Сборник съдебна практика

РЕШЕНИЕ НА ОБЩИЯ СЪД (първи състав)

7 октомври 2014 година*

„Достъп до документи — Регламент (ЕО) № 1049/2001 — Преписка по административното производство и окончателно решение на Комисията по картел, неповерителен вариант на това решение — Отказ да бъде предоставен достъп — Задължение за извършване на конкретна и индивидуална проверка — Изключение, свързано със защитата на търговските интереси на трети лица — Изключение, свързано със защитата на целите на дейностите по разследване — По-висш обществен интерес“

По дело T-534/11

Schenker AG, установено в Есен (Германия), за което се явяват C. von Hammerstein, B. Beckmann и C.-D. Munding, адвокати,

жалбоподател,

срещу

Европейска комисия, за която се явяват първоначално M. Kellerbauer, C. ten Dam и P. Costa de Oliveira, впоследствие M. Kellerbauer, P. Costa de Oliveira и H. Leupold, в качеството на представители,

ответник,

подпомагана от

Koninklijke Luchtvaart Maatschappij NV, установено в Амстердам (Нидерландия), за което се явява M. Smeets, адвокат,

от

Martinair Holland NV, установено в Харлемермер (Нидерландия), за което се явяват R. Wesseling и M. Bredenoord-Spoek, адвокати,

от

Société Air France SA, установено в Роаси ан Франс (Франция), за което се явяват A. Wachsmann и S. Thibault-Liger, адвокати,

от

* Език на производството: немски.

Cathay Pacific Airways Ltd, установено в Куинсуей, Хонконг (Китай), за което се явяват първоначално B. Bär-Bouyssière, адвокат, M. Rees, solicitor, D. Vaughan, QC, и R. Kreisberger, barrister, впоследствие M. Rees, solicitor, D. Vaughan, QC, и R. Kreisberger, barrister,

от

Air Canada, установено в Квебек (Канада), за което се явяват J. Pheasant, solicitor, и C. Wünschmann, адвокат,

и от

Lufthansa Cargo AG, установено във Франкфурт-на-Майн (Германия),

и

Swiss International Air Lines AG, установено в Базел (Швейцария), за което се явяват първоначално S. Völcker и E. Arsenidou, впоследствие Völcker и Orologas, адвокати,

встъпили страни,

с предмет искане за отмяна на отказа на Комисията от 3 август 2011 г. да предостави достъп до преписката по административното производство, в което е постановено Решение C(2010) 7694 окончателен (дело COMP/39.258 — Въздушен превоз на товари), до пълния текст на това решение и до неповерителния му вариант,

ОБЩИЯТ СЪД (първи състав),

състоящ се от: H. Kanninen (докладчик), председател, I. Pelikánová и E. Buttigieg, съдии,

секретар: K. Andová, администратор,

предвид изложеното в писмената фаза на производството и в съдебното заседание от 21 март 2014 г.,

постанови настоящото

Решение

Факти

1 На 9 ноември 2010 г. Европейската комисия приема Решение C(2010) 7694 окончателен (дело COMP/39.258 — Въздушен превоз на товари) относно производство по член 101 ДФЕС (наричано по-нататък „решението относно въздушния превоз на товари“). В това решение, прието съгласно член 7 от Регламент (ЕО) № 1/2003 на Съвета от 16 декември 2002 година относно изпълнението на правилата за конкуренция, предвидени в членове [101 ДФЕС] и [102 ДФЕС] (ОВ L 1, 2003 г., стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 8, том 1, стр. 167), Комисията установява, че няколко предприятия са нарушили член 101, параграф 1 ДФЕС, като са участвали в картел в световен мащаб относно услугите за въздушен превоз на товари (наричан по-нататък „картелът относно въздушния превоз на товари“) в рамките на Европейското икономическо пространство (ЕИП), и налага на тези предприятия глоби в общ размер от 799 445 000 EUR.

2 На 21 април 2011 г. жалбоподателят, а именно предприятието за логистични услуги Schenker AG, подава до Комисията заявление за достъп главно до пълната преписка по производството, в което е постановено решението относно въздушния превоз на товари (наричана по-нататък „преписката относно въздушния превоз на товари“), при условията на евентуалност, до пълния текст на решението относно въздушния превоз на товари и при отхвърляне на направеното при условията на евентуалност искане, до неповерителния вариант на това решение; искането за достъп е направено в съответствие с Регламент (ЕО) № 1049/2001 на Европейския парламент и на Съвета от 30 май 2001 година относно публичния достъп до документи на Европейския парламент, на Съвета и на Комисията (ОВ L 145, стр. 43; Специално издание на български език, 2007 г., глава 1, том 3, стр. 76). В заявлението жалбоподателят изтъква, че има особен интерес да получи достъп до тези документи, тъй като двама от адресатите на решението относно въздушния превоз на товари са предявили иск срещу него пред нидерландски съд, за да се установи, че не му дължат обезщетение вследствие на нарушение на правото на конкуренцията.

3 С писмо от 25 май 2011 г. Комисията отхвърля това заявление.

4 На 15 юни 2011 г. в съответствие с член 7, параграф 2 от Регламент № 1049/2001 жалбоподателят подава потвърдително заявление с цел Комисията да преразгледа позицията си (наричано по-нататък „потвърдителното заявление“).

5 С писмо от 3 август 2011 г. (наричано по-нататък „обжалваното решение“) Комисията отхвърля потвърдителното заявление.

6 На първо място, в обжалваното решение Комисията определя обхвата на потвърдителното заявление. Тя посочва, че то има същия предмет като първоначалното заявление (раздел 2, трета алинея от обжалваното решение).

7 На следващо място Комисията разглежда отделно, от една страна, молбите за достъп до преписката относно въздушния превоз на товари и до пълния текст на решението относно въздушния превоз на товари и от друга страна, молбата за достъп до неповерителния вариант на това решение (вж. раздел 2, четвърта алинея, първо и второ тире от обжалваното решение).

8 Що се отнася до молбите за достъп съответно до преписката относно въздушния превоз на товари и до пълния текст на решението относно въздушния превоз на товари, на първо място Комисията посочва, че разпоредбите на Регламент № 1/2003, както и тези на Регламент (ЕО) № 773/2004 на Комисията от 7 април 2004 година относно водените от Комисията производства съгласно членове [101 ДФЕС] и [102 ДФЕС] (ОВ L 123, стр. 18; Специално издание на български език, 2007 г., глава 8, том 1, стр. 242) ѝ забраняват да оповестява данните, събрани в хода на разследване във връзка с прилагането на член 101 ДФЕС или на член 102 ДФЕС (наричано по-нататък „разследване в областта на конкуренцията“). Комисията смята, че тази забрана не може да бъде дерогирана на основание Регламент № 1049/2001 и че тя има за цел да защити системата за прилагане на правилата в областта на конкуренцията, както и интереса на съответните предприятия от запазване в тайна на информацията, която те са предоставили на Комисията, и на поверителната информация. Освен това според Комисията за „документите, до които [жалбоподателят] иска да получи достъп“, също се прилага обща презумпция за поверителност (раздел 3.1 от обжалваното решение).

9 На второ място Комисията отбелязва, че пред Общия съд има няколко висящи производства по жалби за отмяна на решението относно въздушния превоз на товари, поради което разследването, довело до приемането на това решение (наричано по-нататък „разследването относно въздушния превоз на товари“), не може да бъде прието за окончателно приключило. Според Комисията не може да се изключи възможността в съдебно производство относно законосъобразността на нейно решение Общият съд да я прикани да представи документи от изготвената от нея преписка. Комисията посочва, че оповестяването на тези документи би

могло да наруши нормалното протичане на въпросното съдебно производство. Тя отбелязва също, че в зависимост от изхода на висящите пред Общия съд производства тя би могла да бъде принудена да възобнови разследването относно въздушния превоз на товари. Поради това оповестяването на „исканите документи“ щяло да ограничи възможността ѝ да приеме ново решение без външно влияние и щяло да накърни целите на разследването ѝ (раздел 3.2, първа алинея от обжалваното решение).

10 Освен това Комисията смята, че предприятията, които предоставят информация в рамките на разследване в областта на конкуренцията, имат оправдани правни очаквания, че тя няма да бъде оповестена, освен по отношение на решението, с което се прекратява разследването и в което са премахнати търговските тайни и другата поверителна информация. Комисията посочва, че „документите, до които се отнася [потвърдителното заявление]“, са „документи, свързани с освобождаване от санкция или намаляване на нейния размер“, събрани по време на проверки документи, искания за предоставяне на информация, отговори на тези искания, изложения на възраженията, отговори на тези изложения на възраженията и документи за вътрешно ползване на Комисията. Тя изтъква, че оповестяването на такива документи въпреки гаранциите за поверителност, предвидени в Регламент № 1/2003 и Регламент № 773/2004, би лишило от смисъл тези гаранции и би подтикнало предприятията, за които се провеждат последващи разследвания, да сътрудничат в минимална степен, а това би ѝ попречило да прилага ефективно правилата в областта на конкуренцията (раздел 3.2, от втора до шеста алинея от обжалваното решение).

