabe Uredbe št. 1049/2001, pa člen 17(3) Uredbe Komisije (ES) št. 802/2004 z dne 7. aprila 2004 o izvajanju Uredbe Sveta (ES) št. 139/2004 o nadzoru koncentracij podjetij (UL L 133, str. 1), ki je nadomestil člen 17(1) Uredbe Komisije (ES) št. 447/98 z dne 1. marca 1998 o priglasitvah, rokih in zaslišanjih, predpisanih z Uredbo Sveta (EGS) št. 4064/89 (UL L 61, str. 1), izključuje iz veljavne ureditve dostopa do spisa notranje dokumente iz upravnega spisa. Tako naj bi dejstvo, da stranke koncentracije nimajo pravice dostopa do takih dokumentov, podkrepilo mnenje, da bi njihovo razkritje javnosti resno oslabilo postopek odločanja Komisije na tem področju. Komisija prav tako trdi, da se zadevna izjema ni uporabila abstraktno, ker je bil vsak dokument posamično preučen in ker je bil odobren delen dostop, če je to bilo mogoče. Ta izjema naj bi se vseeno nanašala na varovanje postopka odločanja Komisije na splošno, zlasti pri presoji prihodnjih

okoliščin ali subjektov, ki se navezujejo na isto vprašanje, in ne samo na zadevni postopek. Komisija trdi, da je sposobnost njenih služb za oblikovanje mnenj nujna za postopek odločanja in da bi bila ta sposobnost zmanjšana, če bi morali sestavljati svoja mnenja, upoštevajoč, da se lahko razkrijejo javnosti, pa četudi po končanju zadeve.

– Presoja Sodišča prve stopnje

86 Najprej je treba ugotoviti, da v nobeni določbi Uredbe št. 1049/2001 ni določeno, da bi lahko bil dostop javnosti dokumentov Komisije odvisen od dejstva, da je prosilec za take dokumente podjetje, ki je stranka pri koncentraciji, ki na podlagi člena 17(3) Uredbe št. 802/2004 (oziroma člena 17(1) Uredbe št. 447/98, ki je predhodnik prvega) ne more imeti dostopa do notranjih dokumentov upravnega spisa Komisije.

87 Nasprotno, na podlagi člena 2(1) Uredbe št. 1049/2001 je pravica do dostopa do dokumentov Komisije namenjena širokemu krogu, ker jo lahko izvršujejo vsi državljani Unije in vse fizične ali pravne osebe s prebivališčem ali statutarnim sedežem v eni od držav članic, ne da bi bili navedeni drugi pogoji. Tudi iz člena 2(3) navedene uredbe izhaja, da se določbe v zvezi z dostopom javnosti do dokumentov Komisije uporabljajo 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.

88 Poleg tega so v členu 4(3), drugi pododstavek, Uredbe št. 1049/2001 izrecno določeni pogoji, pod katerimi se dostop do dokumenta, ki vsebuje mnenja za notranjo rabo kot del razprav in predhodnih posvetovanj v zadevni instituciji, zavrne tudi po sprejetju odločitve, pri čemer je navedeno, da bi moralo razkritje resno oslabiti postopek odločanja institucije. Ta določba se uporablja na splošno, ne glede na področja dejavnosti Komisije ali pravil, ki se uporabljajo za postopke v povezavi s temi dejavnostmi.

89 Zato dejstvo, da podjetje, ki je stranka koncentracije, na podlagi člena 17(3) Uredbe št. 802/2004 nima pravice do dostopa do notranjih dokumentov upravnega spisa, ne omogoča tega, da bi vsem osebam, ne glede na to, kdo so, odvzeli pravico do dostopa do takih dokumentov na podlagi načel iz Uredbe št. 1049/2001 (v tem smislu in po analogiji glej sodbo Interporc proti Komisiji, navedeno v točki 15 zgoraj, točki 44 in 46).

90 Komisija dalje ne izpodbija, da spadajo zadevni notranji dokumenti na področje uporabe Uredbe št. 1049/2001. Poleg tega trditev, ki jo sedaj navaja na podlagi uporabe člena 17(3) Uredbe št. 802/2004, ni navedena v drugi odločbi kot utemeljitev za sklicevanje na izjemo, določeno v členu 4(3), drugi pododstavek, Uredbe št. 1049/2001.

