Zbirka odločb sodne prakse

SODBA SPLOŠNEGA SODIŠČA (prvi senat)

z dne 7. oktobra 2014*

„Dostop do dokumentov — Uredba (ES) št. 1049/2001 — Upravni spis in dokončen sklep Komisije glede omejevalnega sporazuma, nezaupna različica tega sklepa — Zavrnitev dostopa — Obveznost konkretnega in posamičnega preizkusa — Izjema glede varstva poslovnih interesov tretjega — Izjema glede varstva namena preiskave — Prevladujoč javni interes“

V zadevi T-534/11,

Schenker AG s sedežem v Essnu (Nemčija), ki jo zastopajo C. von Hammerstein, B. Beckmann in C.-D. Munding, odvetniki,

tožeča stranka,

proti

Evropski komisiji, ki so jo sprva zastopali M. Kellerbauer, C. ten Dam in P. Costa de Oliveira, nato M. Kellerbauer, P. Costa de Oliveira in H. Leupold, zastopniki,

tožena stranka,

ob intervenciji

Koninklijke Luchtvaart Maatschappij NV s sedežem v Amsterdamu (Nizozemska), ki jo zastopa M. Smeets, odvetnik,

in

Martinair Holland NV, s sedežem v Haarlemmermeerju (Nizozemska), ki jo zastopata R. Wesseling in M. Bredenoord-Spoek, odvetnika,

in

Société Air France SA s sedežem v Roissy-en-France (Francija), ki jo zastopata A. Wachsmann in S. Thibault-Liger, odvetnika,

in

Cathay Pacific Airways Ltd s sedežem v Queensway, Hongkong (Kitajska), ki so jo sprva zastopali B. Bär-Bouyssière, odvetnik, M. Rees, solicitor, D. Vaughan, QC, in R. Kreisberger, barrister,nato M. Rees, solicitor, D. Vaughan, QC, in R. Kreisberger, barrister,

in

* Jezik postopka: nemščina.

Air Canada s sedežem v Quebecu (Kanada), ki jo zastopata J. Pheasant, solicitor, in C. Wünschmann, odvetnik,

in

Lufthansa Cargo AG s sedežem v Frankfurtu na Majni (Nemčija)

in

Swiss International Air Lines AG s sedežem v Baslu (Švica),

ki sta jih sprva zastopala S. Völcker in E. Arsenidou, nato S. Völcker in J. Orologas, odvetniki,

intervenienti,

zaradi predloga za razglasitev ničnosti odločbe Komisije z dne 3. avgusta 2011, s katero je bil zavrnjen dostop do upravnega spisa v zvezi s Sklepom C(2010) 7694 finale (zadeva COMP/39.258 – Letalski tovorni prevoz), do tega sklepa v neokrnjeni obliki in do njegove nezaupne različice,

SPLOŠNO SODIŠČE (prvi senat),

v sestavi H. Kanninen (poročevalec), predsednik, I. Pelikánová, sodnica, in E. Buttigieg, sodnik,

sodna tajnica: K. Andová, administratorka,

na podlagi pisnega postopka in obravnave z dne 21. marca 2014

izreka naslednjo

Sodbo

Dejansko stanje

1 Evropska komisija je 9. novembra 2010 sprejela Sklep C(2010) 7694 finale (zadeva COMP/39.258 – Letalski tovorni prevoz) v zvezi s postopkom izvajanja člena 101 PDEU (v nadaljevanju: sklep LTP). V tem sklepu, ki je bil sprejet na podlagi člena 7 Uredbe Sveta (ES) št. 1/2003 z dne 16. decembra 2002 o izvajanju pravil konkurence iz členov [101 PDEU] in [102 PDEU] (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 8, zvezek 2, str. 205), je Komisija ugotovila, da je več podjetij kršilo člen 101(1) PDEU s tem, da so sodelovala pri omejevalnem sporazumu na svetovni ravni, ki je zadeval storitve letalskega tovornega prevoza (v nadaljevanju: omejevalni sporazum LTP) v Evropskem gospodarskem prostoru (EGP), in tem podjetjem naložila globe, katerih skupni znesek je znašal 799.445.000 EUR.

2 Tožeča stranka, družba Schenker AG, ki je podjetje za logistične storitve, je 21. aprila 2011 pri Komisiji vložila prošnjo za dostop do celotnega spisa postopka, v katerem je bil sprejet sklep LTP (v nadaljevanju: spis LTP), podredno pa do neokrnjenega sklepa LTP in še bolj podredno do nezaupne različice tega sklepa na podlagi Uredbe Evropskega parlamenta in Sveta (ES) št. 1049/2001 z dne 30. maja 2001 o dostopu javnosti do dokumentov Evropskega parlamenta, Sveta in Komisije (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 1, zvezek 3, str. 331). Tožeča stranka je v prošnji navedla, da ima specifičen interes za pridobitev teh dokumentov, saj sta dva od naslovnikov sklepa LTP zoper njo pri nizozemskem sodišču vložila pravno sredstvo zaradi ugotovitve, da tožeči stranki ne dolgujeta odškodnine zaradi kršitve prava konkurence.

3 Komisija je z dopisom z dne 25. maja 2011 zavrnila to prošnjo.

4 Tožeča stranka je 15. junija 2011 na podlagi člena 7(2) Uredbe št. 1049/2001 vložila potrdilno prošnjo, v kateri je zahtevala, naj Komisija ponovno preuči svoje stališče (v nadaljevanju: potrdilna prošnja).

5 Komisija je z dopisom z dne 3. avgusta 2011 (v nadaljevanju: izpodbijana odločba) zavrnila potrdilno prošnjo.

6 Komisija je v izpodbijani odločbi najprej razmejila obseg potrdilne prošnje. Navedla je, da ima enak predmet kot prvotna prošnja (oddelek 2, tretji odstavek, izpodbijane odločbe).

7 Potem je Komisija ločeno obravnavala na eni strani prošnjo za dostop do spisa LTP in neokrnjenega sklepa LTP ter na drugi strani prošnjo za dostop do nezaupne različice te odločbe (glej oddelek 2, četrti odstavek, prva in druga alinea, izpodbijane odločbe).

8 Glede prošenj za dostop do spisa LTP in neokrnjene različice sklepa LTP je Komisija navedla, prvič, da ji določbe Uredbe št. 1/2003 ter določbe Uredbe Komisije (ES) št. 773/2004 z dne 7. aprila 2004 v zvezi z vodenjem postopkov Komisije v skladu s členoma [101 PDEU] in [102 PDEU] (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 8, zvezek 3, str. 81) prepovedujejo razkritje informacij, pridobljenih v okviru preiskave v zvezi z izvajanjem člena 101 PDEU ali člena 102 PDEU (v nadaljevanju: preiskava na področju konkurence). Komisija je ocenila, da te prepovedi ni mogoče obiti na podlagi Uredbe št. 1049/2001 in da je bil njen namen varstvo sistema izvajanja pravil o konkurenci ter varstvo interesa zadevnih podjetij, da informacije, ki so jih predložila Komisiji, in zaupne informacije ne bodo razkrite. Poleg tega je Komisija menila, da splošna domneva zaupnosti zajema tudi „dokumente, ki jih želi pridobiti [tožeča stranka]“ (oddelek 3.1 izpodbijane odločbe).

9 Drugič, Komisija je navedla, da je sklep LTP predmet več ničnostnih tožb, v zvezi s katerimi poteka postopek pred Splošnim sodiščem, zaradi česar ni mogoče šteti, da je preiskava, ki je privedla do sprejetja tega sklepa (v nadaljevanju: preiskava LTP), dokončno zaključena. Po mnenju Komisije ni mogoče izključiti, da v okviru sodnega postopka glede zakonitosti sklepa Komisije Splošno sodišče od nje zahteva predložitev dokumentov iz njenega spisa. Komisija je navedla, da bi razkritje teh dokumentov lahko poseglo v zadevni sodni postopek. Ta institucija je tudi menila, da bi bila glede na rezultat postopkov, ki potekajo pred Splošnim sodiščem, lahko prisiljena ponovno odpreti preiskavo LTP. Zato naj bi razkritje „zaprošenih dokumentov“ omejilo njeno zmožnost, da sprejme novo odločbo brez zunanjih vplivov, in bi škodilo namenu njene preiskave (oddelek 3.2, prvi odstavek, izpodbijane odločbe).

10 Poleg tega je Komisija menila, da imajo podjetja, ki so predložila informacije v okviru preiskave na področju konkurence, legitimna pričakovanja, da se te ne bodo razkrile, z izjemo odločbe, s katero je preiskava končana in iz katere so odstranjene poslovne skrivnosti in druge zaupne informacije. Komisija je navedla, da so „dokumenti, na katere se je nanašala [potrditvena prošnja]“ obsegali „dokumente v zvezi z imuniteto in ugodno obravnavo“, dokumente, pridobljene pri pregledih, zahteve po informacijah, odgovore na te zahteve, obvestilo o ugotovitvah o možnih kršitvah, odgovore na ta obvestila o ugotovitvah o možnih kršitvah in interne dokumente Komisije. Komisija je navedla, da bi razkritje takih dokumentov, kljub jamstvom glede zaupnosti, ki so določena v uredbah št. 1/2003 in 773/2004, odvzelo pomen tem jamstvom in spodbudilo podjetja, vpletena v prihodnje preiskave, da svoje sodelovanje omejijo na minimum, kar naj bi Komisijo oviralo pri učinkovitem izvajanju pravil o konkurenci (oddelek 3.2, od drugega do šestega odstavka, izpodbijane odločbe).