11 С оглед на посоченото по-горе Комисията заключава, че „тези документи“ попадат изцяло в обхвата на изключението по член 4, параграф 2, трето тире от Регламент № 1049/2001, свързано със защита на целите на дейностите по инспектиране, разследване и одит (раздел 3.2, седма алинея от обжалваното решение).

12 На трето място Комисията посочва, че „исканите документи“ съдържат чувствителна търговска информация, чието оповестяване би засегнало защитата на търговските интереси на съответните предприятия по смисъла на член 4, параграф 2, първо тире от Регламент № 1049/2001. Според Комисията не могат да бъдат дадени допълнителни насоки за тази информация, без тя да бъде частично разкрита и по този начин да бъде лишено от действие предвиденото в тази разпоредба изключение (раздел 3.3 от обжалваното решение).

13 На четвърто място Комисията посочва, че някои органи за защита на конкуренцията на трети страни са публикували решения във връзка с картела относно въздушния превоз на товари, като някои от тях са приложени към потвърдителното заявление. Комисията заключава обаче, че противно на твърденията на жалбоподателя в заявлението, този факт не променя необходимостта от защита на преписката относно въздушния превоз на товари и пълния текст на решението относно въздушния превоз на товари (раздел 3.4.1 от обжалваното решение).

14 На пето място Комисията смята, че противно на твърденията на жалбоподателя в потвърдителното заявление, от една страна, не е необходимо всеки документ, до който е отказан достъп, да се анализира отделно, тъй като съдебната практика позволява да се презумира, че всички те са поверителни, и от друга страна, че приемането на решението относно въздушния превоз на товари не предполага окончателното прекратяване на разследването относно въздушния превоз на товари (раздел 3.4.2 от обжалваното решение).

15 На шесто място Комисията отбелязва, че „съответните документи“ попадат изцяло в обхвата на изключенията по член 4, параграф 2, първо и трето тире от Регламент № 1049/2001 и че поради това не е възможно да се предостави частичен достъп до тях (раздел 4 от обжалваното решение).

16 На седмо място Комисията изтъква, че съгласно последната част от изречението на член 4, параграф 2 от Регламент № 1049/2001 посочените в предходната точка изключения не трябва да бъдат приложени, ако оповестяването на документа е обосновано от по-висш обществен интерес. Тя приема обаче, че в потвърдителното заявление не са изложени доводи, с които може да се докаже наличието на такъв интерес (раздел 5 от обжалваното решение).

17 Що се отнася до молбата за достъп до неповерителния вариант на решението относно въздушния превоз на товари, Комисията посочва, че този вариант все още се изготвя. Тя подчертава, от една страна, че изготвянето на неповерителен вариант на решение за прилагане на член 101 ДФЕС в областта на картелите отнема много време, и от друга страна, че все още обсъжда със съответните предприятия кои части от решението относно въздушния превоз на товари трябва да бъдат премахнати в неповерителния му вариант. На последно място Комисията отбелязва, че тъй като този вариант още не е изготвен, молбата на жалбоподателя за достъп е безпредметна. Тя все пак поема задължението да изпрати на жалбоподателя такъв вариант веднага след като той бъде готов (раздел 2, четвърта алинея, второ тире от обжалваното решение).

Производство и искания на страните

18 На 10 октомври 2011 г. жалбоподателят подава настоящата жалба в секретариата на Общия съд.

19 С молби, подадени в секретариата на Общия съд на 13 и 16 януари 2012 г., Koninklijke Luchtvaart Maatschappij NV, Martinair Holland NV, Société Air France SA, Cathay Pacific Airways Ltd, Air Canada, Lufthansa Cargo AG и Swiss International Air Lines AG искат да встъпят в делото в подкрепа на исканията на Комисията. Тези молби за встъпване са уважени с определение на председателя на шести състав на Общия съд от 24 април 2012 г.

20 След промяна на съставите на Общия съд съдията докладчик е включен в първи състав, на който вследствие на това се разпределя настоящото дело.

21 В рамките на предвидените в член 64 от Процедурния правилник процесуално-организационни действия на 16 януари 2014 г. Общият съд задава някои писмени въпроси на страните, на които те отговарят в определения срок.

22 Въз основа на доклада на съдията докладчик Общият съд (първи състав) решава да започне устната фаза на производството. Устните състезания и отговорите на страните на поставените от Общия съд въпроси са изслушани в съдебното заседание, проведено на 21 март 2014 г.

23 Жалбоподателят моли Общия съд:

— да отмени обжалваното решение,

— да осъди Комисията да заплати съдебните разноски.

24 Комисията моли Общия съд:

— да отхвърли жалбата,

— да осъди жалбоподателя да заплати съдебните разноски.

25 Koninklijke Luchtvaart Maatschappij, Martinair Holland, Société Air France, Air Canada, Lufthansa Cargo и Swiss International Air Lines молят Общия съд:

— да отхвърли жалбата,

— да осъди жалбоподателя да заплати съдебните разноски.

26 Cathay Pacific Airways моли Общия съд да отхвърли жалбата.

От правна страна

Предварителни бележки по съдържанието на обжалваното решение

27 Най-напред следва да се отбележи, че видно от точки 2 и 6 по-горе, потвърдителното заявление включва три молби за достъп до документи: първата и главна молба е за достъп до преписката относно въздушния превоз на товари; втората, направена при условията на евентуалност молба е за достъп до пълния текст на решението относно въздушния превоз на товари, а третата молба, направена при условие че не се уважи втората, е за достъп до неповерителния вариант на това решение.

28 Комисията отхвърля третата молба по мотив, различен от изложените за отхвърляне на първите две молби. Тя прави това в уводен раздел на обжалваното решение, който се отнася по-специално до определянето на предмета на потвърдителното заявление (раздел 2 от обжалваното решение).

29 В същия уводен раздел Комисията отбелязва, че мотивите за отхвърляне на първите две молби за достъп, споменати в точка 27 по-горе, ще бъдат изложени в следващите раздели на обжалваното решение.

30 При все това в следващите раздели, а именно в раздели 3, 4 и 5 от обжалваното решение, Комисията нито разглежда, нито споменава отделно първите две молби за достъп, посочени в точка 27 по-горе. Ето защо, доколкото е възможно, мотивите за отказ, изложени от Комисията в посочените раздели, следва да се тълкуват като отнасящи се едновременно до молбата за достъп до преписката относно въздушния превоз на товари и до молбата за достъп до пълния текст на решението относно въздушния превоз на товари.

31 На следващо място трябва да се отбележи, че макар ясно да е отхвърлила тези молби на основание изключенията по член 4, параграф 2, първо и трето тире от Регламент № 1049/2001, свързани съответно със защитата на търговските интереси и на целите на дейностите по разследване, Комисията е споменала два пъти и защитата на съдебните производства и е посочила, че нормалното им протичане може да бъде нарушено при оповестяване на документи като обхванатите от молбите на жалбоподателя за достъп (вж. раздел 3.1, седма алинея и раздел 3.2, първа алинея от обжалваното решение).

32 Поради това жалбоподателят и някои встъпили страни излагат в писмените си становища редица доводи по въпроса дали поисканият достъп би могъл да засегне защитата на съдебните производства по смисъла на член 4, параграф 2, второ тире от Регламент № 1049/2001. Жалбоподателят обаче не е изтъкнал нарушение на тази разпоредба като основание за отмяна на обжалваното решение и Комисията не е посочила пред Общия съд, че обжалваното решение отчасти се основава на нея.

33 В това отношение следва да се приеме, че макар да е споменала защитата на съдебните производства в обжалваното решение, Комисията е обосновала отказа си да предостави достъп до преписката относно въздушния превоз на товари и до пълния текст на решението относно въздушния превоз на товари само с изключенията по член 4, параграф 2, първо и трето тире от Регламент № 1049/2001, свързани съответно със защитата на търговските интереси и на целите на дейностите по разследване, а не с изключението по член 4, параграф 2, второ тире от този регламент.

34 Всъщност в раздел 3.2, седма алинея, раздел 3.3, пета алинея и раздел 4 от обжалваното решение Комисията само е заключила изрично, че исканите документи попадат в обхвата на изключенията по член 4, параграф 2, първо и трето тире от Регламент № 1049/2001. Освен това в раздел 5, десета алинея от обжалваното решение в заключение на претеглянето на интереси, което Комисията трябва да направи съгласно последната част от изречението на член 4, параграф 2 от същия регламент между обществения интерес от оповестяването на исканите документи и интересите, защитени с приложените в обжалваното решение изключения, тя приема, че трябва да се даде предимство на защитата на търговските интереси и на целите на дейностите по разследване. На последно място следва да се отбележи, че в хода на съдебното заседание Комисията не е изтъкнала, че обжалваното решение се основава на член 4, параграф 2, второ тире от Регламент № 1049/2001.