91 Sodišče prve stopnje torej izvaja nadzor nad zakonitostjo glede na, prvič, status pravne osebe s sedežem v eni od držav članic, ki na podlagi tega prosi za dostop do določenih dokumentov Komisije, in, drugič, glede na obrazložitev iz druge odločbe.

92 V tem primeru v drugi odločbi se pri štirih vrstah dokumentov, in sicer pri osnutkih besedila, dopisih komisarju, dopisih drugim službam in pisnih odgovorih služb razen pravne službe, Komisija sklicuje na izjemo, določeno v členu 4(3), drugi pododstavek, Uredbe št. 1049/2001 (glej točko 21 zgoraj). Tudi če je bila ta preučitev izvedena konkretno in posamično, vsak dokument posebej, pa razlog, ki ga navaja Komisija za utemeljitev uporabe zgoraj navedene izjeme, ostaja v bistvu identičen. Zaradi tega razloga namreč stranke v svojih vlogah te dokumente obravnavajo v celoti in ne posamično glede na pojasnila, navedena v drugi odločbi, za vsako izmed štirih zgoraj navedenih vrst.

93 Na obravnavi je tožeča stranka navedla, da ni bila zainteresirana za posredovanje osnutkov besedila, in sicer osnutkov v zvezi z odločbo na podlagi člena 6(1)(c) Uredbe št. 4064/89, v zvezi z obvestilom o ugotovitvah o možnih kršitvah in v zvezi s končno odločbo v zadevi Airtours/First Choice. V odgovoru na vprašanje Sodišča prve stopnje s tem v zvezi je pojasnila, da umika prošnjo za dostop do teh dokumentov. Sodišču prve stopnje torej ni več treba preučiti vprašanja zakonitosti druge odločbe glede tega.

94 Kar zadeva dopise komisarju, dopise drugim službam in pisne odgovore služb razen pravne službe, Komisija upravičeno trdi, da bi delno ali popolno razkritje – odvisno od primera – teh različnih dokumentov zmanjšalo sposobnost njenih služb, da izrazijo svoje mnenje, in bi resno oslabilo njen postopek odločanja v okviru nadzora koncentracij.

95 Na področju nadzora koncentracij so pomembne končna odločba in različne stopnje, določene v Uredbi št. 4064/89, ki privedejo do te odločbe (takšna je odločba, sprejeta na podlagi člena 6(1)(c) Uredbe št. 4064/89, ali obvestilo o ugotovitvah o možnih kršitvah). V tem okviru so se izmenjevali dopisi komisarju, dopisi drugim službam in pisni

odgovori služb razen pravne službe v Komisiji, da bi se omogočila priprava dokumentov, ki bi formalizirali zavzetje stališča uprave.

96 Kot pa trdi Komisija v drugi odločbi, lahko razkritje takih dokumentov javnosti resno oslabi njen postopek odločanja, pa naj gre za zadevno koncentracijo ali prihodnje koncentracije, ki bodo posegale na isto področje, med istimi strankami, ali ob upoštevanju načel, ki se uveljavijo v spornem postopku, ker ti dokumenti izražajo le določeno časovno točko v postopku, ki še ni formaliziran s končnim dokumentom. Ti pripravljalni dokumenti lahko namreč izkazujejo mnenja, dvome ali spremembe prakse služb Komisije, ki – po zadevnem postopku odločanja – mogoče ne bodo več v končnih različicah odločb.

97 Kot je bilo že odločeno v zvezi s poročilom (glej točko 52 zgoraj), bi razkritje dokumentov, do katerih je bil dostop zavrnjen, pomenilo, da bi njihovi avtorji v prihodnje upoštevali to tveganje razkritja do te mere, da bi se lahko samocenzurirali in da ne bi več predstavili mnenja, ki bi lahko škodilo naslovniku navedenega poročila. Na tak način pa komunikacija med službami na Komisiji ne bi bila več tako svobodna in popolna, kot bi morala biti, da se omogoči priprava odločb in obvestil o ugotovitvah o možnih kršitvah, ki se zahtevajo na podlagi postopka nadzora koncentracij.