11 Na podlagi prej navedenega je Komisija sklenila, da so „ti dokumenti“ v celoti zajeti z izjemo iz člena 4(2), tretja alinea, Uredbe št. 1049/2001, in sicer izjemo glede varstva namena inšpekcij, preiskav in revizij (oddelek 3.2, sedmi odstavek, izpodbijane odločbe).

12 Tretjič, Komisija je navedla, da „zaprošeni dokumenti“ vsebujejo občutljive poslovne informacije, katerih razkritje bi oslabilo varstvo poslovnih interesov zadevnih podjetij v smislu člena 4(2), prva alinea, Uredbe št. 1049/2001. Komisija je menila, da ni bilo mogoče natančneje pojasniti vsebine teh informacij, ne da bi se deloma razkrile in bi se tako odvzel učinek izjemi iz te določbe (oddelek 3.3 izpodbijane odločbe).

13 Četrtič, Komisija je navedla, da so nekateri organi iz tretjih držav, pristojni za konkurenco, objavili odločbe glede omejevalnega sporazuma LTP in da so bile nekatere od teh priložene potrditveni prošnji. Kljub temu je Komisija ugotovila, da v nasprotju z navedbami tožeče stranke v tej prošnji ta okoliščina ne posega v nujnost varstva spisa LTP in neokrnjene različice sklepa LTP (oddelek 3.4.1 izpodbijane odločbe).

14 Petič, Komisija meni, da v nasprotju z navedbami tožeče stranke v potrditveni prošnji po eni strani ni bilo treba opraviti posamične analize vsakega dokumenta, do katerega je bil dostop zavrnjen, ker sodna praksa dopušča domnevo, da so vsi zaupni, in po drugi strani sprejetje sklepa LTP ne pomeni definitivnega zaključka preiskave LTP (oddelek 3.4.2 izpodbijane odločbe).

15 Šestič, Komisija navaja, da so bili „zadevni dokumenti“ v celoti zajeti z izjemama iz člena 4(2), prva in tretja alinea, Uredbe št. 1049/2001 in da zato ni bilo mogoče odobriti delnega dostopa do teh dokumentov (oddelek 4 izpodbijane odločbe).

16 Sedmič, Komisija je navedla, da se v skladu s členom 4(2), zadnji stavek, Uredbe št. 1049/2001 izjeme iz prejšnje točke ne uporabijo, če prevlada javni interes za razkritje. Vendar pa je menila, da potrditvena prošnja ni vsebovala argumentov, ki bi izkazovali obstoj takega interesa (oddelek 5 izpodbijane odločbe).

17 Glede prošnje za dostop do nezaupne različice sklepa LTP je Komisija navedla, da je ta različica v pripravi. Komisija je poudarila, da priprava nezaupne različice sklepa o izvajanju člena 101 PDEU na področju omejevalnih sporazumov zahteva veliko časa in da z zadevnimi podjetji razpravlja o delih sklepa LTP, ki jih je treba izključiti iz njegove nezaupne različice. Nazadnje, Komisija je navedla, da je prošnja tožeče stranke za dostop brezpredmetna, saj ta različica še ne obstaja. Vendar pa se je zavezala, da bo tožeči stranki tako različico posredovala, takoj ko bo ta pripravljena (oddelek 2, četrti odstavek, druga alinea, izpodbijane odločbe).

Postopek in predlogi strank

18 Tožeča stranka je v sodnem tajništvu Splošnega sodišča to tožbo vložila 10. oktobra 2011.

19 Z vlogami, ki so bile v sodnem tajništvu Splošnega sodišča vložene 13. in 16. januarja 2012, so družbe Koninklijke Luchtvaart Maatschappij NV, Martinair Holland NV, Société Air France SA, Cathay Pacific Airways Ltd, Air Canada, Lufthansa Cargo AG in Swiss International Air Lines AG predlagale intervencijo v podporo predlogom Komisije. Te intervencije so bile dovoljene s sklepom predsednika šestega senata Splošnega sodišča z dne 24. aprila 2012.

20 Po spremembi sestave senatov Splošnega sodišča je bil sodnik poročevalec razporejen v prvi senat, kateremu je bila dodeljena ta zadeva.

21 Splošno sodišče je z dopisom z dne 16. januarja 2014 v okviru ukrepov procesnega vodstva iz člena 64 poslovnika tega sodišča strankama postavilo pisna vprašanja, na katera sta ti odgovorili v predpisanem roku.

22 Splošno sodišče (prvi senat) je na podlagi poročila sodnika poročevalca odločilo, da bo izvedlo ustni postopek. Stranke so na obravnavi 21. marca 2014 podale ustne navedbe in odgovorile na vprašanja Splošnega sodišča.

23 Tožeča stranka Splošnemu sodišču predlaga, naj:

— izpodbijano odločbo razglasi za nično;

— Komisiji naloži plačilo stroškov.

24 Komisija Splošnemu sodišču predlaga, naj:

— tožbo zavrne;

— tožeči stranki naloži plačilo stroškov.

25 Družbe Koninklijke Luchtvaart Maatschappij, Martinair Holland, Société Air France, Air Canada, Lufthansa Cargo in Swiss International Air Lines Splošnemu sodišču predlagajo, naj:

— tožbo zavrne;

— tožeči stranki naloži plačilo stroškov.

26 Družba Cathay Pacific Airways Splošnemu sodišču predlaga, naj tožbo zavrne.

Pravo

Uvodne ugotovitve glede vsebine izpodbijane odločbe

27 Najprej je treba poudariti, da je iz točk 2 in 6 zgoraj razvidno, da potrditvena prošnja zajema tri prošnje za dostop do dokumentov, in sicer se prva nanaša na spis LTP, druga, podredna, se nanaša na neokrnjeno različico sklepa LTP, tretja, še bolj podredna, pa se nanaša na nezaupno različico tega sklepa.

28 Komisija je zavrnila tretjo od teh prošenj iz drugačnih razlogov kot prvi dve. To je storila v uvodnem oddelku izpodbijane odločbe, ki je bil zlasti posvečen razmejitvi predmeta potrdilne prošnje (oddelek 2 izpodbijane odločbe).

29 V tem istem uvodnem oddelku je Komisija navedla, da bodo razlogi za zavrnitev prvih dveh prošenj za dostop, kot sta opredeljeni v točki 27 zgoraj, navedeni v naslednjih oddelkih izpodbijane odločbe.

30 Vendar pa v teh naslednjih oddelkih, in sicer od 3 do 5, izpodbijane odločbe Komisija ni niti obravnavala niti ločeno omenila prvih dveh prošenj za dostop, opisanih v točki 27 zgoraj. Zato je torej treba v največji možni meri za razloge za zavrnitev, ki jih je Komisija podala v teh oddelkih, šteti, da se nanašajo tako na prošnjo za dostop do spisa LTP kot tudi na prošnjo za dostop do neokrnjene različice sklepa LTP.

31 Dalje, navesti je treba, da čeprav je Komisija jasno zavrnila ti prošnji na podlagi izjem iz člena 4(2), prva in tretja alinea, Uredbe št. 1049/2001, ki zadevata varstvo poslovnih interesov oziroma varstvo namena preiskav, pa je dvakrat omenila tudi varstvo sodnih postopkov in navedla, da lahko razkritje dokumentov, kot so ti, na katere se nanašajo prošnje tožeče stranke za dostop (glej oddelek 3.1, sedma alinea, in oddelek 3.2, prva alinea, izpodbijane odločbe), poseže v te postopke.

32 Tožeča stranka in nekatere intervenientke so torej v svojih vlogah predložile več argumentov glede vprašanja, ali bi zaprošeni dostop lahko oslabil varstvo sodnih postopkov v smislu člena 4(2), druga alinea, Uredbe št. 1049/2001. Vendar tožeča stranka ni navedla ničnostnega razloga zoper izpodbijano odločbo, ki bi se opiral na to določbo, Komisija pa pred Splošnim sodiščem ni trdila, da bi izpodbijana odločba deloma temeljila na tej določbi.

33 V zvezi s tem je treba šteti, da čeprav je Komisija v izpodbijani odločbi navedla varstvo sodnih postopkov, pa je zavrnitev prošenj za dostop do spisa LTP in neokrnjene različice sklepa LTP oprla le na izjemi iz člena 4(2), prva in tretja alinea, Uredbe št. 1049/2001, ki zadevata varstvo poslovnih interesov oziroma varstvo namena preiskav, in ne na izjemo iz člena 4(2), druga alinea, te uredbe.

34 V oddelku 3.2, sedmi odstavek, oddelku 3.3, peti odstavek, in oddelku 4 izpodbijane odločbe je Komisija namreč formalno ugotovila le, da so zaprošeni dokumenti v celoti zajeti z izjemama iz člena 4(2), prva in tretja alinea, Uredbe št. 1049/2001. Poleg tega je v oddelku 5, deseti odstavek, izpodbijane odločbe Komisija v okviru tehtanja interesov, ki ga je bila dolžna izvesti na podlagi člena 4(2), zadnji stavek, navedene uredbe, in sicer med javnim interesom za razkritje zaprošenih dokumentov in interesi, ki jih varujeta izjemi, uporabljeni v izpodbijani odločbi, kot sklepno ugotovitev podala, da prevlada interes v zvezi z varstvom poslovnih skrivnosti in varstvom namena preiskav. Nazadnje je treba poudariti, da Komisija na obravnavi ni navajala, da izpodbijana odločba temelji na členu 4(2), druga alinea, Uredbe št. 1049/2001.