35 Основанията, които жалбоподателят представя в подкрепа на жалбата, трябва да бъдат разгледани с оглед на изложените по-горе бележки.

По съществото на спора

Предварителни бележки

36 В подкрепа на жалбата жалбоподателят изтъква по същество пет основания, които могат да бъдат разделени в две групи.

37 С първата група основания жалбоподателят оспорва обжалваното решение в частта, в която Комисията е отказала да предостави достъп до преписката относно въздушния превоз на товари и до пълния текст на решението относно въздушния превоз на товари. В тази група попадат първите четири основания. С първото основание се твърди, че Комисията не е извършила конкретна и индивидуална проверка на преписката относно въздушния превоз на товари. Второто и третото основание са свързани с нарушение на член 4, параграф 2, първо и трето тире от Регламент № 1049/2001, тъй като Комисията не обосновала констатацията, че оповестяването на преписката относно въздушния превоз на товари и на пълния текст на решението относно въздушния превоз на товари би могло да засегне защитата на търговските интереси на физическо или юридическо лице (второто основание) или защитата на целите на дейностите ѝ по разследване (третото основание). На последно място, четвъртото основание е свързано с нарушение на последната част от изречението на член 4, параграф 2 от Регламент № 1049/2001 поради наличието на по-висш обществен интерес, налагащ оповестяването на посочения документ.

38 Втората група включва петото основание. То е представено при условията на евентуалност и е свързано по същество с нарушение на член 4, параграф 6 от Регламент № 1049/2001, доколкото Комисията не е предоставила на жалбоподателя частичен достъп до преписката относно въздушния превоз на товари и не му е изпратила неповерителен вариант на решението относно въздушния превоз на товари.

39 Следва да се отбележи, че за да прецени дадено заявление за достъп до документи, държани от нея, институция на Европейския съюз може да вземе предвид няколко основания за отказ, посочени в член 4 от Регламент № 1049/2001 (вж. в този смисъл Решение на Съда от 28 юни 2012 г. по дело Комисия/Éditions Odile Jacob, C-404/10 P, точки 113 и 114).

40 Така, както се отбелязва в точки 27—35 по-горе, Комисията приема в случая, че преписката относно въздушния превоз на товари и пълният текст на решението относно въздушния превоз на товари попадат едновременно в обхвата на изключението по член 4, параграф 2, първо тире от Регламент № 1049/2001, свързано със защита на търговските интереси, и в този на изключението по член 4, параграф 2, трето тире от същия регламент, свързано със защита на целите на дейностите на институциите на Съюза по инспектиране, разследване и одит.

41 Що се отнася до неповерителния вариант на решението относно въздушния превоз на товари, Комисията не приема, че той попада в обхвата на изключение от правото на достъп до документи, а само констатира, че този вариант все още не е изготвен и че ще бъде изпратен на жалбоподателя веднага след като бъде готов.

По първото основание: неизпълнение на задължението за извършване на конкретна и индивидуална проверка на документите от преписката относно въздушния превоз на товари

42 В началото е необходимо да се напомни, че съгласно член 15, параграф 3 ДФЕС всеки гражданин на Съюза, както и всяко физическо или юридическо лице, което пребивава или има седалище в държава членка, има право на достъп до документите на институциите на Съюза при спазване на принципите и условията, определени в съответствие с обикновената законодателна процедура. Целта на Регламент № 1049/2001 е да предостави на обществеността възможно най-широко право на достъп до документите на институциите. По-специално от член 4 от този регламент, който предвижда режим на изключения в това отношение, е видно също, че правото на достъп все пак се подчинява на някои ограничения, основани на съображения от обществен или частен интерес (Решение на Съда от 27 февруари 2014 г. по дело Комисия/Enbw Energie Baden-Württemberg, C-365/12 P, точка 61).

43 Съгласно изтъкнатите от Комисията в обжалваното решение изключения, а именно тези по член 4, параграф 2, първо и трето тире от Регламент № 1049/2001, освен ако по-висш обществен интерес не налага оповестяването на посочения документ, институциите на Съюза отказват достъп до документи в случаите, когато оповестяването би засегнало защитата на търговските интереси на физическо или юридическо лице или на целите на дейностите на тези институции по инспектиране, разследване и одит.

44 От това следва, че режимът на изключения, предвиден в посочения член 4, се основава на претегляне на интересите, които се противопоставят в даден случай, а именно, от една страна, интересите, които би облагодетелствало оповестяването на съответните документи, и от друга страна, тези, които би застрашило това оповестяване. Решението, което се взема по заявление за достъп до документи, зависи от отговора на въпроса на кой интерес трябва да се отдаде предимство в конкретния случай (Решение по дело Комисия/Enbw Energie Baden-Württemberg, точка 42 по-горе, точка 63).

45 В случая следва да се приеме, че преписката относно въздушния превоз на товари и пълният текст на решението относно въздушния превоз на товари са свързани с дейност на институциите на Съюза по инспектиране, разследване и одит по смисъла на член 4, параграф 2, трето тире от Регламент № 1049/2001. Всъщност съдържащите се в тези документи данни са или събрани, или изготвени от Комисията в рамките на разследване във връзка с прилагането на член 101 ДФЕС, извършено с цел да бъдат събрани сведения и достатъчно доказателства, за да бъдат санкционирани противоречащи на тази разпоредба конкретни практики.

46 Освен това, като се има предвид целта на производство за прилагане на член 101 ДФЕС, изразяваща се в проверката дали едно или няколко предприятия са се ангажирали в рамките на съгласувани действия, които могат значително да засегнат конкуренцията, Комисията събира в рамките на такова производство чувствителни търговски данни, отнасящи се до търговските стратегии на участващите предприятия, размера на техните продажби, пазарните им дялове или търговските им отношения, така че достъпът до документите в такова производство може да накърни защитата на търговските интереси на посочените предприятия. При това положение изключенията, свързани със защитата на търговските интереси, и тези, свързани с дейностите на институциите на Съюза по инспектиране, разследване и одит, имат тясна връзка помежду си в конкретния случай (Решение по дело Комисия/Enbw Energie Baden-Württemberg, точка 42 по-горе, точка 79 и Решение на Общия съд от 13 септември 2013 г. по дело Нидерландия/Комисия, T-380/08, точка 34).

47 Безспорно, за да се обоснове отказът на достъп до документ, по принцип не е достатъчно документът да спада към дейност или интерес, посочени в член 4, параграф 2 от Регламент № 1049/2001, тъй като съответната институция трябва също така да обясни по какъв начин достъпът до този документ би могъл да засегне конкретно и действително интереса, защитен от предвидено в този член изключение. Тази институция може обаче да се позове в това отношение на общи презумпции, които се прилагат за определени категории документи, тъй като сходни съображения от общ характер могат да намерят приложение относно искания за оповестяване, които се отнасят до документи от едно и също естество (Решение по дело Комисия/Enbw Energie Baden-Württemberg, точка 42 по-горе, точки 64 и 65 и Решение по дело Нидерландия/Комисия, точка 46 по-горе, точка 35).

48 Следва да се провери дали по отношение на производствата за прилагане на член 101 ДФЕС такава обща презумпция може да произтича от разпоредбите на Регламент № 1/2003 и Регламент № 773/2004, които уреждат конкретно правото на достъп до документи от преписките на Комисията по тези производства.

49 В това отношение е важно да се отбележи, че в тази област Регламент № 1/2003 и Регламент № 773/2004 преследват различни цели от тези, които си поставя Регламент № 1049/2001, тъй като целят да осигурят зачитане на правото на защита, от което се ползват засегнатите страни, и надлежното разглеждане на жалбите, като едновременно с това гарантират спазването на професионалната тайна в производствата съгласно член 101 ДФЕС, а не да гарантират максимални улеснения при упражняването на правото на достъп до документи и да насърчават добрите административни практики, осигурявайки възможно най-голяма прозрачност в процеса на вземане на решения от органите на публична власт, както и на информацията, на която се основават техните решения (Решение по дело Комисия/Enbw Energie Baden-Württemberg, точка 42 по-горе, точка 83 и Решение по дело Нидерландия/Комисия, точка 46 по-горе, точка 30).

50 Противно на твърдението на жалбоподателя, че при противоречие между Регламент № 1049/2001 и друга правна норма на Съюза разпоредбите на посочения регламент се ползват с предимство, Регламент № 1049/2001 и Регламент № 1/2003 не съдържат разпоредба, която да предвижда изрично предимството на единия спрямо другия. Ето защо следва да се осигури прилагане на всеки от тези регламенти, което да е съвместимо с прилагането на другия и да позволи по този начин тяхното съгласувано прилагане (Решение по дело Комисия/Enbw Energie Baden-Württemberg, точка 42 по-горе, точка 84 и Решение по дело Нидерландия/Комисия, точка 46 по-горе, точка 31).