98 Utemeljitve tožeče stranke ne morejo izpodbiti te analize. Komisija se namreč ni na splošno in abstraktno sklicevala na nujnost varstva prostora za razmislek, ki ga zahteva, ampak je to storila za vsak dokument posebej, posamično in konkretno. Tako so bili določeni dokumenti delno razkriti. Poleg tega se ta analiza ne more izpodbiti zgolj

z dejstvom, da je bil zadevni postopek končan, ker se člen 4(3), drugi pododstavek, Uredbe št. 1049/2001 uporablja tudi po sprejetju odločbe in ker Komisija pojasni v drugi odločbi, da bi razkritje zadevnih dokumentov lahko zmotilo njeno presojo podobnih koncentracij, do katerih bi lahko prišlo med zadevnimi strankami ali v istem sektorju.

99 Na tem mestu je pomembno poudariti, da Komisija v drugi odločbi to pojasni s sklicevanjem tako na zadeve, do katerih bi lahko prišlo v istem sektorju ali med istimi strankami, kot s sklicevanjem na zadeve, ki se nanašajo na koncept kolektivnega prevladujočega položaja. Bolj natančno se sklicuje 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 za varovanje preudarkov njenih služb v zadevi BMG/Sony, ki je zadevala isti sektor dejavnosti.

100 Poudariti je še treba, da je v tem primeru nevarnost resne oslabitve postopka odločanja v primeru razkritja notranjih in pripravljalnih dokumentov, ki so bili sestavljeni za zadevo Airtours/First Choice, razumno predvidljiva in ne samo hipotetična. Mogoče si je predstavljati, kot je to navedla Komisija v drugi odločbi, da bi se lahko taki dokumenti uporabili – četudi ne povzamejo nujno končnega stališča Komisije – za vplivanje na stališče njenih služb, ki morajo med preučitvijo podobnih zadev, ki zadevajo isti sektor dejavnosti ali istih gospodarskih pojmov, biti brez vsake prisile ali zunanjega pritiska. Zato je treba Komisiji dopustiti, da varuje svoja posvetovanja in svoje notranje razprave, če je to – kot v tem primeru – nujno, da se ohrani njena sposobnost za izpolnjevanje njenih nalog na področju nadzora koncentracij.

101 Zato je treba zavrniti očitek tožeče stranke, v skladu s katerim razkritje zgoraj navedenih dokumentov ne bi resno oslabilo postopka odločanja Komisije.

Resnost oslabitve postopka odločanja zaradi razkritja poročila pooblaščenca za zaslišanje

– Trditve strank

102 Tožeča stranka trdi, da za poročilo pooblaščenca za zaslišanje ne more veljati izjema iz člena 4(3), drugi pododstavek, Uredbe št. 1049/2001, ker je bil pooblaščenec za zaslišanje, kot to izhaja iz besedila mandata, na dan, ko je sestavil svoje poročilo leta 1999, iz GD „Konkurenca“ in je bil podrejen generalnemu direktorju, ki mu je moral poročati. V teh okoliščinah naj bi bila neodvisnost pooblaščenca za zaslišanje popolnoma varovana v okviru dejavnosti iz mandata in se mu naj ne bi bilo treba bati, da bi se njegova poročila razkrila javnosti.

103 Komisija poudarja, da mandat pooblaščenca za zaslišanje ni upošteven, če sprejme odločbo glede razkritja dokumenta, ki vsebuje mnenje pooblaščenca za zaslišanje v določeni zadevi, javnosti. Ker ta poda svoje mnenje o vsebinskih vprašanjih in o postopkovnih vidikih zadeve, naj bi bilo njegovo poročilo del notranjih razprav Komisije pred sprejetjem končne odločbe.

– Presoja Sodišča prve stopnje

104 Zaradi istega razloga, kot to velja za druge notranje dokumente, ki so jih sestavile različne službe, ki so sodelovale pri pripravi odločbe Airtours (glej točko 94 zgoraj), Komisija utemeljeno meni, da bi razkritje poročila pooblaščenca za zaslišanje v tem primeru resno oslabilo njen postopek odločanja v okviru nadzora koncentracij.