35 Glede na te preudarke je treba obravnavati razloge, ki jih tožeča stranka navaja v utemeljitev svoje tožbe.

Utemeljenost

Uvodne ugotovitve

36 Tožeča stranka v bistvu v utemeljitev tožbe navaja pet razlogov, ki jih je mogoče razdeliti v dve skupini.

37 V okviru prve skupine tožbenih razlogov tožeča stranka izpodbijano odločbo graja v delu, v katerem je Komisija zavrnila njeni prošnji za dostop do spisa LTP in neokrnjene različice sklepa LTP. Ta skupina tožbenih razlogov obsega prve štiri tožbene razloge. Prvi tožbeni razlog je, da Komisija ni konkretno in posamično obravnavala dokumentov iz spisa LTP. Drugi in tretji tožbeni razlog sta kršitev člena 4(2), prva in tretja alinea, Uredbe št. 1049/2001, ker Komisija ni utemeljila, da bi lahko razkritje spisa LTP in razkritje neokrnjene različice sklepa LTP oslabili varstvo poslovnih interesov fizičnih in pravnih oseb (drugi tožbeni razlog) oziroma varstvo namena njenih preiskav (tretji tožbeni razlog). Nazadnje, četrti tožbeni razlog je kršitev člena 4(2), *in fine*, Uredbe št. 1049/2001 zaradi obstoja prevladujočega javnega interesa, ki utemeljuje razkritje teh dokumentov.

38 Druga skupina obsega peti tožbeni razlog. Ta tožbeni razlog, ki je podreden, je v bistvu kršitev člena 4(6) Uredbe št. 1049/2001, ker Komisija tožeči stranki ni odobrila delnega dostopa do spisa LTP in ji ni posredovala nezaupne različice sklepa LTP.

39 Poudariti je treba, da lahko institucija Unije pri presoji prošnje za dostop do dokumentov, s katerimi razpolaga, kumulativno upošteva več razlogov za zavrnitev, navedenih v členu 4 Uredbe št. 1049/2001 (glej v tem smislu sodbo Sodišča z dne 28. junija 2012 v zadevi Komisija proti Éditions Odile Jacob, C-404/10 P, točki 113 in 114).

40 Tako je Komisija, kot je bilo navedeno v točkah od 27 do 35 zgoraj, v tem primeru štela, da sta spis LTP in neokrnjena različica sklepa LTP hkrati zajeta z izjemo iz člena 4(2), prva alinea, Uredbe št. 1049/2001, ki zadeva varstvo poslovnih interesov, in z izjemo iz člena 4(2), tretja alinea, iste uredbe, ki zadeva varstvo namena inšpekcij, preiskav in revizij institucij Unije.

41 Glede nezaupne različice sklepa LTP Komisija ni štela, da je zajet z izjemo od pravice dostopa do dokumentov, temveč se je omejila na ugotovitev, da ta različica še ni obstajala in da bo tožeči stranki posredovana, ko bo pripravljena.

Prvi tožbeni razlog: kršitev obveznosti konkretnega in posamičnega preizkusa dokumentov iz spisa LTP

42 Najprej je treba opozoriti, da imajo na podlagi člena 15(3) PDEU vsi državljani Unije in vse fizične ali pravne osebe s prebivališčem ali statutarnim sedežem v eni od držav članic pravico dostopa do dokumentov institucij, organov, uradov in agencij Unije ob upoštevanju načel in pogojev, ki se določijo v skladu z rednim zakonodajnim postopkom. Namen Uredbe št. 1049/2001 je, da se javnosti podeli najširša možna pravica dostopa do dokumentov institucij. Iz te uredbe in zlasti iz njenega člena 4, ki v zvezi s tem določa izjeme, pa je tudi razvidno, da je ta pravica dostopa podvržena nekaterim omejitvam, ki temeljijo na razlogih javnega ali zasebnega interesa (sodba Sodišča z dne 27. februarja 2014 v zadevi Komisija proti Enbw Energie Baden-Württemberg, C-365/12 P, točka 61).

43 V skladu z izjemami, ki jih v izpodbijani odločbi navaja Komisija, in sicer tistimi iz člena 4(2), prva in tretja alinea, Uredbe št. 1049/2001, institucije Unije – razen če ne prevlada javni interes za razkritje zadevnega dokumenta – zavrnejo dostop do dokumenta, kadar bi njegovo razkritje ogrozilo varstvo poslovnih interesov fizičnih ali pravnih oseb ali varstvo namena inšpekcij, preiskav in revizij teh institucij.

44 Iz tega izhaja, da ureditev izjem iz člena 4 temelji na tehtanju interesov, ki so si v danih okoliščinah nasprotni, in sicer na eni strani interesov, ki so razkritju zadevnih dokumentov naklonjeni, in na drugi tistih, ki bi jih to razkritje ogrozilo. Odločitev o prošnji za dostop do dokumentov je odvisna od tega, kateremu interesu je v obravnavanem primeru treba dati prednost (zgoraj v točki 42 navedena sodba Komisija proti Enbw Energie Baden-Württemberg, točka 63).

45 V konkretnem primeru je treba šteti, da spis LTP in neokrnjena različica sklepa LTP spadata v okvir inšpekcij, preiskav in revizij institucij Unije v smislu člena 4(2), tretja alinea, Uredbe št. 1049/2001. Informacije iz teh dokumentov je Komisija namreč bodisi pridobila bodisi obdelala v okviru preiskave v okviru izvajanja člena 101 PDEU, katere cilj je bilo zbiranje zadostnih informacij in dokazov za zatiranje konkretnih praks, v nasprotju s to določbo.

46 Poleg tega Komisija – ob upoštevanju namena postopka izvajanja člena 101 PDEU, ki je preveriti, ali je eno ali več podjetij vpletenih v tajna ravnanja, ki lahko znatno vplivajo na konkurenco – v okviru tega postopka zbere občutljive poslovne informacije, ki se med drugim nanašajo na poslovno strategijo vpletenih podjetij, na zneske njihove prodaje, na njihove tržne deleže ali na njihove poslovne donose, tako da bi dostop do dokumentov iz takega postopka lahko oslabil varstvo poslovnih interesov zadevnih podjetij. Zato sta izjema glede varstva poslovnih interesov in izjema glede varstva namena inšpekcij, preiskav in revizij institucij Unije v konkretnem primeru tesno povezani (zgoraj v točki 42 navedena sodba Komisija proti Enbw Energie Baden-Württemberg, točka 79, in sodba Splošnega sodišča z dne 13. septembra 2013 v zadevi Nizozemska proti Komisiji, T-380/08, točka 34).

47 Sicer za utemeljitev zavrnitve dostopa do dokumenta načeloma ne zadošča, da je ta dokument zajet z dejavnostjo ali interesom, ki sta navedena v členu 4(2) Uredbe št. 1049/2001, saj mora zadevna institucija tudi pojasniti, kako bi dostop do navedenega dokumenta lahko konkretno in dejansko posegel v interes, ki je varovan z eno od izjem, določenih v tem členu. Vendar se lahko ta institucija v zvezi s tem opre na splošne domneve, ki veljajo za določeno kategorijo dokumentov, saj se lahko podobne splošne ugotovitve uporabijo za prošnje za razkritje, ki se nanašajo na dokumente iste vrste (zgoraj v točki 42 navedena sodba Komisija proti Enbw Energie Baden-Württemberg, točki 64 in 65, in zgoraj v točki 46 navedena sodba Nizozemska proti Komisiji, točka 35).

48 Preveriti je treba, ali taka splošna domneva, kar zadeva postopke izvajanja člena 101 PDEU, lahko izhaja iz določb uredb št. 1/2003 in 773/2004, ki posebej urejata pravico do dostopa do dokumentov iz spisov Komisije iz teh postopkov.

49 V zvezi s tem je treba poudariti, da uredbi št. 1/2003 in 773/2004 na zadevnem področju sledita drugačnim ciljem od tistih, ki jim sledi Uredba št. 1049/2001, saj je njun cilj zagotovitev spoštovanja pravice do obrambe zadevnih strank in skrbna obravnava pritožb ob hkratnem zagotavljanju spoštovanja poklicne tajnosti v postopkih izvajanja člena 101 PDEU, ne pa v največji meri olajšati izvrševanje pravice dostopa do dokumentov ter spodbujati dobre upravne prakse ob zagotavljanju čim večje preglednosti postopka odločanja javnih organov in podatkov, na katerih temeljijo njihove odločbe (zgoraj v točki 42 navedena sodba Komisija proti Enbw Energie Baden-Württemberg, točka 83, in zgoraj v točki 46 navedena sodba Nizozemska proti Komisiji, točka 30).

50 V nasprotju s trditvijo tožeče stranke, da v primeru kolizije med Uredbo št. 1049/2001 in drugim pravilom prava Unije določbe te uredbe prevladajo, pa uredbi št. 1049/2001 in 1/2003 ne vsebujeta določb, ki bi izrecno določale, da ena uredba prevlada nad drugo. Zato je treba zagotoviti, da bo uporaba vsake izmed omenjenih uredb združljiva z uporabo druge in da bo tako omogočala njihovo dosledno uporabo (zgoraj v točki 42 navedena sodba Komisija proti Enbw Energie Baden-Württemberg, točka 84, in zgoraj v točki 46 navedena sodba Nizozemska proti Komisiji, točka 31).