51 Наистина правото на запознаване с материалите от административната преписка в рамките на производство за прилагане на член 101 ДФЕС и правото на достъп до документите на институциите по силата на Регламент № 1049/2001 се различават от правна гледна точка, но също така е вярно, че те водят до положение, което е сходно във функционален аспект.

Всъщност независимо от правното основание, на което е разрешен, достъпът до преписката позволява на заинтересованите лица да получат становищата и документите, представени от съответните предприятия и трети лица на Комисията (Решение по дело Комисия/Enbw Energie Baden-Württemberg, точка 42 по-горе, точка 89 и Решение по дело Нидерландия/Комисия, точка 46 по-горе, точка 32).

52 При все това член 27, параграф 2 и член 28 от Регламент № 1/2003, както и членове 6, 8, 15 и 16 от Регламент № 773/2004 въвеждат ограничения за използването на документите, съдържащи се в преписката във връзка с производство за прилагане на член 101 ДФЕС, като дават достъп до нея само на „засегнатите страни“ и „жалбоподателите“, чиято жалба Комисията възнамерява да отхвърли, при спазване на изискването да не се оповестяват търговските тайни и друга поверителна информация на предприятията, както и вътрешни документи на Комисията и на органите по конкуренция на държавите членки, стига документите, до които е осигурен достъп, да се използват само за целите на административно или съдебно производство за прилагане на член 101 ДФЕС (Решение по дело Комисия/Enbw Energie Baden-Württemberg, точка 42 по-горе, точка 86 и Решение по дело Нидерландия/Комисия, точка 46 по-горе, точка 38).

53 От предходното следва не само, че страните в производството за прилагане на член 101 ДФЕС не разполагат с неограничено право на достъп до документите, съдържащи се в преписката на Комисията, но и че третите лица, с изключение на жалбоподателите, също не разполагат в рамките на това производство с право на достъп до документите от преписката на Комисията (Решение по дело Комисия/Enbw Energie Baden-Württemberg, точка 42 по-горе, точка 87).

54 Тези съображения трябва да се вземат под внимание за целите на тълкуването на член 4, параграф 2, първо и трето тире от Регламент № 1049/2001. Действително, ако лица, различни от тези, които разполагат с право на достъп до преписката на основание на Регламент № 1/2003 и Регламент № 773/2004, или от тези, които по принцип имат право на такъв достъп, но не са го упражнили или той им е бил отказан, имаха право да получат достъп до документите на основание на Регламент № 1049/2001, установеният в Регламент № 1/2003 и Регламент № 773/2004 режим на достъп до преписката би бил поставен под въпрос (Решение по дело Комисия/Enbw Energie Baden-Württemberg, точка 42 по-горе, точка 88 и Решение по дело Нидерландия/Комисия, точка 46 по-горе, точка 40).

55 При тези условия следва да се приеме, че всеобщият достъп по силата на Регламент № 1049/2001 до документите, разменяни в рамките на производство за прилагане на член 101 ДФЕС между Комисията и засегнатите от това производство страни или трети лица, би могъл да застраши равновесието, което законодателят на Съюза е искал да осигури в Регламент № 1/2003 и Регламент № 773/2004 между задължението на засегнатите предприятия да съобщават евентуално чувствителни търговски данни на Комисията и гаранцията за засилена защита, чрез професионалната и търговската тайна, на предоставените по този начин на Комисията сведения (Решение по дело Комисия/Enbw Energie Baden-Württemberg, точка 42 по-горе, точка 90 и Решение по дело Нидерландия/Комисия, точка 46 по-горе, точка 39).

56 Впрочем следва да се приеме, що се отнася до събраните от Комисията данни в рамките на производствата по прилагане на член 101 ДФЕС по силата на известията на Комисията относно освобождаване от глоби и намаляване на техния размер по делата за картели (съответно ОВ C 45, 2002 г., стр. 3 и ОВ C 298, 2006 г., стр. 11; Специално издание на български език, 2007 г., глава 8, том 5, стр. 3), че оповестяването на тези данни би могло да разубеди потенциалните молители за освобождаване от глоби или намаляване на техния размер да правят изявления по силата на тези известия. Всъщност те биха могли да се намират в по-неблагоприятно положение от това на други участвали в картела предприятия, които не са съдействали на разследването или са съдействали в по-малка степен (Решение по дело Нидерландия/Комисия, точка 46 по-горе, точка 41).

57 Следователно за целите на тълкуването на изключенията по член 4, параграф 2, първо и трето тире от Регламент № 1049/2001, противно на твърденията на жалбоподателя, следва да се признае съществуването на обща презумпция, съгласно която оповестяването на документите, събрани от Комисията в рамките на производство за прилагане на член 101 ДФЕС, по принцип би накърнило както защитата на целите на дейностите на институциите на Съюза по инспектиране, разследване и одит, така и защитата на търговските интереси на предприятията, участващи в такова производство (вж. в този смисъл Решение по дело Комисия/Enbw Energie Baden-Württemberg, точка 42 по-горе, точка 92 и Решение по дело Нидерландия/Комисия, точка 46 по-горе, точка 42; вж. по аналогия Решение по дело Комисия/Éditions Odile Jacob, точка 39 по-горе, точка 123).

58 Предвид естеството на интересите, защитавани в рамките на производство за прилагане на член 101 ДФЕС, направеният в предходната точка извод се налага, независимо дали заявлението за достъп се отнася до вече приключило или до висящо производство. Всъщност публикуването на чувствителна информация относно икономическите дейности на участващите предприятия е в състояние да накърни техните търговски интереси независимо от наличието на висящо производство за прилагане на член 101 ДФЕС. Освен това перспективата за такова публикуване след приключването на това производство би рискувала да навреди на склонността на предприятията да сътрудничат, докато такова производство е висящо (Решение по дело Нидерландия/Комисия, точка 46 по-горе, точка 43; вж. по аналогия Решение по дело Комисия/Éditions Odile Jacob, точка 39 по-горе, точка 124).

59 Важно е впрочем да се подчертае, че съгласно член 4, параграф 7 от Регламент № 1049/2001 изключенията относно търговските интереси или чувствителните документи могат да се прилагат за период от тридесет години, а при необходимост дори и за по-дълъг период (Решение по дело Комисия/Éditions Odile Jacob, точка 39 по-горе, точка 125).

60 Накрая, посочената по-горе обща презумпция не изключва възможността да се докаже, че даден документ, чието оповестяване се иска, не е обхванат от тази презумпция или че съществува по-висш обществен интерес, който да обосновава оповестяването му по силата на член 4, параграф 2 от Регламент № 1049/2001 (Решение по дело Комисия/Éditions Odile Jacob, точка 39 по-горе, точка 126; Решение по дело Комисия/Enbw Energie Baden-Württemberg, точка 42 по-горе, точка 100 и Решение по дело Нидерландия/Комисия, точка 46 по-горе, точка 45).

61 С оглед на изложеното по-горе следва да се приеме, че противно на твърдяното по същество от жалбоподателя, Комисията не е била длъжна да извърши конкретна и индивидуална проверка на документите от преписката относно въздушния превоз на товари.

62 Следователно първото основание трябва да бъде отхвърлено.

По второто основание: нарушение на член 4, параграф 2, първо тире от Регламент № 1049/2001, доколкото Комисията е приела, че преписката относно въздушния превоз на товари и пълният текст на решението относно въздушния превоз на товари попадат в обхвата на изключението от правото на достъп до документи, свързано със защита на търговските интереси на физическо или юридическо лице

63 Според жалбоподателя Комисията не е обосновала извода, че достъпът до преписката относно въздушния превоз на товари и до пълния текст на решението относно въздушния превоз на товари засяга търговските интереси на физическо или юридическо лице. Той напомня, че решението относно въздушния превоз на товари се отнася до периода между декември 1999 г. и февруари 2006 г. Според жалбоподателя търговските данни вече не са нито актуални, нито подлежащи на защита. Самата Комисия, в Известието относно правилата за достъп до преписката на Комисията при производства по членове [101 ДФЕС] и [102 ДФЕС], членове 53,

54 и 57 от Споразумението за ЕИП и Регламент (ЕО) № 139/2004 на Съвета (ОВ C 325, 2005 г., стр. 7; Специално издание на български език, 2007 г., глава 8, том 4, стр. 220), посочвала, че по принцип данните престават да бъдат поверителни след изтичане на пет години.

64 Комисията, подкрепена от встъпилите страни, оспорва доводите на жалбоподателя.