105 Iz druge odločbe namreč izhaja, da se Komisija za utemeljitev uporabe izjeme ne sklicuje samo na okoliščino, da zadevni dokument zajema mnenje, ki je namenjeno notranji uporabi, ampak tudi na dejstvo, da v tem dokumentu pooblaščenec za zaslišanje poda svoje mnenje o vsebinskih vprašanjih in o postopkovnih vidikih zadeve Airtours/First Choice (točka II.7 druge odločbe).

106 V drugi odločbi Komisija tudi upravičeno poudarja, da bi bila svoboda mnenja pooblaščenca za zaslišanje ogrožena, če bi moral upoštevati možnost, da se njegovo poročilo razkrije javnosti, in da bi to razkritje resno oslabilo postopek odločanja na področju koncentracij, ker se Komisija v prihodnosti ne bi mogla več opreti na neodvisna, svobodna in popolna mnenja pooblaščencev za zaslišanje (točka II.7 druge odločbe).

107 Zato je treba zavrniti očitek tožeče stranke, da razkritje poročila pooblaščenca za zaslišanje ne bi resno oslabilo postopka odločanja Komisije.

Resnost oslabitve postopka odločanja zaradi razkritja dopisa GD „Konkurenca“, naslovljenega na Svetovalni odbor

– Trditve strank

108 Tožeča stranka zatrjuje, da se člen 4(3), drugi pododstavek, Uredbe št. 1049/2001 ne more uporabljati za dopis GD „Konkurenca“ Svetovalnemu odboru, ker je ta odbor sestavljen iz predstavnikov držav članic, tako da postopek, ki vključuje ta odbor, ni del razprav in predhodnih posvetovanj „v zadevni instituciji“.

109 Komisija trdi, da je to posvetovanje nujna stopnja pri pripravi končne odločbe in se mora torej šteti za tako, kot da bi se odvilo na Komisiji.

– Presoja Sodišča prve stopnje

110 Zaradi istega razloga, kot to velja za druge notranje dokumente, ki so jih sestavile različne službe, ki so sodelovale pri pripravi odločbe Airtours (glej točko 94 zgoraj), Komisija utemeljeno meni, da bi razkritje dopisa GD „Konkurenca“, naslovljenega Svetovalnemu odboru (dokument, naveden pod številko 7.7), v tem primeru resno oslabilo njen postopek odločanja v okviru nadzora koncentracij (točka II.4 druge odločbe).

111 Kot je navedeno v drugi odločbi, je posvetovanje s Svetovalnim odborom prav tako del notranjega postopka odločanja na področju nadzora koncentracij. Čeprav je Svetovalni

odbor sestavljen iz predstavnikov držav članic, in se torej zaradi tega razlikuje od Komisije, dejstvo, da je na podlagi člena 19 Uredbe št. 4064/89 zavezana posredovati temu posvetovalnemu odboru notranje dokumente, da bi se lahko ta odbor izjavil v skladu s postopkom, v katerem se zahteva njegovo posredovanje, omogoča presojo, da so zadevni dokumenti za namen uporabe člena 4(3) Uredbe št. 1049/2001 notranji dokumenti Komisije.

112 Zato je treba zavrniti očitek tožeče stranke, v skladu s katerim razkritje dopisa GD „Konkurenca“, naslovljenega na posvetovalni odbor, ne bi resno oslabilo postopka odločanja Komisije.

Resnost oslabitve postopka odločanja zaradi razkritja dela zabeležke v spisu, ki se nanaša na ogled poslovnih prostorov First Choice

– Trditve strank

113 Tožeča stranka izpodbija, da bi bila ta zabeležka lahko „mnenje za notranjo rabo“ v smislu člena 4(3) Uredbe št. 1049/2001. Tožeča stranka trdi, da so ustna stališča, ki jih je podala First Choice, podobna pisnim stališčem in da ni nobenega političnega razloga, da bi se oviral dostop do teh stališč.

114 Komisija odgovarja, da deli sporne zabeležke, do katere je bil zavrnjen dostop, vsebujejo osebna stališča uradnika, ki je sestavil navedeno zabeležko.