51 Sicer se pravica do vpogleda v upravni spis v okviru postopka izvajanja člena 101 PDEU in pravica dostopa do dokumentov na podlagi Uredbe št. 1049/2001 pravno razlikujeta, vendar s funkcionalnega vidika kljub temu privedeta do enakega položaja. Dostop do spisa namreč ne glede na pravno podlago za njegovo odobritev zainteresiranim strankam omogoča, da pridobijo vse pripombe in dokumente, ki so jih Komisiji predložila zadevna podjetja in tretje stranke (zgoraj v točki 42 navedena sodba Komisija proti EnbwEnergie Baden-Württemberg, točka 89, in zgoraj v točki 46 navedena sodba Nizozemska proti Komisiji, točka 32).

52 Člen 27(2) in 28 Uredbe št. 1/2003 ter členi 6, 8, 15 in 16 Uredbe št. 773/2004 pa restriktivno urejajo uporabo dokumentov iz spisa v zvezi s postopkom izvajanja člena 101 PDEU, in sicer z omejitvijo dostopa do spisa na „zadevne stranke“ in „pritožnike“, katerih pritožbo namerava Komisija zavrniti, kot izjema pa se ne razkrijejo poslovne skrivnosti in drugi zaupni podatki podjetij ter interni dokumenti Komisije in organov držav članic, ki so pristojni za konkurenco, in pod pogojem, da se dokumenti, do katerih je bil dostop odobren, uporabijo samo v sodnih ali upravnih postopkih za uporabo člena 101 PDEU (zgoraj v točki 42 navedena sodba Komisija proti EnbwEnergie Baden-Württemberg, točka 86, in zgoraj v točki 46 navedena sodba Nizozemska proti Komisiji, točka 38).

53 Iz tega ne izhaja le, da stranke postopka izvajanja člena 101 PDEU nimajo pravice do neomejenega dostopa do dokumentov iz spisa Komisije, temveč tudi da tretje osebe, z izjemo pritožnikov, v okviru takega postopka nimajo pravice do dostopa do dokumentov iz spisa Komisije (zgoraj v točki 42 navedena sodba Komisija proti EnbwEnergie Baden-Württemberg, točka 87).

54 Te preudarke je treba upoštevati za namene razlage člena 4(2), prva in tretja alinea, Uredbe št. 1049/2001. Namreč, če bi lahko druge osebe od tistih, ki imajo pravico dostopa do spisa na podlagi uredb št. 1/2003 in 773/2004, ali tistih, ki tako pravico načeloma imajo, pa je niso izkoristile ali jim je bila ta pravica zavrnjena, pridobile dostop do dokumentov na podlagi Uredbe št. 1049/2001, bi bila ureditev dostopa do spisa, uvedena z uredbama št. 1/2003 in 773/2004, ogrožena (zgoraj v točki 42 navedena sodba Komisija proti EnbwEnergie Baden-Württemberg, točka 88, in zgoraj v točki 46 navedena sodba Nizozemska proti Komisiji, točka 40).

55 V teh okoliščinah bi lahko splošen dostop na podlagi Uredbe št. 1049/2001 do dokumentov, ki so v postopku izvajanja člena 101 PDEU izmenjani med Komisijo in strankami, na katere se ta postopek nanaša, ali tretjimi, ogrozil ravnovesje, ki ga je zakonodajalec Unije v uredbah št. 1/2003 in 773/2004 želel zagotoviti med na eni strani obveznostjo zadevnih podjetij, da Komisiji posredujejo potencialno občutljive poslovne informacije, in na drugi strani jamstvom okrepljenega varstva informacij, ki so bile posredovane Komisiji, iz naslova poklicne tajnosti in poslovne skrivnosti (zgoraj v točki 42 navedena sodba Komisija proti EnbwEnergie Baden-Württemberg, točka 90, in zgoraj v točki 46 navedena sodba Nizozemska proti Komisiji, točka 39).

56 Poleg tega je treba glede informacij, ki jih je Komisija v okviru postopkov izvajanja člena 101 PDEU zbrala na podlagi svojih obvestil o imuniteti pred globami in znižanju glob v kartelnih zadevah (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 8, zvezek 2, str. 155; UL 2006, C 298, str. 11), poudariti, da bi razkritje teh informacij lahko morebitne prosilce za ugodnejšo obravnavo odvrnilo od posredovanja informacij na podlagi tega obvestila. Ti prosilci bi se namreč lahko znašli v manj ugodnem položaju kot druga podjetja, ki so bila udeležena v omejevalnem sporazumu in niso sodelovala pri preiskavi ali so sodelovala manj intenzivno (zgoraj v točki 46 navedena sodba Nizozemska proti Komisiji, točka 41).

57 Zato je treba za razlago izjem iz člena 4(2), prva in tretja alinea, Uredbe št. 1049/2001 v nasprotju z izvajanji tožeče stranke potrditi, da obstaja splošna domneva, da razkritje dokumentov, ki jih je Komisija zbrala v okviru postopka izvajanja člena 101 PDEU, načeloma pomeni oslabitev varstva namena inšpekcij, preiskav in revizij institucij Unije in varstva poslovnih interesov podjetij, vpletenih v tak postopek (glej v tem smislu zgoraj v točki 42 navedeno sodbo Komisija proti EnbwEnergie Baden-Württemberg, točka 92, zgoraj v točki 46 navedena sodba Nizozemska proti Komisiji, točka 42; glej po analogiji zgoraj v točki 39 navedeno sodbo Komisija proti Éditions Odile Jacob, točka 123).

58 Ob upoštevanju narave interesov, ki so varovani v okviru postopka izvajanja člena 101 PDEU, je treba šteti, da ugotovitev iz prejšnje točke velja ne glede na to, ali se prošnja za dostop nanaša na postopek, ki je končan, ali na postopek, ki še poteka. Objava občutljivih informacij, ki se nanašajo na gospodarske dejavnosti vpletenih podjetij, namreč lahko škoduje njihovim poslovnim interesom ne glede na to, ali postopek izvajanja člena 101 PDEU še poteka. Poleg tega pa se z možnostjo take objave po koncu tega postopka tvega odvračanje podjetij od sodelovanja med potekom postopka (zgoraj v točki 46 navedena sodba Nizozemska proti Komisiji, točka 43; glej po analogiji zgoraj v točki 39 navedeno sodbo Komisija proti Éditions Odile Jacob, točka 124).

59 Poleg tega je treba poudariti, da se lahko v skladu s členom 4(7) Uredbe št. 1049/2001 izjeme, ki se nanašajo na poslovne interese ali kočljive dokumente, uporabljajo 30 let ali celo dlje, če je to potrebno (zgoraj v točki 39 navedena sodba Komisija proti Éditions Odile Jacob, točka 125).

60 Nazadnje, zgoraj navedena splošna domneva ne izključuje možnosti, da se dokaže, da za dokument, katerega razkritje se zahteva, ta domneva ne velja ali da prevlada javni interes za razkritje zadevnega dokumenta na podlagi člena 4(2) Uredbe št. 1049/2001 (zgoraj v točki 39 navedena sodba Komisija proti Éditions Odile Jacob, točka 126; zgoraj v točki 42 navedena sodba Komisija proti EnbwEnergie Baden-Württemberg, točka 100, in zgoraj v točki 46 navedena sodba Nizozemska proti Komisiji, točka 45).

61 Glede na prej navedeno je treba, v nasprotju s tem kar v bistvu zatrjuje tožeča stranka, ugotoviti, da Komisija ni bila dolžna konkretno in posamično preizkusiti dokumentov iz spisa LTP.

62 Prvi tožbeni razlog je torej treba zavrniti.

Drugi tožbeni razlog: kršitev člena 4(2), prva alinea, Uredbe št. 1049/2001, ker je Komisija štela, da sta bila spis LTP in neokrnjena različica sklepa LTP zajeta z izjemo od pravice dostopa do dokumentov na podlagi varstva poslovnih interesov fizične ali pravne osebe

63 Tožeča stranka navaja, da Komisija ni utemeljila tega, da naj bi dostop do spisa LTP in neokrnjene različice sklepa LTP škodil poslovnim interesom fizične ali pravne osebe. Navaja, da se sklep LTP nanaša na obdobje med decembrom 1999 in februarjem 2006. Po mnenju tožeče stranke naj nobena poslovna informacija ne bi bila niti aktualna niti vredna zaščite. Komisija sama naj bi v svojem Obvestilu o pravilih za vpogled v spis v zadevah na podlagi členov [101 PDEU] in [102 PDEU], členov 53, 54 in 57 Sporazuma EGP in Uredbe Sveta (ES) št. 139/2004 (UL 2005, C 325, str. 7) navedla, da na splošno informacije, starejše od pet let, niso več zaupne.

64 Komisija, ki jo podpirajo intervenientke, prereka izvajanja tožeče stranke.

65 Najprej je treba glede navedb iz točke 57 zgoraj poudariti, da je Komisija lahko domnevala, da lahko dostop do spisa LTP in zaupne različice sklepa LTP škodi poslovnim interesom podjetij, na katere se je nanašala preiskava LTP. Zato v nasprotju s trditvami tožeče stranke Komisija glede tega ni bila dolžna navesti specifičnih razlogov.