65 Най-напред, следва да се отбележи, че с оглед на посоченото в точка 57 по-горе Комисията е можела да предположи, че достъпът до преписката относно въздушния превоз на товари и до поверителния вариант на решението относно въздушния превоз на товари може да засегне търговските интереси на предприятията, за които се отнася разследването относно въздушния превоз на товари. Следователно, противно на твърдяното по същество от жалбоподателя, Комисията не е била длъжна да излага конкретни мотиви в това отношение.

66 На следващо място, трябва да се припомни, че както е видно от самия текст на член 4, параграф 7 от Регламент № 1049/2001 и както е подчертано в съдебната практика (вж. точка 59 по-горе), посочените в тази разпоредба изключения могат да се прилагат за период от тридесет години, а ако е необходимо, и след изтичането на този срок, що се отнася по-конкретно до изключението, свързано със защитата на търговските интереси.

67 В случая самият жалбоподател признава, че решението относно въздушния превоз на товари се отнася до периода между декември 1999 г. и февруари 2006 г., тоест не са изтекли тридесет години от приемането на обжалваното решение.

68 Следователно настоящото основание трябва да бъде отхвърлено.

По третото основание: нарушение на член 4, параграф 2, трето тире от Регламент № 1049/2001, доколкото Комисията приема, че преписката относно въздушния превоз на товари и пълният текст на решението относно въздушния превоз на товари попадат в обхвата на изключението от правото на достъп до документи, свързано със защита на целите на дейностите по разследване

69 Жалбоподателят твърди, че разследването относно въздушния превоз на товари е приключило към момента на приемането на обжалваното решение въпреки някои висящи пред Общия съд производства по жалби за отмяна на решението относно въздушния превоз на товари. Следователно Комисията неправилно е предположила, че оповестяването на преписката относно въздушния превоз на товари и на пълния текст на решението относно въздушния превоз на товари би могло да засегне защитата на целите на дейностите ѝ по разследване.

70 Доводите на жалбоподателя не могат да бъдат приети, както основателно поддържат Комисията и встъпилите страни. Всъщност, както се посочва в точка 57 по-горе, Комисията е можела да предположи, че достъпът до преписката относно въздушния превоз на товари и до решението относно въздушния превоз на товари може да засегне защитата на целите на дейностите ѝ по разследване.

71 Освен това е важно да се подчертае, че както отбелязва самият жалбоподател, към момента на приемането на обжалваното решение от Комисията пред Общия съд има няколко висящи производства, в които се оспорва законосъобразността на решението относно въздушния превоз на товари, а именно висящите понастоящем пред Общия съд дела Air Canada/Комисия, T-9/11, Koninklijke Luchtvaart Maatschappij/Комисия, T-28/11, Japan Airlines/Комисия, T-36/11, Cathay Pacific Airways/Комисия, T-38/11, Cargolux Airlines/Комисия, T-39/11, Lan Airlines and Lan Cargo/Комисия, T-40/11, Singapore Airlines and Singapore Airlines Cargo PTE/Комисия, T-43/11,

Deutsche Lufthansa и др./Комисия, T-46/11, British Airways/Комисия, T-48/11, SAS Cargo Group и др./Комисия, T-56/11, Air France KLM/Комисия, T-62/11, Air France/Комисия, T-63/11 и Martinair Holland/Комисия, T-67/11.

72 Ето защо следва да се констатира, че в зависимост от изхода от различните посочени в предходната точка производства е възможно Комисията да бъде принудена да възобнови дейността си с оглед на евентуалното приемане на ново решение (вж. в този смисъл Решение по дело Комисия/Éditions Odile Jacob, точка 39 по-горе, точка 130). Следователно, противно на твърденията на жалбоподателя, разследването относно въздушния превоз на товари не може да се приеме за окончателно приключило към момента на приемането на обжалваното решение.

73 От посоченото по-горе следва, че настоящото основание трябва да бъде отхвърлено.

По четвъртото основание: нарушение на последната част от изречението на член 4, параграф 2 от Регламент № 1049/2001, доколкото по-висш обществен интерес налагал оповестяването на преписката относно въздушния превоз на товари и на пълния текст на решението относно въздушния превоз на товари

– Предварителни бележки

74 От последната част от изречението на член 4, параграф 2 от Регламент № 1049/2001 следва, че институциите на Съюза не отказват достъпа до документ, когато оповестяването е продиктувано от по-висш обществен интерес, дори и да е възможно то да засегне, както е в конкретния случай, защитата на търговските интереси на физическо или юридическо лице или на целите на дейностите на институциите на Съюза по инспектиране, разследване и одит.

75 В този контекст следва да бъдат претеглени, от една страна, особеният интерес, чиято защита трябва да се осигури, като не се оповести съответният документ, и от друга страна, общият интерес от предоставяне на достъп до този документ, като се имат предвид предимствата, които, както се посочва в съображение 2 от Регламент № 1049/2001, произтичат от по-голямата прозрачност, а именно по-голяма възможност за гражданите да участват в процеса на вземане на решения и по-голяма законност, ефективност и отговорност на администрацията по отношение на гражданите в демократичната система (Решение на Общия съд от 21 октомври 2010 г. по дело Agapiou Joséphidès/Комисия и EACEA, T-439/08, непубликувано в Сборника, точка 136).

76 Както се посочва в точка 16 по-горе, в обжалваното решение Комисията приема, че в потвърдителното заявление не са изложени доводи, с които може да се докаже наличието на по-висш обществен интерес, обосноваващ предоставянето на жалбоподателя на достъп до преписката относно въздушния превоз на товари или до поверителния вариант на решението относно въздушния превоз на товари.

77 Жалбоподателят твърди, че този извод е неправилен. В това отношение той излага доводи в четири части. Те са свързани, първо, с наличието на присъщ обществен интерес от оповестяването на документите по разследване в областта на конкуренцията, второ, с необходимостта от оповестяване на документите, които биха увеличили шансовете при искове за обезщетение на вреди в резултат на нарушение на правилата на конкуренцията (наричани по-нататък „искове за обезщетение“), трето, с факта, че правото на достъп до документи е основно право, и четвърто, с отчитането на предходните доводи като цяло.

– По първата част, свързана с наличието на присъщ по-висш обществен интерес от оповестяването на документите по разследване в областта на конкуренцията

78 Жалбоподателят твърди, че по естеството си общественият интерес от оповестяване на отнасящите се до картел документи е важен, тъй като гражданите имат интерес да не бъде нарушена конкуренцията. Той подчертава, че картелът относно въздушния превоз на товари обхваща почти изцяло икономически сектор от голямо значение и се е отразил съществено на функционирането на вътрешния пазар, както и е породил сериозни последици за голям брой участници на пазара и за широката общественост. Според жалбоподателя наличието на този обществен интерес обосновава оповестяването на преписката относно въздушния превоз на товари и на решението относно въздушния превоз на товари.

79 С този оспорван от Комисията довод жалбоподателят изтъква по същество наличието на по-висш обществен интерес, по смисъла на последната част от изречението на член 4, параграф 2 от Регламент № 1049/2001, от разгласяването на мотивите, по които Комисията приема решенията си в областта на конкуренцията или поне „важните“ решения, като този интерес винаги имал предимство пред, от една страна, търговските интереси на съответните предприятия и от друга страна, интереса от защита на дейността на Комисията по разследване.

80 В това отношение следва да се приеме, че обществеността трябва да има възможност да се запознае с дейността на Комисията в областта на конкуренцията, за да може, от една страна, да установи достатъчно точно действията, за които могат да бъдат наложени санкции на икономическите оператори, и от друга страна, да е наясно с практиката на Комисията при вземане на решения, тъй като тя има основно значение за функционирането на вътрешния пазар, което засяга всички граждани на Съюза в качеството им на икономически оператори или потребители.

81 Ето защо е налице по-висш обществен интерес от предоставяне на възможност на обществеността да се запознае с някои основни аспекти от дейността на Комисията в областта на конкуренцията.

82 При все това, противно на твърдяното по същество от жалбоподателя, наличието на този обществен интерес не задължава Комисията да предоставя всеобщ достъп, на основание Регламент № 1049/2001, до всички данни, събрани в производство за прилагане на член 101 ДФЕС.

83 Всъщност следва да се припомни, че такъв всеобщ достъп би могъл да застраши равновесието, което законодателят на Съюза е искал да осигури в Регламент № 1/2003 между задължението на засегнатите предприятия да съобщават евентуално чувствителни търговски данни на Комисията и гаранцията за засилена защита, чрез професионалната и търговската тайна, на предоставените по този начин на Комисията сведения (вж. точка 55 по-горе).

84 Освен това следва да се отбележи, че видно от съображение 6 от Регламент № 1049/2001, интересът на обществеността от запознаване с документ на основание на принципа на прозрачност няма същото значение в зависимост от това дали документът е свързан с административно производство, или с процедура, в която институцията на Съюза действа като законодател (Решение по дело Agapiou Joséphidès/Комисия и EACEA, точка 75 по-горе, точка 139; вж. също в този смисъл Решение по дело Комисия/Enbw Energie Baden-Württemberg, точка 42 по-горе, точка 91).