– Presoja Sodišča prve stopnje

115 Zaradi istega razloga, kot to velja za druge notranje dokumente, ki so jih sestavile različne službe, ki so sodelovale pri pripravi odločbe Airtours (glej točko 94 zgoraj), Komisija utemeljeno meni, da bi razkritje dela zabeležke v spisu, ki se nanaša na ogled poslovnih prostorov First Choice (dokument, naveden pod številko 7.2), v tem primeru resno oslabilo njen postopek odločanja v okviru nadzora koncentracij (točka II.8.a druge odločbe).

116 Iz druge odločbe namreč izhaja, da se Komisija za utemeljitev uporabe izjeme ne sklicuje samo na okoliščino, da zadevni dokument zajema mnenje, ki je namenjeno notranji uporabi, ampak tudi na dejstvo, da določeni deli tega dokumenta izražajo vtise uradnikov GD „Konkurenca“, ki so si jih ustvarili med ogledom. Komisija torej utemeljeno meni, da ta dokument vsebuje notranje razprave GD „Konkurenca“ v zvezi s preiskavo in da bi njegovo razkritje v tem primeru resno oslabilo njen postopek odločanja.

117 Zato je treba zavrniti očitek tožeče stranke, v skladu s katerim razkritje beležke v spisu, ki se nanaša na ogled poslovnih prostorov First Choice, ne bi resno oslabilo postopka odločanja Komisije.

Obstoj višjega javnega interesa

118 V zvezi z obstojem višjega javnega interesa, ki bi upravičeval razkritje teh dokumentov, če bi bil podan, se je treba navezati na točke 38 in od 60 do 66 zgoraj, ker tožeča stranka navaja iste trditve zoper prvo odločbo in zoper drugo odločbo.

119 Zato je treba zavrniti očitek tožeče stranke, da obstaja višji javni interes, ki upravičuje razkritje notranjih dokumentov, ki so varovani z izjemo v zvezi z varstvom postopka odločanja.

Izjema v zvezi z varstvom sodnih postopkov in pravnih nasvetov

Trditve strank

120 Tožeča stranka trdi, da se izjema, določena v členu 4(2), druga alinea, Uredbe št. 1049/2001, ne more uporabljati za pisne odgovore pravne službe.

121 Komisija pojasnjuje, da čeprav je bila odločba Airtours razglašena za nično, bi bila njena sposobnost, da uporabi mnenje svojih služb, z razkritjem spornih dokumentov ogrožena, ker lahko kolegij njenih članov zavrne to mnenje in sprejme drugačno odločbo.

Presoja Sodišča prve stopnje

122 V členu 4(2), druga alinea, Uredbe št. 1049/2001 je določeno, da Komisija zavrne dostop do dokumenta, kadar bi razkritje oslabilo varstvo „sodnih postopkov in pravnih nasvetov“, razen če prevlada višji javni interes za razkritje.

123 Besedi „pravni nasveti“ je treba razumeti tako, da lahko varstvo javnega interesa nasprotuje razkritju vsebine dokumentov, ki jih je sestavila pravna služba Komisije v okviru pravnih postopkov in tudi za vse druge namene.

124 V tem primeru iz druge odločbe namreč izhaja, da se Komisija za utemeljitev uporabe izjeme ne sklicuje samo na okoliščino, da so zadevni dokumenti – potem ko so bili preučeni posamično – pravni nasveti, ampak tudi na dejstvo, da bi razkritje pisnih odgovorov pravne službe lahko javnosti posredovalo informacije o stanju notranjih razprav med GD „Konkurenca“ in pravno službo v zvezi z zakonitostjo presoje o združljivosti koncentracije Airtours/First Choice s skupnim trgom, kar bi samo po sebi lahko postavilo pod vprašaj odločbe, do katerih bi lahko prišlo med istimi strankami ali v istem sektorju (glej točke 22, 99 in 100 zgoraj).

125 Če bi dopustili razkritje zadevnih pisnih odgovorov, bi to lahko vzpodbudilo pravno službo, da bi bila v prihodnosti zadržana in previdna pri izdelavi takih pisnih odgovorov, da ne bi vplivala na sposobnost Komisije, da sprejema odločb, na področjih, kjer deluje kot uprava.

