SODBA SPLOŠNEGA SODIŠČA (osmi senat)

z dne 10. decembra 2010*

V združenih zadevah od T-494/08 do T-500/08 in T-509/08,

Ryanair Ltd s sedežem v Dublinu (Irska), ki jo zastopata E. Vahida in I-G. Metaxas-Maragkidis, odvetnika,

tožeča stranka,

proti

Evropski komisiji, ki jo zastopata C. O'Reilly in P. Costa de Oliveira, zastopnici,

tožena stranka,

*Jezik postopka: angleščina.

zaradi predloga za razglasitev ničnosti odločb zaradi molka Komisije, ki je s temi odločbami tožeči stranki zavrnila dostop do nekaterih dokumentov v zvezi s postopki nadzora domnevnih državnih pomoči, ki naj bi jih tožeči stranki dodelili upravljavci letališč Aarhus (Danska) (zadeva T-494/08), Alghero (Italija) (zadeva T-495/08), Berlin-Schönefeld (Nemčija) (zadeva T-496/08), Frankfurt-Hahn (Nemčija) (zadeva T-497/08), Lübeck-Blankensee (Nemčija) (zadeva T-498/08), Pau-Béarn (Francija) (zadeva T-499/08), Tampere-Pirkkala (Finska) (zadeva T-500/08) in Bratislava (Slovaška) (zadeva T-509/08), ter podredno, predloga za razglasitev ničnosti poznejših odločb o zavrnitvi dostopa do navedenih dokumentov,

SPLOŠNO SODIŠČE (osmi senat),

v sestavi S. Papasavvas (poročevalec) v funkciji predsednika senata, N. Wahl in A. Dittrich, sodnika,

sodna tajnica: K. Pocheć, administratorka,

na podlagi pisnega postopka in obravnave z dne 7. julija 2010

II - 5728

izreka naslednjo

Sodbo

Dejansko stanje

1 Komisija Evropskih skupnosti je med letoma 2002 in 2006 prejela več pritožb glede domnevnih državnih pomoči, ki so jih tožeči stranki, družbi Ryanair Ltd, dodelili upravljavci letališč Aarhus (Danska), Alghero (Italija), Berlin-Schönefeld (Nemčija), Frankfurt-Hahn (Nemčija), Lübeck-Blankensee (Nemčija), Tampere-Pirkkala (Finska) in Bratislava (Slovaška).

2 Poleg tega je Komisija 26. januarja 2007 prejela priglasitev francoskih organov glede pogodb, ki jih je gospodarska zbornica Pau-Béarn (Francija) sklenila s tožečo stranko in eno od njenih odvisnih družb.

3 V vsakem primeru je Komisija uvedla formalne postopke preiskave državnih pomoči, ki so bile domnevno dodeljene tožeči stranki. Povzetek teh odločb, s katerim so

bile zainteresirane stranke obveščene o možnosti predložitve stališč, je bil objavljen v *Uradnem listu Evropske unije*.

4 Tožeča stranka je z dopisom z dne 20. junija 2008 (zadeva T-509/08) in z dopisi z dne 25. junija 2008 (zadeve od T-494/08 do T-500/08) Komisijo zaprosila, naj ji 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 L 145, str. 43) zagotovi dostop do spisov v zvezi z domnevnimi državnimi pomočmi, ki naj bi jih tožeči stranki dodelili upravljavci letališč Aarhus, Alghero, Berlin-Schönefeld, Frankfurt-Hahn, Lübeck-Blankensee, Pau-Béarn, Tampere-Pirkkala in Bratislava.