85 С оглед на изложеното по-горе общественият интерес от запознаване с дейността на Комисията в областта на конкуренцията сам по себе си не обосновава оповестяването на преписката от разследването, нито на пълния текст на приетото решение, тъй като тези документи не са необходими за запознаване с основните аспекти от дейността на Комисията, каквито са изходът

от производството и водещите дейността ѝ съображения. Всъщност Комисията може да представи достатъчно информация за посочените изход и съображения по-специално като публикува неповерителен вариант на съответното решение.

86 Това заключение не може да бъде оборено с довода на жалбоподателя, че като публикува неповерителен вариант на решението относно картела, Комисията само изпълнява отделно задължение, различно от произтичащото от прилагането на Регламент № 1049/2001. Всъщност въпросът дали това публикуване е задължително, няма никакво значение за въпроса дали то задоволява обществения интерес.

87 Изводът в точка 85 по-горе не може да бъде оборен и с довода на жалбоподателя, че една година след приемането на решението относно въздушния превоз на товари неповерителният му вариант все още не е публикуван и публикуването му може винаги да бъде отлагано поради разногласието между съответните предприятия и Комисията по отношение на информацията, която трябва да се приеме за поверителна.

88 Във връзка с това е достатъчно да се отбележи, че въпросът дали Комисията е била длъжна при поискване да предостави неповерителен вариант на решението относно въздушния превоз на товари, ще бъде разгледан в изложението относно петото основание.

89 Следователно първата част от четвъртото основание трябва да бъде отхвърлена.

– По втората част, свързана с необходимостта от оповестяване на документите, които биха увеличили шансовете при искове за обезщетение

90 Жалбоподателят подчертава, че има нужда от преписката относно въздушния превоз на товари и от пълния текст на решението относно въздушния превоз на товари, за да не загуби шансовете си да получи обезщетение за вредите, които е претърпял. Той припомня, че в Бялата книга от 2 април 2008 година относно исковете за обезщетение за вреди при нарушаване на антитръстовите правила на Европейската общност (COM(2008) 165) Комисията е признала, че исковете за обезщетение са средство за възстановяване и насърчаване на ненарушената конкуренция и за възпиране създаването на нови картели. Поради това жалбоподателят смята, че ефективността на посочените искове няма само за последица да защити лични интереси, а има и функция на генерална превенция от обществен интерес, както се признава в съдебната практика. Според жалбоподателя, като се има предвид, че достъпът до документи е основно право, общественият интерес от запазване на ефективна конкуренция в случая има предимство спрямо интереса на участниците в картела относно въздушния превоз на товари от защита на търговските им данни. Във всеки случай интересите на участниците в картела не били законни предвид неправомерността на действията им.

91 Комисията, подкрепена от встъпилите страни, оспорва доводите на жалбоподателя.

92 Следва да се отбележи, че всяко лице има право да поиска поправяне на вредите, които са му причинени в резултат от нарушение на член 101 ДФЕС. Това право всъщност укрепва действието на правилата на Съюза в областта на конкуренцията, като по този начин допринася за поддържането на ефективно равнище на конкуренция в Съюза (вж. Решение по дело Комисия/Enbw Energie Baden-Württemberg, точка 42 по-горе, точка 104 и цитираната съдебна практика).

93 Все пак сами по себе си толкова общи съображения не могат да имат превес над съображенията, обосноваващи отказа за оповестяване на въпросните документи (Решение по дело Комисия/Enbw Energie Baden-Württemberg, точка 42 по-горе, точка 105).

94 Действително, за да се осигури ефективна защита на правото на обезщетение на поискалото достъпа лице, не е необходимо всеки документ в рамките на производство съгласно член 101 ДФЕС да бъде представен на поискалото го лице с мотива, че то възнамерява да предяви иск за обезщетение на вреди, като се има предвид, че е малко вероятно да се наложи искът за обезщетение на вредите да се основава на цялата информация, съдържаща се в преписката по това производство (Решение по дело Комисия/Enbw Energie Baden-Württemberg, точка 42 по-горе, точка 106).

95 При това положение всяко лице, което желае да получи обезщетение за вредите, претърпени в резултат от нарушение на член 101 ДФЕС, следва да установи за какво му е необходим достъпът до съответния документ, съдържащ се в преписката на Комисията, за да може тя във всеки отделен случай да претегли интересите, обосноваващи предоставянето на тези документи, и тяхната защита, отчитайки всички релевантни обстоятелства по делото (Решение по дело Комисия/Enbw Energie Baden-Württemberg, точка 42 по-горе, точка 107).

96 Ако няма такава необходимост, интересът да се получи обезщетение за вредите, претърпени в резултат от нарушението на член 101 ДФЕС, не би могъл да представлява по-висш обществен интерес по смисъла на член 4, параграф 2 от Регламент № 1049/2001 (Решение по дело Комисия/Enbw Energie Baden-Württemberg, точка 42 по-горе, точка 108).

97 В случая жалбоподателят не е доказал за какво му е необходим достъпът до преписката относно въздушния превоз на товари или до пълния текст на решението относно въздушния превоз на товари, така че по-висш обществен интерес да обосновава оповестяването им съгласно член 4, параграф 2 от Регламент № 1049/2001.

98 От изложените по-горе съображения следва, че настоящата част от основанието трябва да бъде отхвърлена.

– По третата част, свързана с факта, че правото на достъп до документи е основно право

99 Жалбоподателят твърди, че правото на достъп до документи е основно право, чиято защита не обслужва само личния интерес на притежателя му. Правото на Съюза се характеризирало с обективната воля за спазване на основните права — изискване, което било свързано с общия публичен интерес и трябвало да бъде взето предвид при прилагането на Регламент № 1049/2001.

100 С този довод жалбоподателят изтъква на практика, че всяко искане за достъп до документи, като израз на основното право на прозрачност, е свързано с по-висш обществен интерес по смисъла на последната част от изречението на член 4, параграф 2 от Регламент № 1049/2001. Това би довело до невъзможност да бъдат приложени изключенията по член 4, параграф 2 от Регламент № 1049/2001, които биха били лишени от съдържание.

101 Поради това настоящата част от основанието следва да бъде отхвърлена по същество.

– По четвъртата част, свързана с вземането предвид на предходните части като цяло

102 Според жалбоподателя, макар трите предходни части да разкриват наличието на няколко обществени интереса, които, разгледани отделно, обосновават достъпа до преписката относно въздушния превоз на товари и до пълния текст на решението относно въздушния превоз на товари, обосновката ставала още по-ясна при разглеждане на тези интереси в тяхната съвкупност.

103 Като се има предвид отговорът на трите предходни части, настоящата част също трябва да бъде отхвърлена.

104 С оглед на всички изложени по-горе съображения четвъртото основание следва да бъде отхвърлено.

По петото основание: нарушение на член 4, параграф 6 от Регламент № 1049/2001, тъй като Комисията трябвало да предостави на жалбоподателя частичен достъп до преписката относно въздушния превоз на товари и да му изпрати неповерителен вариант на решението относно въздушния превоз на товари

105 Настоящото основание може да бъде разделено на две части, свързани съответно със задължението на Комисията, от една страна, да предостави на жалбоподателя частичен достъп до преписката относно въздушния превоз на товари и от друга страна, да му изпрати неповерителен вариант на решението относно въздушния превоз на товари.

106 Комисията, подкрепена от Air Canada и Société Air France, твърди, че тези две части трябва да бъдат отхвърлени по същество.

– По първата част, свързана със задължението на Комисията да предостави на жалбоподателя частичен достъп до преписката относно въздушния превоз на товари

107 Според жалбоподателя, дори да се приеме, че отказът да се предостави достъп до цялата преписка относно въздушния превоз на товари е основателен, Комисията би нарушила член 4, параграф 6 от Регламент № 1049/2001, ако не му предостави частичен достъп до тази преписка.

108 В това отношение е достатъчно да се припомни, че документите от преписката относно въздушния превоз на товари попадат в обхвата на общата презумпция, посочена в точка 57 по-горе, и че няма по-висш обществен интерес, който да налага оповестяването им. При това положение съгласно практиката на Съда за тези документи не се прилага задължението за оповестяване — пълно или частично — на тяхното съдържание (вж. в този смисъл Решение по дело Комисия/Enbw Energie Baden-Württemberg, точка 42 по-горе, точка 134).

109 Поради това настоящата част от основанието трябва да бъде отхвърлена.

– По втората част, свързана със задължението на Комисията да изпрати на жалбоподателя неповерителен вариант на решението относно въздушния превоз на товари

110 Според жалбоподателя, дори да се предположи, че Комисията е имала основание да отхвърли молбата му за достъп до пълния текст на решението относно въздушния превоз на товари, тя трябвало да уважи молбата му за достъп до неповерителен вариант на това решение; Комисия оспорва това твърдение.