126 Poudariti je še treba, da je v tem primeru nevarnost oslabitve varstva pravnih nasvetov, ki je določena v členu 4(2), druga alinea, Uredbe št. 1049/2001, razumno predvidljiva in ne samo hipotetična. Poleg razlogov, navedenih v točki 124 zgoraj, bi lahko razkritje teh nasvetov postavilo Komisijo v občutljiv položaj, v katerem bi lahko njena pravna služba morala braniti pred Sodiščem prve stopnje stališče, ki ni tisto, ki ga je interno zagovarjala v okviru vloge svetovalca služb, ki so pristojne za spis in ki ga je imela v upravnem postopku. Očitno pa je, da nevarnost, da pride do takega nasprotja, lahko resno vpliva na svobodo mnenja pravne službe in možnost, da učinkovito brani pred sodiščem Skupnosti, z enakimi izhodiščnimi možnostmi, kot jih imajo drugi pravni

zastopniki različnih strank v pravnem postopku, končno stališče Komisije, in ob enem na notranji postopek odločanja te zadnje, ki odloča kot kolegij, glede na posebno nalogo, ki ji je naložena, in ki mora imeti svobodo, da brani pravno stališče, ki se razlikuje od tistega, ki ga je v začetku zavzela njena pravna služba.

127 Te analize ne izpodbije dejstvo, da je Sodišče prve stopnje odločbo Airtours, v zvezi s katero so bili sestavljeni pisni odgovori pravne službe, razglasilo za nično. Zadevna izjema namreč ščiti dokumente, ki so bili pripravljeni na stopnji pred stopnjo, na kateri je bila sprejeta končna odločba, in to načeloma neodvisno od njenega poznejšega obstanka ali od njene poznejše razglasitve ničnosti v okviru spora pred sodišči Skupnosti.

128 Zato je treba zavrniti očitek tožeče stranke, v skladu s katerim razkritje pisnih odgovorov pravne službe ne bi resno oslabilo varstva pravnih nasvetov.

129 V zvezi z obstojem višjega javnega interesa, ki bi upravičeval razkritje teh dokumentov, če bi bil podan, se je treba navezati na točke 38 in od 60 do 66 zgoraj. Zato je treba zavrniti očitek tožeče stranke, da obstaja višji javni interes, ki upravičuje razkritje notranjih dokumentov, ki so varovani z izjemo v zvezi z varstvom pravnih nasvetov.

Sklepne ugotovitve v zvezi z drugo odločbo

130 Iz zgoraj navedenega izhaja, da Komisija ni zagrešila napačne presoje, ko se je sklicevala na člen 4(3), drugi pododstavek, ali (2), druga alinea, Uredbe št. 1049/2001 za zavrnitev, na podlagi konkretne in posamične preučitve, razkritja različnih dokumentov ali pravnih nasvetov, za katere se je sklicevalo na te izjeme.

131 Zato je treba tožbo je v delu, v katerem se nanaša na drugo odločbo, zavrniti.

Stroški

132 V skladu s členom 87(3) Poslovnika lahko Sodišče prve stopnje razdeli stroške ali odloči, da vsaka stranka nosi svoje stroške, če vsaka stranka uspe samo deloma. V obravnavanem primeru je treba odločiti, da Komisija nosi desetino stroškov tožeče stranke in desetino svojih stroškov. Tožeča stranka nosi devet desetin svojih stroškov in devet desetin stroškov Komisije.

Iz teh razlogov je

SODIŠČE PRVE STOPNJE (tretji razširjeni senat)

razsodilo:

1. **Odločba Komisije z dne 5. septembra 2005 (D(2005) 8461) se razglasi za nično v delu, v katerem je zavrnjen dostop do dokumenta delovnega gradiva, naslovljenega „Zapisnik razgovora s članom skupine, ki je delala na primeru M.1524, Airtours/First Choice o zadevi Airtours, z dne 24. junija 2002“.**

2. **V preostalem se tožba zavrne.**

3. **MyTravel Group plc nosi devet desetin svojih stroškov in devet desetin stroškov, ki jih je priglasila Komisija.**

4. **Komisija nosi desetino svojih stroškov in desetino stroškov, ki jih je priglasila MyTravel Group.**

Azizi Cooke Cremona

Labucka Frimodt Nielsen

Razglašena na javni obravnavi v Luxembourgu, 9. septembra 2008.

Sodni tajnik Predsednik

E. Coulon J. Azizi