66 Dalje je treba opozoriti da, kot je razvidno iz besedila člena 4(7) Uredbe št. 1049/2001 in kot je bilo poudarjeno v sodni praksi (glej točko 59 zgoraj), se lahko izjeme iz tega člena uporabljajo 30 let ali celo dlje, če je to potrebno, kar med drugim zadeva izjemo varstva poslovnih interesov.

67 V konkretnem primeru tožeča stranka sama priznava, da se sklep LTP nanaša na obdobje od decembra 1999 do februarja 2006, kar je manj kot trideset let pred sprejetjem izpodbijane odločbe.

68 Ta tožbeni razlog je zato treba zavrniti.

Tretji tožbeni razlog: kršitev člena 4(2), tretja alinea, Uredbe št. 1049/2001, ker je Komisija štela, da sta bila spis LTP in neokrnjena različica sklepa LTP zajeta z izjemo od pravice do dostopa do dokumentov na podlagi varstva namena preiskav

69 Tožeča stranka navaja, da je bila preiskava TLP kljub obstoju nekaterih postopkov, ki potekajo pred Splošnim sodiščem glede ničnostnih tožb zoper sklep LTP, ko je bila sprejeta izpodbijana odločba, končana. Komisija naj bi torej napačno domnevala, da spis LTP in neokrnjena različica sklepa LTP lahko oslabita varstvo namena njenih preiskav.

70 Kot pravilno poudarjajo Komisija in intervenientke, je treba trditve tožeče stranke zavrniti. Kot je navedeno v točki 57 zgoraj, je namreč Komisija lahko domnevala, da bi lahko dostop do spisa LTP in sklepa LTP oslabila varstvo namena njenih preiskav.

71 Poleg tega je treba poudariti, da je – kot je navedla sama tožeča stranka – ko je Komisija sprejela izpodbijano odločbo, pred Splošnim sodiščem potekalo več sodnih postopkov, ki se nanašajo na zakonitost sklepa LTP, in sicer gre za zadeve Air Canada proti Komisiji, T-9/11, Koninklijke Luchtvaart Maatschappij proti Komisiji, T-28/11, Japan Airlines proti Komisiji, T-36/11, Cathay Pacific Airways proti Komisiji, T-38/11, Cargolux Airlines proti Komisiji, T-39/11, Lan Airlines and Lan Cargoproti Komisiji, T-40/11, Singapore Airlines in Singapore Airlines Cargo PTE proti Komisiji, T-43/11, Deutsche Lufthansa in drugi proti Komisiji, T-46/11, British Airways proti Komisiji, T-48/11, SAS Cargo Group in drugi proti Komisiji, T-56/11, Air France KLM proti Komisiji, T-62/11, Air France proti Komisiji, T-63/11, in Martinair Holland proti Komisiji, T-67/11, postopki v teh zadevah pa pred Splošnim sodiščem zdaj še vedno potekajo.

72 Ugotoviti je torej treba, da bi bila lahko Komisija glede na rezultat različnih sodnih postopkov iz prejšnje točke prisiljena ponovno izvajati preiskave zaradi morebitnega sprejetja nove odločbe (glej v tem smislu zgoraj v točki 39 navedeno sodbo Komisija proti Éditions Odile Jacob, točka 130). Zato, v nasprotju z navedbami tožeče stranke, za preiskavo TLP ni mogoče šteti, da je bila dokončno zaključena, ko je bila sprejeta izpodbijana odločba.

73 Iz navedenega sledi, da je treba ta tožbeni razlog zavrniti.

Četrti tožbeni razlog: kršitev člena 4(2), zadnji stavek, Uredbe št 1049/2001, ker naj bi prevladujoč interes upravičeval razkritje spisa LTP in razkritje neokrnjene različice sklepa LTP

– Uvodne ugotovitve

74 Iz člena 4(2), zadnji stavek, Uredbe št. 1049/2001 je razvidno, da institucije Unije ne zavrnejo dostopa do dokumenta, kadar prevladujoč javni interes utemeljuje njegovo razkritje, četudi bi to lahko oslabilo, kot v konkretnem primeru, varstvo poslovnih interesov fizične ali pravne osebe ali varstvo namena inšpekcij, preiskav in revizij institucij Unije.

75 V tem okviru je treba tehtati na eni strani poseben interes, ki ga je treba varovati z nerazkritjem zadevnega dokumenta, in na drugi strani zlasti javni interes, da se omogoči dostop do dokumenta, ob upoštevanju prednosti, ki izhajajo, kot je navedeno v uvodni izjavi 2 Uredbe št. 1049/2001, iz povečane preglednosti, to je tesnejšega sodelovanja državljanov v postopku odločanja in večje legitimnosti v upravi ter njeno učinkovitejše in odgovornejše ravnanje v razmerju do državljanov v demokratičnem sistemu (sodba Splošnega sodišča z dne 21. oktobra 2010 v zadevi Agapiou Joséphidès proti Komisiji in EACEA, T-439/08, točka 136).

76 Kot je bilo navedeno v točki 16 zgoraj, je Komisija v izpodbijani odločbi menila, da potrditvena prošnja ni vsebovala argumentov, ki bi izkazovali obstoj prevladujočega javnega interesa, ki utemeljuje odobritev dostopa tožeči stranki do spisa LTP ali do zaupne različice sklepa LTP.

77 Tožeča stranka navaja, da je ta ugotovitev napačna. Glede tega v bistvu podaja štiri argumente. Ti argumenti so, prvič, obstoj javnega interesa, ki je nujno povezan z razkritjem dokumentov v zvezi s preiskavo na področju konkurence, drugič, nujnost razkritja dokumentov, ki olajšujejo odškodninske tožbe zaradi kršitve pravil o konkurenci (v nadaljevanju: odškodninske tožbe), tretjič, temeljnost pravice dostopa do dokumentov in, četrtič, upoštevanje vseh prej navedenih argumentov.

– Prvi del četrtega tožbenega razloga: obstoj javnega interesa, ki je nujno povezan z razkritjem dokumentov v zvezi s preiskavo na področju konkurence

78 Tožeča stranka navaja, da je javni interes, povezan z razkritjem dokumentov glede omejevalnega sporazuma, po naravi stvari velik, saj imajo državljani interes, da konkurenca ni izkrivljena. Tožeča stranka poudarja, da omejevalni sporazum LTP zadeva skoraj celoten velik gospodarski sektor in ima velik vpliv na delovanje notranjega trga ter hude posledice za veliko tržnih akterjev in širšo javnost. Po mnenju tožeče stranke obstoj takega javnega interesa upravičuje razkritje spisa LTP in sklepa LTP.

79 S tem argumentom, ki ga Komisija izpodbija, tožeča stranka v bistvu zatrjuje obstoj prevladujočega javnega interesa v smislu člena 4(2), zadnji stavek, Uredbe št. 1049/2001, in sicer seznanitve z razlogi, zaradi katerih je Komisija sprejela svoje odločbe na področju konkurence, ali vsaj s „pomembnimi“ odločbami, ki naj bi sistematično prevladal nad poslovnimi interesi zadevnih podjetij in interesom varstva namena preiskav Komisije.

80 Glede tega je treba šteti, da mora biti javnosti omogočeno, da se seznani z delovanjem Komisije na področju konkurence, zato da se zagotovi, prvič, dovolj natančna identifikacija ravnanj, zaradi katerih so gospodarski subjekti lahko sankcionirani, in drugič, seznanitev s prakso odločanja Komisije, saj je ta bistvenega pomena za delovanje notranjega trga, ki zadeva vse državljane Unije bodisi kot gospodarske subjekte bodisi kot potrošnike.

81 Obstaja torej prevladujoč javni interes, da se javnost lahko seznani z nekaterimi bistvenimi elementi delovanja Komisija na področju konkurence.

82 Vendar v nasprotju s tem, kar v bistvu navaja tožeča stranka, obstoj tega javnega interesa Komisije ne obvezuje k temu, da odobri splošen dostop na podlagi Uredbe št. 1049/2001 do vseh informacij, pridobljenih v okviru postopka izvajanja člena 101 PDEU.

83 Treba je namreč opozoriti, da bi tak splošen odstop lahko ogrozil ravnovesje, ki ga je zakonodajalec Unije v Uredbi št. 1/2003 želel zagotoviti med na eni strani obveznostjo zadevnih podjetij, da Komisiji posredujejo potencialno občutljive poslovne informacije, in na drugi strani jamstvom okrepljenega varstva informacij, ki so bile posredovane Komisiji iz naslova poklicne tajnosti in poslovne skrivnosti (glej točko 55 zgoraj).

84 Poleg tega je treba poudariti, da je iz uvodne izjave 6 Uredbe št. 1049/2001 razvidno, da interes javnosti za posredovanje dokumenta iz naslova načela preglednosti nima enake teže glede na to, ali gre za dokument iz upravnega postopka ali dokument v zvezi s postopkom, v katerem je institucija Unije zakonodajalec (zgoraj v točki 75 navedena sodba Agapiou Joséphidès proti Komisiji in EACEA, točka 139; glej v tem smislu tudi zgoraj v točki 42 navedeno sodbo Komisija proti EnbwEnergie Baden-Württemberg, točka 91).