111 В това отношение следва да се припомни, че съгласно член 4, параграф 6 от Регламент № 1049/2001, ако само част от искания документ попада в обхвата на едно или няколко от предвидените в този член изключения, останалите части на документа се оповестяват. Съгласно практиката на Съда разглеждането на частичния достъп до документ на институциите на Съюза трябва да се извършва с оглед на принципа на пропорционалност (вж. в този смисъл Решение на Съда от 6 декември 2001 г. по дело Съвет/Hautala, C-353/99 P, Recueil, стр. I-9565, точки 27 и 28).

112 От самия текст на споменатата в предходната точка разпоредба е видно, че дадена институция трябва да провери дали следва да се предостави частичен достъп до посочените в заявлението за достъп документи, като ограничи евентуалния отказ само до данните, обхванати от изключенията по член 4, параграф 6 от Регламент № 1049/2001. Институцията трябва да предостави такъв частичен достъп, ако преследваната от нея с отказа за достъп до документ цел може да бъде постигната, когато тя се ограничи до това да заличи частите, които могат да засегнат защитения обществен интерес (Решение на Общия съд от 25 април 2007 г. по дело WWF European Policy Programme/Съвет, T-264/04, Сборник, стр. II-911, точка 50; вж. също в този смисъл Решение по дело Съвет/Hautala, точка 111 по-горе, точка 29).

113 От тълкуването на член 4, параграф 6 от Регламент № 1049/2001 във връзка с последната част от изречението на член 4, параграф 2 от този регламент следва обаче, че когато посоченият в последната разпоредба по-висш обществен интерес обосновава оповестяването на част от документа, институцията на Съюза, до която е подадено заявлението за достъп, е длъжна да предостави достъп до тази част.

114 От точки 80 и 81 по-горе е видно, че следва да се признае наличието на по-висш обществен интерес от запознаване на обществеността с някои основни аспекти от дейността на Комисията в областта на конкуренцията, което налага оповестяването на данните, позволяващи по-специално да станат известни изходът от производството и водещите дейността на Комисията съображения.

115 За да бъдат установени необходимите за тази цел данни, е важно да се вземе предвид, че съгласно член 30, параграфи 1 и 2 от Регламент № 1/2003, като отчита законния интерес на предприятията от опазване на техните търговски тайни, Комисията е длъжна да публикува приетите от нея по член 7 от Регламента решения, в които да посочва наименованията на заинтересованите страни и основното съдържание на решението, включително всички наложени санкции. Всъщност предвид необходимостта от съгласувано прилагане на Регламент № 1049/2001 и Регламент № 1/2003 (вж. точка 50 по-горе) Комисията не би могла да откаже на основание Регламент № 1049/2001 да предостави достъп до документ, който при всички положения е длъжна да публикува съгласно Регламент № 1/2003.

116 Следователно не би могло да се приеме, че по-висшият обществен интерес от оповестяване, посочен в точка 114 по-горе, е зачетен само с публикуването на прессъобщение за приемането на съответното решение, дори в хипотеза, в която, както в настоящия случай, в това прессъобщение е описано накратко установеното нарушение, посочени са подведените под отговорност за него предприятия и размерът на наложената на всяко от тях глоба, тъй като в такова прессъобщение не се възпроизвежда основното съдържание на решенията, приети съгласно член 7 от Регламент № 1/2003. Този по-висш обществен интерес налага публикуването на неповерителен вариант на посочените решения.

117 Следователно Комисията е била длъжна да изпрати на жалбоподателя неповерителен вариант на решението относно въздушния превоз на товари след подаденото от него заявление, като това представлява частичен достъп до това решение по смисъла на член 4, параграф 6 от Регламент № 1049/2001.

118 Както бе посочено в точка 17 по-горе, Комисията е разгледала молбата за достъп до неповерителния вариант на решението относно въздушния превоз на товари в раздел 2, второ тире от обжалваното решение. Комисията посочва следното:

„Що се отнася до направеното от Вас при условията на евентуалност искане, бихме искали да Ви уведомим, че все още не е изготвен неповерителен вариант на [решението относно въздушния превоз на товари]. Службите на Комисията понастоящем изготвят този неповерителен вариант и обсъждат със страните кои части не трябва да бъдат публикувани. Както знаете, изготвянето

на неповерителен вариант на решение в областта на картелите отнема много време. Тъй като към момента все още не съществува неповерителен вариант, молбата Ви на основание Регламент № 1049/2001 е безпредметна. Ще Ви изпратим копие от неповерителния вариант веднага след като той бъде готов“.

119 Според жалбоподателя тази част от обжалваното решение трябва да бъде тълкувана буквално и следователно тя означава, че Комисията е отхвърлила молбата му за достъп до неповерителния вариант на решението относно въздушния превоз на товари само с мотива, че този вариант все още не съществува.

120 Както посочва жалбоподателят, ако се приеме този мотив, то Комисията би могла редовно да отказва частичен достъп до всеки документ, съдържащ поверителни данни. Всъщност предоставянето на частичен достъп изисква на практика да бъде изготвен неповерителен вариант на искания документ и поради това Комисията би могла всеки път само да заключава, че не съществува такъв вариант.

121 Безспорно Комисията е поела задължението да изпрати на жалбоподателя копие от неповерителния вариант на решението относно въздушния превоз на товари веднага след като той бъде изготвен. Следователно с обжалваното решение Комисията не е отхвърлила действително молбата на жалбоподателя за достъп до неповерителния вариант с мотива, че този вариант не съществува, а с мотива, че достъпът до него може да бъде предоставен в по-късен и неопределен момент.

122 Комисията твърди, че не е можела да предостави на жалбоподателя неповерителен вариант на решението относно въздушния превоз на товари към датата на приемане на обжалваното решение, тъй като е било необходимо най-напред да обсъди с предприятията, до които се отнася първото решение, кои данни трябва да бъдат заличени от поверителния му вариант.

123 В това отношение член 8, параграф 1 от Регламент № 1049/2001 предвижда:

„Потвърдителните заявления се разглеждат по най-бързия начин. В рамките на петнадесет работни дни от регистрирането на такова заявление институцията разрешава достъп до искания документ и го предоставя в същия срок, в съответствие с член 10, или в писмен отговор излага мотивите за пълния или частичния отказ на достъп. В случай на пълен или частичен отказ на достъп до документа институцията информира заявителя за начините на обжалване, на които има право, а именно обжалване пред съда и/или подаване на жалба до омбудсмана, съгласно условията, установени в членове [263 ДФЕС] и [228 ДФЕС]“.

124 Член 8, параграф 2 от същия регламент предвижда:

„По изключение, например при заявления, отнасящи се до твърде голям документ или до голям брой документи, срокът, предвиден в параграф 1, може да бъде удължен с петнадесет работни дни, като заявителят е нотифициран предварително за това и са предоставени подробно причините“.

125 Срокът по член 8, параграф 1 от Регламент № 1049/2001 е императивен и не може да бъде продължаван освен при посочените в член 8, параграф 2 от този регламент обстоятелства, като в противен случай този член ще бъде лишен от полезно действие, тъй като заявителят вече няма да знае точно от коя дата би могъл да подаде предвидените в член 8, параграф 3 от посочения регламент жалба по съдебен ред или жалба до омбудсмана (вж. Решение на Общия съд от 10 декември 2010 г. по дело Ryanair/Комисия, T-494/08-T-500/08 и T-509/08, Сборник, стр. II-5723, точка 39 и цитираната съдебна практика).

126 Ето защо следва да се отбележи, че разпоредбите на Регламент № 1049/2001, тълкувани в съдебната практика, не предвиждат възможността Комисията да отговори на потвърдително заявление, че достъпът до искания документ ще бъде предоставен в по-късен и неопределен момент.

127 Съдът на Съюза е приел обаче, че някои разпоредби в областта на конкуренцията, които предвиждат или достъп на засегнатите от разследването предприятия до преписката на Комисията, или незабавното изпращане от Комисията на данните, с които разполага, на органите за защита на конкуренцията на държавите членки, трябва да бъдат тълкувани с оглед на общия принцип за правото на предприятията на защита на търговските им тайни, намерил израз в член 339 ДФЕС (вж. в този смисъл Решение на Съда от 24 юни 1986 г. по дело AKZO Chemie и AKZO Chemie UK/Комисия, 53/85, Recueil, стр. 1965, точка 28 и Решение на Съда от 19 май 1994 г. по дело SEP/Комисия, C-36/92 P, Recueil, стр. I-1911, точка 36).

128 Следователно, както отбелязват Комисията и някои от встъпилите страни, видно от съдебната практика, когато предприятие твърди, че отнасящ се до него документ съдържа търговски тайни или други поверителни данни, Комисията не трябва да го разгласява, преди да се премине през няколко етапа. Най-напред, Комисията трябва да даде възможност на съответното предприятие да изрази становище. На следващо място, тя трябва да приеме по този въпрос надлежно мотивирано решение, с което предприятието да може да се запознае. На последно място, с оглед на изключително тежката вреда, която може да произтече от неправомерното разгласяване на този документ, преди да изпълни решението си, Комисията трябва да даде възможност на предприятието да сезира съда на Съюза, за да бъде упражнен контрол върху направените изводи и да бъде възпрепятствано разгласяването (Решение по дело AKZO Chemie и AKZO Chemie UK/Комисия, точка 127 по-горе, точка 29 и Решение по дело SEP/Комисия, точка 127 по-горе, точки 38 и 39; вж. също Решение на Съда от 14 февруари 2008 г. по дело Varec, C-450/06, Сборник, стр. I-581, точка 54).

129 Въз основа на тези съображения следва да се признае, че за изготвянето на неповерителен вариант на решение на Комисията в областта на конкуренцията може да е необходим известен период от време, несъвместим със сроковете по член 8, параграфи 1 и 2 от Регламент № 1049/2001, в рамките на които трябва да се отговори на потвърдителните заявления, за да могат да бъдат надлежно отчетени интересите на съответните предприятия, изтъкнали конкретно поверителността на някои данни.

130 При все това с оглед на значението на принципа на прозрачност в конституционната система на Съюза и задължението, което по принцип се предвижда за Комисията съгласно член 8, параграфи 1 и 2 от Регламент № 1049/2001 и общото ѝ задължение за полагане на дължимата грижа, да разглежда потвърдителните заявления по най-бързия начин, тя трябва да се постарае да спази посочените в точка 128 по-горе етапи във възможно най-кратък срок и при всички случаи в разумен срок, който трябва да се определя в зависимост от конкретните обстоятелства на всеки случай. В това отношение следва да се вземе предвид дали са подадени малко или много молби за поверително третиране от съответните предприятия и да се отчете тяхната техническа и юридическа сложност.

131 В случая в отговор на писмените въпроси на Общия съд Комисията е предоставила подробни сведения относно, от една страна, броя на молбите за поверително третиране във връзка с решението относно въздушния превоз на товар, подадени до нея към момента на приемане на обжалваното решение, и от друга страна, свързаната с обработването на тези молби трудова натовареност.

132 От тези сведения следва, най-напред, че на 10 декември 2010 г. Комисията е приканила предприятията, до които се отнася решението за въздушния превоз на товари, да ѝ съобщят частите от него, които според тях съдържат търговски тайни или поверителни данни. Между 30 декември 2010 г. и 12 април 2011 г. в Комисията са постъпили, понякога обемни, молби за поверително третиране от четиринадесет от тези предприятия.

133 На следващо място, на 20 юли 2011 г. Комисията изпраща на посочените в предходната точка предприятия проект за неповерителен вариант на решението относно въздушния превоз на товари, в който са заличени някои от данните, изтъкнати като поверителни. Към датата на приемане на обжалваното решение обаче шест от тези предприятия продължават да твърдят, че съществена част от този проект е поверителна, а четири други предприятия все още не са дали съгласието си за публикуването му. Всъщност само четири от предприятията са дали съгласието си за това.

134 С оглед на броя и значимостта на молбите за поверителност, които трябва да обработи Комисията, срокът от осем месеца и двадесет и пет дни, изтекъл между приемането на решението относно въздушния превоз на товари (9 ноември 2010 г.) и на обжалваното решение (3 август 2011 г.), не може да се приеме за неразумен.

135 Следователно Комисията не е проявила небрежност при обработката на потвърдителното заявление, що се отнася до частите от решението относно въздушния превоз на товари, които към момента на приемане на обжалваното решение засегнатите от първото решение предприятия продължават да изтъкват като поверителни. Ето защо следва да се приеме, че по отношение на тези части от решението относно въздушния превоз на товари член 4, параграф 6 от Регламент № 1049/2001 не е бил нарушен, и поради това следва да се отхвърли настоящата част от основанието.

136 При все това нито от сведенията, предоставени от Комисията в отговор на писмените въпроси на Общия съд, нито от предоставената в хода на съдебното заседание информация е видно, че засегнатите от решението относно въздушния превоз на товари предприятия изтъкват поверителността на целия му текст. Освен това само сведенията от отговора на Комисията на въпросите на Общия съд, които са релевантни за разрешаването на настоящия спор, а именно отнасящите се до периода преди приемането на обжалваното решение, не позволяват да се заключи, че при приемане на това решение подадените молби за поверителност са се отнасяли до толкова съществени части, че вариантът на решението без тях би бил неразбираем.

137 Следователно е нямало пречка Комисията да изпрати на жалбоподателя частта от неповерителния вариант на решението относно въздушния превоз на товари, за която не е поискано поверително третиране.

138 Поради това Комисията е била длъжна да предостави на жалбоподателя по негово искане такъв неповерителен вариант на решението относно въздушния превоз на товари, без да изчаква окончателното произнасяне по всички молби за поверително третиране, представени от засегнатите предприятия.

139 Всъщност, от една страна, такъв подход е в съответствие с духа на Регламент № 1049/2001, член 7, параграф 1 и член 8, параграфи 1 и 2 от който изискват бърза обработка на заявленията за достъп до документи и член 4, параграф 6 от който задължава институциите на Съюза да предоставят достъп до частите от документите, които не попадат в обхвата на уредено в същия член изключение.

140 От друга страна, ако Комисията има право да не разгласява частите от решенията за прилагане на член 101 ДФЕС, чиято поверителност не буди съмнение, до датата, на която или всички предприятия, до които се отнасят тези решения, дадат съгласие за публикуването им, или

всички посочени в точка 128 по-горе етапи са били спазени, тези предприятия биха били подтикнати да повдигат и поддържат възражения не само за да защитят законните си искания за поверителност, но и за да забавят публикуването с цел да ограничат шансовете на предприятията или потребителите, които смятат, че са претърпели вреди вследствие на техните действия, при предявяването на искове за обезщетение пред националните съдилища.

141 Поради това следва да се заключи, че Комисията е нарушила член 4, параграф 6 от Регламент № 1049/2001, като не е изпратила на жалбоподателя неповерителен вариант на решението относно въздушния превоз на товари, в който са заличени данните, за които засегнатите предприятия продължават да твърдят, че са поверителни.

142 Ето защо настоящата част от основанието следва да бъде приета, що се отнася до тези данни, а обжалваното решение — да бъде частично отменено.

143 Настоящото основание, както и жалбата трябва да бъдат отхвърлени в останалата им част.

По съдебните разноски

144 Съгласно член 87, параграф 3 от Процедурния правилник Общият съд може да разпредели съдебните разноски или да реши всяка страна да понесе направените от нея разноски, ако всяка от страните е загубила по едно или няколко от предявените основания или поради изключителни обстоятелства.

145 В случая, макар жалбоподателят и Комисията да са загубили съответно по едно или няколко от предявените основания, основната част от жалбата е отхвърлена. Ето защо следва да се постанови, че жалбоподателят понася, наред с направените от него съдебни разноски, половината от разноските на Комисията.

146 Съгласно член 87, параграф 4, трета алинея от Процедурния правилник Общият съд може да постанови, че встъпила страна, различна от държавите членки и институциите, които са встъпили в делото, от държавите, които са страни по Споразумението за ЕИП, различни от държавите членки, както и от Надзорния орган на Европейската асоциация за свободна търговия (ЕАСТ), понася направените от нея съдебни разноски.

147 В случая следва да се постанови, че встъпилите страни понасят направените от тях съдебни разноски.

По изложените съображения

ОБЩИЯТ СЪД (първи състав)

реши:

1) **Отменя отказа на Комисията от 3 август 2011 г. да предостави достъп до преписката по административното производство, в което е постановено Решение C(2010) 7694 окончателен (дело COMP/39.258 — Въздушен превоз на товари), до пълния текст на това решение и до неповерителния му вариант, доколкото Комисията е отказала достъп до частта от неповерителния вариант на разглежданото решение, за която засегнатите от него предприятия не твърдят или не продължават да твърдят, че е поверителна.**

2) **Отхвърля жалбата в останалата ѝ част.**

3) Осъжда Schenker AG да заплати направените от него съдебни разноски, както и половината от разноските на Европейската комисия.

4) Koninklijke Luchtvaart Maatschappij NV, Martinair Holland NV, Société Air France SA, Cathay Pacific Airways Ltd, Air Canada, Lufthansa Cargo AG и Swiss International Air Lines AG понасят направените от тях съдебни разноски.

Kanninen Pelikánová Buttigieg

Обявено в открито съдебно заседание в Люксембург на 7 октомври 2014 година.

Подписи