85 Glede na prej navedeno javni interes za seznanitev z dejavnostjo Komisije na področju konkurence sam po sebi ne utemeljuje niti razkritja spisa o preiskavi niti razkritja neokrnjene različice sprejetega sklepa, ker ti dokumenti niso potrebni za seznanitev z bistvenimi elementi dejavnosti Komisije, kot sta rezultat postopka in razlogi, na podlagi katerih je Komisija usmerjala svoje delovanje. Komisija namreč lahko zagotovi zadostno seznanitev s tem rezultatom in s temi razlogi zlasti z objavo nezaupne različice zadevnega sklepa.

86 Te ugotovitve ne omaje argument tožeče stranke, da Komisija z objavo nezaupne različice odločbe glede omejevalnega sporazuma izpolni le posebno obveznost, ki je drugačna od tiste, ki izhaja iz izvajanja Uredbe št. 1049/2001. (Ne)obveznost te objave naj namreč nikakor ne bi vplivala na vprašanje, ali je zadoščeno javnemu interesu.

87 Ugotovitev iz točke 85 zgoraj tudi ni izpodbita z argumentom tožeče stranke, da nezaupna različica sklepa LTP še ni bila objavljena eno leto po njegovem sprejetju in da se ta objava lahko še naprej odlaša zaradi razhajanj med zadevnimi podjetji in Komisijo glede tega, katere informacije je treba šteti za zaupne.

88 Glede tega zadošča poudariti, da bo vprašanje, ali je bila Komisija dolžna na prošnjo posredovati nezaupno različico sklepa LTP, obravnavano v okviru petega tožbenega razloga.

89 Zato je treba prvi del četrtega tožbenega razloga zavrniti.

– Drugi del četrtega tožbenega razloga: nujnost razkritja dokumentov, ki olajšujejo odškodninske tožbe

90 Tožeča stranka poudarja, da potrebuje spis LTP in neokrnjeno različico LTP, zato da ohrani svoje možnosti pridobitve odškodnine za škodo, ki ji je nastala. Opozarja, da je Komisija v svoji Beli knjigi z dne 2. aprila 2008 o odškodninskih tožbah zaradi kršitve protimonopolnih pravil ES

[COM(2008) 165] priznala, da so odškodninske tožbe sredstvo za ponovno vzpostavitev in spodbujanje neizkrivljene konkurence in za odvračanje ustvarjanja novih kartelov. Tožeča stranka meni, da učinkovitost omenjenih ukrepov za posledico nima zgolj varstva individualnih interesov, temveč generalnopreventivno funkcijo v javnem interesu, kar naj bi priznala sodna praksa. Po mnenju tožeče stranke javni interes za ohranitev učinkovite konkurence ob upoštevanju dejstva, da je dostop do dokumentov temeljna pravica, v konkretnem primeru prevlada nad interesom članov kartela na področju letalskega tovornega prevoza, da se varujejo njihove poslovne informacije. V vsakem primeru pa naj interesi članov kartela glede na nezakonitost njihovih dejanj ne bi bili legitimni.

91 Komisija ob podpori intervenientk prereka trditve tožeče stranke.

92 Poudariti je treba, da ima vsaka oseba pravico zahtevati povrnitev škode, ki naj bi ji jo povzročila kršitev člena 101 PDEU. Takšna pravica namreč krepi delovanje pravil Unije o konkurenci, s čimer prispeva k ohranjanju učinkovite konkurence v Uniji (glej zgoraj v točki 42 navedeno sodbo Komisija proti EnbwEnergie Baden-Württemberg, točka 104 in navedena sodna praksa).

93 Vendar tako posplošene ugotovitve same po sebi ne morejo prevladati nad razlogi, ki upravičujejo zavrnitev razkritja zadevnih dokumentov (zgoraj v točki 42 navedena sodba Komisija proti EnbwEnergie Baden-Württemberg, točka 105).

94 Namreč, za zagotovitev učinkovitega varstva pravice do odškodnine, ki jo ima vložnik prošnje, ni nujno, da je vsak dokument v zvezi s postopkom izvajanja člena 101 PDEU posredovan takemu vložniku prošnje zgolj zato, ker ta namerava vložiti odškodninsko tožbo, saj je malo verjetno, da bi odškodninska tožba morala temeljiti na vseh elementih v spisu tega postopka (zgoraj v točki 42 navedena sodba Komisija proti EnbwEnergie Baden-Württemberg, točka 106).

95 Vsakdo, ki želi doseči povrnitev škode, ki mu je nastala zaradi kršitve člena 101 PDEU, mora zato dokazati potrebo po vpogledu v ta ali oni dokument iz spisa Komisije, da lahko ta od primera do primera tehta interese, ki upravičujejo posredovanje takih dokumentov, in tiste, ki upravičujejo njihovo varstvo, ob upoštevanju vseh upoštevnih okoliščin primera (zgoraj v točki 42 navedena sodba Komisija proti EnbwEnergie Baden-Württemberg, točka 107).

96 Če take potrebe ni, interes, ki ga ima za povrnitev škode, ki mu je nastala zaradi kršitve člena 101 PDEU, ne more biti prevladujoč javni interes v smislu člena 4(2) Uredbe št. 1049/2001 (zgoraj v točki 42 navedena sodba Komisija proti EnbwEnergie Baden-Württemberg, točka 108).

97 V konkretnem primeru tožeča stranka nikakor ni dokazala, zakaj je dostop do dokumentov iz spisa LTP ali neokrnjene različice sklepa LTP potreben, tako da bi prevladujoč javni interes utemeljeval njihovo razkritje na podlagi člena 4(2) Uredbe št. 1049/2001.

98 Iz zgornjih ugotovitev izhaja, da je treba ta del četrtega tožbenega razloga zavrniti.

– Tretji del četrtega tožbenega razloga: temeljnost pravice dostopa do dokumentov

99 Tožeča stranka navaja, da je pravica dostopa do dokumentov temeljna pravica, katere varstvo ne služi zgolj individualnemu interesu njenega nosilca. Za pravo Unije naj bi bila značilna objektivna želja za zagotovitev spoštovanja temeljnih pravic, kar je zahteva, ki spada v okvir prevladujočega javnega interesa in jo je treba upoštevati pri izvajanju Uredbe št. 1049/2001.

100 S tem argumentom tožeča stranka pravzaprav trdi, da vsaka prošnja za dostop do dokumentov, kot odraz temeljne pravice do preglednosti, predstavlja prevladujoč javni interes v smislu člena 4(2), zadnji stavek, Uredbe št. 1049/2001. To pa bi imelo za posledico nemožnost uporabe izjem iz člena 4(2) Uredbe št. 1049/2001, ki bi bile brezpredmetne.

101 Zato je treba ta del četrtega tožbenega razloga zavrniti kot neutemeljen.

– Četrti del četrtega tožbenega razloga: upoštevanje vseh prejšnjih delov

102 Tožeča stranka navaja, da čeprav trije prej navedeni deli tega tožbenega razloga kažejo na to da obstaja več javnih interesov, ki ločeno utemeljujejo dostop do spisa LTP in neokrnjene različice sklepa LTP, pa je utemeljitev še bolj jasna, če se ti interesi obravnavajo kot celota.

103 Glede na odgovor na prejšnje tri dele, je treba tudi ta del zavrniti.

104 Na podlagi vsega zgoraj navedenega je treba četrti tožbeni razlog zavrniti.

Peti tožbeni razlog: kršitev člena 4(6) Uredbe št. 1049/2001, ker naj bi Komisija morala tožeči stranki odobriti delni dostop do spisa LTP in ji posredovati nezaupno različico sklepa LTP

105 Ta tožbeni razlog je mogoče razdeliti na dva dela, ki zadevata, prvič, obveznost Komisije, da tožeči stranki odobri delni dostop do spisa LTP, in drugič, da ji posreduje nezaupno različico sklepa LTP.

106 Komisija, ki jo podpirata družbi Air Canada in Société Air France, trdi da sta ta dela neutemeljena.

– Prvi del petega tožbenega razloga: obveznost Komisije, da tožeči stranki odobri delni dostop do spisa LTP

107 Tožeča stranka navaja, da je Komisija, tudi če bi bila zavrnitev dostopa do celotnega spisa LTP utemeljena, kršila člen 4(6) Uredbe št. 1049/2001, ker ji ni odobrila delnega dostopa do tega spisa.

108 Glede tega zadošča opozoriti, da so bili dokumenti, ki so v spisu LTP, zajeti s splošno domnevo iz točke 57 zgoraj in da njihovega razkritja ne utemeljuje noben prevladujoč javni interes. V teh okoliščinah v skladu s sodno prakso Sodišča za te dokumente ne velja obveznost razkritja njihove vsebine v celoti ali deloma (glej v tem smislu zgoraj v točki 42 navedeno sodbo Komisija proti Enbw Energie Baden-Württemberg, točka 134).

109 Zato je treba ta del tožbenega razloga zavrniti.

– Drugi del petega tožbenega razloga: obveznost Komisije, da tožeči stranki posreduje nezaupno različico sklepa LTP

110 Tožeča stranka navaja, da tudi ob predpostavki, da je Komisija smela zavrniti njeno prošnjo za dostop do neokrnjene različice sklepa LTP, pa bi morala ugoditi njeni prošnji za dostop do nezaupne različice tega sklepa, kar Komisija prereka.

111 Glede tega je treba opozoriti, da se v skladu s členom 4(6) Uredbe št. 1049/2001, če velja katera ali več izjem iz tega člena le za dele zahtevanega dokumenta, drugi deli dokumenta razkrijejo. V skladu s sodno prakso Sodišča mora biti preučitev delnega dostopa do dokumenta institucij Unije opravljena glede na načelo sorazmernosti (glej v tem smislu sodbo Sodišča z dne 6. decembra 2001 v zadevi Svet proti Hautali, C-353/99 P, Recueil, str. I-9565, točki 27 in 28).

112 Že iz samega besedila določbe, navedene v prejšnji točki, izhaja, da je institucija dolžna preučiti, ali je mogoče dovoliti delni dostop do dokumentov, na katere se nanaša prošnja za dostop, in omejiti morebitno zavrnitev dostopa samo na podatke, na katere se nanašajo izjeme iz člena 4(6) Uredbe št. 1049/2001. Institucija mora tak delni dostop odobriti, če je cilj navedene institucije ob zavrnitvi dostopa do dokumenta mogoče doseči, če bi samo prekrila dele dokumenta ali podatke, ki lahko

oslabijo varstvo varovanega javnega interesa (sodba Splošnega sodišča z dne 25. aprila 2007 v zadevi WWF European Policy Programme proti Svetu, T-264/04, ZOdl., str. II-911, točka 50; v tem smislu glej tudi zgoraj v točki 111 navedeno sodbo Svet proti Hautali, točka 29).

113 Vendar pa je iz povezanih določb člena 4(6) Uredbe št. 1049/2001 in člena 4(2), zadnji stavek, iste uredbe razvidno, da mora, kadar prevladujoč javni interes iz te slednje določbe utemeljuje razkritje dela dokumenta, institucija Unije, ki ji je predložena prošnja za dostop, odobriti dostop do tega dela.

114 Iz točk 80 in 81 zgoraj je razvidno, da je treba priznati obstoj prevladujočega javnega interesa, da se javnost lahko seznani z nekaterimi bistvenimi elementi delovanja Komisije na področju konkurence, kar zahteva razkritje informacij, ki omogočajo seznanitev, zlasti z rezultatom postopka in razlogi, na podlagi katerih je Komisija usmerjala svoje delovanje.

115 Zaradi določitve informacij, ki so glede tega potrebne, je treba upoštevati, da mora v skladu s členom 30(1) in (2) Uredbe št. 1/2003 Komisija ob upoštevanju legitimnega interesa podjetij, da se ne razkrijejo njihove poslovne skrivnosti, objaviti odločbe, ki jih sprejme na podlagi člena 7 iste uredbe, z navedbo imena strank in glavno vsebino odločbe, vključno z vsemi naloženimi sankcijami. Glede na potrebo po dosledni uporabi uredb št. 1049/2001 in 1/2003 (glej točko 50 zgoraj) Komisija na podlagi Uredbe št. 1049/2001 ne sme zavrniti posredovanja dokumenta, ki ga je v vsakem primeru dolžna objaviti na podlagi Uredbe št. 1/2003.

116 Zato prevladujočemu javnemu interesu za razkritje iz točke 114 zgoraj ne more biti zadoščeno zgolj z objavo obvestila za medije, v katerem se obvešča o sprejetju zadevne odločbe, tudi v primeru, ko je, kot v predmetni zadevi, v tem obvestilu na kratko opisana ugotovljena kršitev, navedena identiteta podjetij, ki so bila spoznana za odgovorna za to kršitev, in naveden znesek globe, ki je bila naložena vsakem od teh podjetij, saj s takim obvestilom ni podano bistvo odločbe, sprejete na podlagi člena 7 Uredbe št. 1/2003. Ta prevladujoči javni interes zahteva objavo nezaupne različice teh odločb.

117 Komisija je bila torej tožeči stranki na prošnjo, ki jo je ta vložila, dolžna posredovati nezaupno različico sklepa LTP, kar predstavlja delni dostop do te odločbe v smislu člena 4(6) Uredbe št. 1049/2001.

118 Kot je bilo navedeno v točki 17 zgoraj, je Komisija obravnavala prošnjo za dostop do nezaupne različice sklepa LTP v oddelku 2, druga alinea, izpodbijane odločbe. Komisija je navedla:

„Kar zadeva vašo alternativno prošnjo, vas moram obvestiti, da nezaupna različica [sklepa LTP] še ni pripravljena. Službe Komisije se zdaj ukvarjajo s pripravo nezaupne različice, s strankami pa poteka razprava zaradi določitve, kateri odlomki morajo biti izključeni iz objave. Kot veste, priprava nezaupne različice sklepa na področju omejevalnih sporazumov zahteva veliko časa. Ker trenutno ne obstaja nobena nezaupna različica, je vaša prošnja na podlagi Uredbe št. 1049/2001 brezpredmetna. Vendar pa vam bomo tako različico posredovali takoj, ko bo pripravljena.“

119 Tožeča stranka navaja, da je treba ta del izpodbijane odločbe razlagati dobesedno in da torej pomeni, da je Komisija zavrnila njeno prošnjo za dostop do nezaupne različice sklepa LTP zgolj zato, ker ta različica ni obstajala.

120 Kot je tožeča stranka navedla, bi Komisija, če bi bil dopusten tak razlog za zavrnitev, lahko sistematično zavrnila delni dostop do vsakega dokumenta, ki vsebuje zaupne informacije. Odobritev delnega dostopa namreč v praksi zahteva pripravo nezaupne različice zaprošenega dokumenta, zaradi česar bi se Komisija lahko zadovoljila s tem, da bi vselej ugotovila neobstoj take različice.

121 Sicer se je Komisija zavezala, da bo posredovala kopijo nezaupne različice sklepa LTP tožeči stranki, takoj ko bo ta pripravljena. Zato Komisija v izpodbijani odločbi v resnici ni zavrnila prošnje tožeče stranke za dostop do nezaupne različice, zato ker ta različica ni obstajala, temveč zato, ker je dostop do te različice mogoče odobriti le kasneje, ob nedoločenem času.

122 Komisija navaja, da ni bila dolžna tožeči stranki posredovati nezaupne različice sklepa LTP ob sprejetju izpodbijane odločbe, saj je bilo treba najprej s podjetji na katera se nanaša sklep LTP razpravljati o informacijah, ki jih je treba črtati iz zaupne različice te odločbe.

123 Glede tega člen 8(1) Uredbe št. 1049/2001 določa:

„Potrdilna prošnja se obravnava takoj. V 15 delovnih dneh od vpisa take prošnje v register institucija odobri dostop do zahtevanega dokumenta in zagotovi dostop v skladu s členom 10 v tem roku ali pa v pisnem odgovoru navede razloge za celovito ali delno zavrnitev. Pri celoviti ali delni zavrnitvi institucija prosilca seznani s sredstvi, ki jih ima na voljo, kakršna so začetek sodnega postopka proti instituciji in/ali pritožba varuhu človekovih pravic pod pogoji, določenimi v členu [263 PDEU] in [228PDEU].“

124 Člen 8(2) iste uredbe določa:

„V izjemnih primerih, na primer kadar se prošnja nanaša na zelo dolg dokument ali na veliko dokumentov, se lahko rok iz odstavka 1 podaljša za 15 delovnih dni, pod pogojem, da institucija prosilca vnaprej obvesti in navede podrobne razloge.“

125 Rok, določen v členu 8(1) Uredbe št. 1049/2001 je zavezujoč in ga razen v okoliščinah, navedenih v členu 8(2) te uredbe, ni mogoče podaljšati, sicer bi se temu členu odvzel vsakršen koristen učinek, saj prosilec ne bi več natančno vedel, od katerega dne dalje lahko vloži tožbo ali pritožbo, ki sta določeni v členu 8(3) navedene uredbe (glej sodbo Splošnega sodišča z dne 10. decembra 2010 v združenih zadevah Ryanair proti Komisiji, od T-494/08 do T-500/08 in T-509/08, ZOdl., str. II-5723, točka 39 in navedena sodna praksa).

126 Treba je torej ugotoviti, da določbe Uredbe št. 1049/2001, kot so bile razlagane v sodni praksi, ne predvidevajo možnosti Komisije, da na potrdilno prošnjo odgovori, da bo dostop do zaprošenega dokumenta odobren kasneje, ob nedoločenem času.

127 Vendar je sodišče Unije presodilo, da je treba nekatere določbe na področju konkurence, ki predvidevajo bodisi dostop podjetij, na katera se nanaša preiskava, do spisa Komisije bodisi takojšnje posredovanje informacij, ki jih ima ta institucija, organom držav članic, pristojnim za konkurenco, razlagati glede na splošno načelo pravice podjetij do varstva njihovih poslovnih skrivnosti, katerega odraz je člen 339 PDEU (glej v tem smislu sodbi Sodišča z dne 24. junija 1986 v zadevi AKZO Chemie in AKZO Chemie UK proti Komisiji, 53/85, Recueil, str. 1965, točka 28, in z dne 19. maja 1994 v zadevi SEP proti Komisiji, C-36/92 P, Recueil, str. I-1911, točka 36).

128 Kot poudarjajo Komisija in nekatere intervenientke, je iz sodne prakse razvidno, da kadar podjetje zatrjuje, da dokument, ki se nanaša nanj, vsebuje poslovne skrivnosti ali druge zaupne informacije, Komisija tega dokumenta ne sme posredovati, ne da bi prej spoštovala več korakov. Najprej, Komisija mora zadevnemu podjetju omogočiti, da izrazi svoje stališče. Po tem mora ta institucija glede tega sprejeti ustrezno obrazloženo odločitev, s katero mora biti podjetje seznanjeno. Nazadnje, glede na zelo resno škodo, ki bi lahko nastala zaradi nezakonitega posredovanja tega dokumenta, mora Komisija pred izvršitvijo svoje odločitve podjetju dati možnost, da se obrne na sodišče Unije zaradi nadzora nad presojo in zato, da se prepreči posredovanje (zgoraj v točki 127 navedeni sodbi AKZO Chemie in AKZO Chemie UK proti Komisiji, točka 29, in SEP proti Komisiji, točki 38 in 39; glej tudi sodbo z dne 14. februarja 2008 v zadevi Varec, C-450/06, ZOdl., str. I-581, točka 54).

129 Na podlagi teh preudarkov je treba priznati, da priprava nezaupne različice sklepa Komisije na področju konkurence lahko zahteva nekaj časa, zato da se lahko ustrezno upoštevajo interesi zadevnih podjetij, ki so se specifično sklicevala na zaupnost nekaterih informacij, kar pa je nezdružljivo z roki, določnimi v odstavkih 1 in 2 člena 8 Uredbe št. 1049/2001 za odgovor na potrdilno prošnjo.

130 Vendar se mora Komisija glede na pomen načela preglednosti v ustavnem sistemu Unije in glede na obveznost, ki jo ima ta institucija načeloma na podlagi člena 8(1) in (2) Uredbe št. 1049/2001 ter na podlagi svoje splošne dolžnosti skrbnosti, da hitro obravnava potrditvene prošnje, potruditi, da izvede korake, navedene v točki 128 zgoraj v najkrajšem možnem času in, v vsakem primeru, v razumnem roku, ki ga je treba določiti glede na specifične okoliščine vsake zadeve. V zvezi s tem je treba upoštevati večje ali manjše število zahtev zadevnih podjetij za zaupno obravnavo ter njihovo tehnično in pravno kompleksnost.

131 V tem primeru je Komisija v odgovor na pisna vprašanja Splošnega sodišča posredovala natančne informacije o številu zahtev za zaupno obravnavo glede sklepa LTP, ki so ji bile predložene do sprejetja izpodbijane odločbe, in o obsegu dela, ki ga povzroči obravnava teh zahtev.

132 Iz teh informacij je najprej razvidno, da je Komisija 10. decembra 2010 od podjetij, na katera se nanaša sklep LTP, zahtevala, naj ji posredujejo dele te odločbe, za katere je treba po njihovem mnenju šteti, da pomenijo poslovne skrivnosti ali zaupne informacije. Med 30. decembrom 2010 in 12. aprilom 2011 je Komisija od štirinajstih od teh podjetij prejela zahteve za zaupno obravnavo, nekatere med njimi obsežne.

133 Potem je Komisija 20. julija 2011 podjetjem, omenjenim v prejšnji točki, poslala osnutek nezaupne različice sklepa LTP, ki ni vseboval več nekaterih informacij, za katere se je zahtevala zaupna obravnava. Vendar pa je ob sprejetju izpodbijane odločbe šest od prej navedenih podjetij še vedno uveljavljalo zaupnost znatnega dela tega osnutka, štiri druga pa še niso podala soglasja za njegovo objavo. Dejansko so tedaj zgolj štiri zadevna podjetja dala soglasje.

134 Glede na število in obseg zahtev za zaupno obravnavo, s katerimi je bila soočena Komisija, obdobja osmih mesecev in petindvajsetih dni, ki je preteklo od sprejetja sklepa LTP (9. november 2010) do sprejetja izpodbijane odločbe (3. avgust 2011), ni mogoče šteti za nerazumnega.

135 Zato Komisija pri obravnavi potrditvene prošnje ni ravnala malomarno, kar zadeva dele sklepa LTP, glede katerih je bila zaupnost ob sprejetju izpodbijane odločbe še naprej uveljavljana s strani podjetij, na katera se je ta sklep nanašal. Glede teh delov sklepa LTP je torej treba šteti, da člen 4(6) Uredbe št. 1049/2001 ni bil kršen, in je zato treba ta del tožbenega razloga zavrniti.

136 Vendar niti iz informacij, ki jih je Komisija posredovala na pisna vprašanja Splošnega sodišča, niti iz informacij, ki so bile posredovane na obravnavi, ne izhaja, da bi podjetja, na katera se nanaša sklep LTP, uveljavljala zaupnost celotnega zadevnega sklepa. Poleg tega že informacije iz odgovora Komisije na vprašanja Splošnega sodišča, ki so upoštevne za rešitev tega spora, in sicer tiste glede obdobja pred sprejetjem izpodbijane odločbe, ne dopuščajo stališča, da so ob sprejetju te odločbe obstoječe zahteve za zaupno obravnavo zadevale elemente takega obsega, da bi bila različica tega sklepa, iz katere bi bili odstranjeni ti elementi, nerazumljiva.

137 Komisiji torej nič ni preprečevalo, da tožeči stranki posreduje del nezaupne različice sklepa LTP, ki ni bila predmet nobene zahteve za zaupno obravnavo.

138 Zato je bila Komisija tožeči stranki na njeno prošnjo dolžna posredovati tako nezaupno različico izpodbijane odločbe, ne da bi ta institucija čakala, da bi se dokončno rešile vse zahteve zadevnih podjetij za zaupno obravnavo.

139 Ta pristop namreč, prvič, potrjuje duha Uredbe št. 1049/2001, katerega člen 7(1) in člen 8(1) in (2) zahtevata hitro obravnavo prošenj za dostop do dokumentov in katere člen 4(6) institucijam Unije nalaga obveznost, da odobrijo dostop do delov dokumentov, na katere se ne nanaša izjema iz istega člena.

140 Drugič, če bi Komisija lahko upravičeno zavrnila posredovanje delov odločbe o izvajanju člena 101 PDEU, glede katerih niso podani dvomi o zaupnosti, dokler bodisi vsa podjetja, na katera se nanaša ta odločba, ne dajo soglasja za objavo bodisi niso izpolnjeni vsi koraki, navedeni v točki 128 zgoraj, bi bila ta podjetja spodbujena k uveljavljanju ugovorov in k temu, da jih ne umaknejo, ne le zaradi varstva svojih legitimnih zahtev za zaupno obravnavo, temveč tudi zaradi odlašanja objave, zato da se ovirajo možnosti podjetij ali potrošnikov, ki menijo, da so bili z ravnanjem teh podjetij oškodovani, pri njihovih odškodninskih tožbah pred nacionalnimi sodišči.

141 Zato je treba ugotoviti, da je Komisija kršila člen 4(6) Uredbe št. 1049/2001, s tem da tožeči stranki ni posredovala nezaupne različice sklepa LTP, v kateri bi bile odstranjene informacije, glede katerih so zadevna podjetja še vedno uveljavljala zaupno obravnavo.

142 Temu delu tožbenega razloga je torej treba ugoditi glede teh informacij in zato izpodbijano odločbo razglasiti za delno nično.

143 Ta tožbeni razlog ter tožbo pa je treba v preostalem zavrniti.

Stroški

144 V skladu s členom 87(3) Poslovnika lahko Splošno sodišče, če vsaka stranka uspe samo deloma ali v izjemnih okoliščinah, odloči, da se stroški delijo ali da vsaka stranka nosi svoje stroške.

145 V konkretnem primeru je bila tožba, kljub temu da sta tožeča stranka in Komisija s predlogi uspeli samo deloma, v glavnem zavrnjena. Treba je torej odrediti, da tožeča stranka poleg svojih stroškov nosi polovico stroškov, ki jih je priglasila Komisija.

146 Na podlagi člena 87(4), tretji pododstavek, Poslovnika lahko Splošno sodišče odredi, da nosi svoje stroške intervenient, ki ni država članica ali institucija, ki se kot intervenient udeleži postopka, država pogodbenica Sporazuma EGP, razen držav članic, ali Nadzorni organ EFTA.

147 V tem primeru je treba odločiti, da intervenientke nosijo svoje stroške.

Iz teh razlogov je

SPLOŠNO SODIŠČE (prvi senat)

razsodilo:

1. **Odločba Komisije z dne 3. avgusta 2011, s katero je bil zavrnjen dostop do upravnega spisa v zvezi s Sklepom C(2010) 7694 finale (zadeva COMP/39.258 – Letalski tovorni prevoz), do neokrnjene različice tega sklepa in do njegove nezaupne različice, se razglasi za ničnо v delu, v katerem je Komisija zavrnila dostop do dela nezaupne različice zadevnega sklepa, glede katerega podjetja, na katera se ta sklep nanaša, niso uveljavljala ali niso več uveljavljala zaupne obravnave.**

2. **V preostalem se tožba zavrne.**

3. **Družba Schenker AG nosi svoje stroške in polovico stroškov, ki jih je priglasila Evropska komisija.**

4. **Družbe Koninklijke Luchtvaart Maatschappij NV, Martinair Holland NV, Société Air France SA, Cathay Pacific Airways Ltd, Air Canada, Lufthansa Cargo AG in Swiss International Air Lines AG nosijo svoje stroške.**

Kanninen Pelikánová Buttigieg

Razglašeno na javni obravnavi v Luxembourgu, 7. oktobra 2014.

Podpisi