5 Tožeča stranka je med drugim zaprosila za dostop do pritožb in priglasitev, ki jih je prejela Komisija, do pripomb tretjih oseb, do dopisov in drugih sporočil, izmenjanih med Komisijo, državami članicami in upravljavci zadevnih letališč, do dokumentov, ki so jih Komisiji poslale države članice in upravljavci zadevnih letališč, ter do vseh drugih dokumentov iz spisov Komisije, vključno z analizami prejetih dokumentov, ki jih je pripravila Komisija, študijami, poročili, preiskavami in vmesnimi sklepi, na podlagi katerih so bile sprejete odločbe o uvedbi formalnih postopkov preiskave. Tožeča stranka je pojasnila, da če so za nekatere dele dokumentov, na katere se je nanašala njena prošnja, veljale izjeme od pravice dostopa, je prosila za pridobitev delov teh dokumentov, na katere se te izjeme niso nanašale.

6 Komisija je z dopisi z dne 10. julija 2008 (zadeva T-509/08), z dne 15. julija 2008 (zadeva T-499/08), z dne 17. julija 2008 (zadeve T-496/08, T-498/08 in T-500/08),

z dne 22. julija 2008 (zadeve od T-494/08 do T-497/08) in z dne 24. julija 2008 (zadeva T-495/08) zavrnila dostop do dokumentov, na katere so se nanašale prošnje, razen do odločb o uvedbi formalnega postopka preiskave, kakor so bile objavljene v *Uradnem listu Evropske unije*.

7 Tožeča stranka je s potrdilnimi prošnjami, ki so bile v register vpisane 11. avgusta 2008 (zadeva T-509/08) in 25. avgusta 2008 (zadeve od T-494/08 do T-500/08) Komisijo zaprosila, naj ponovno prouči svoje zavrnitve in ji odobri dostop do dokumentov, na katere se nanašajo njene začetne prošnje.

8 Komisija je z dopisi z dne 2. septembra 2008 (zadeva T-509/08) in z dne 15. septembra 2008 (zadeve od T-494/08 do T-500/08) (v nadaljevanju: prvi dopisi o podaljšanju roka) tožeči stranki sporočila, da ji ni uspelo zbrati vseh informacij, potrebnih za ustrezno analizo prošenj za dostop, in da ni mogla sprejeti dokončnih odločitev. Komisija je zato v vseh teh zadevah podaljšala rok za odgovor za 15 delovnih dni.

9 Komisija je z dopisi z dne 23. septembra 2008 (zadeva T-509/08) in z dne 6. oktobra 2008 (zadeve od T-494/08 do T-500/08) (v nadaljevanju: drugi dopisi o podaljšanju roka) tožečo stranko obvestila, da kljub podaljšanju roka ni mogla sprejeti dokončnih odločitev in da si po najboljših močeh prizadeva, da bi ji čim hitreje sporočila dokončne odgovore.

10 Komisija je z dopisi z dne 26. septembra 2008 (zadeva T-509/08), z dne 8. oktobra 2008 (zadeva T-495/08), z dne 9. oktobra 2008 (zadeva T-494/08), z dne 23.oktobra 2008

(zadeva T-499/08), z dne 31. oktobra 2008 (zadeva T-500/08), z dne 20. novembra 2008 (zadeva T-496/08), z dne 6. januarja 2009 (zadeva T-498/08) in z dne 18. februarja 2009 (zadeva T-497/08) (v nadaljevanju: izrecne določbe), tožečo stranko obvestila, da ji ni odobrila dostopa do zahtevanih dokumentov, razen a) treh predlogov za podaljšanje roka, ki so jih vložili danski organi (zadeva T-494/08); b) dveh elektronskih dopisov italijanskih organov, s katerimi se predlaga podaljšanje roka, in dveh dopisov Komisije o odobritvi podaljšanja roka (zadeva T-495/08); c) treh predlogov za podaljšanje roka, ki so jih vložili nemški organi, in štirih pozitivnih odgovorov Komisije (zadeva T-496/08); d) pozitivnega odgovora Komisije na predlog nemških organov za podaljšanje roka (zadeva T-497/08); e) dveh predlogov za podaljšanje roka, ki so ju vložili nemški organi, in treh pozitivnih odgovorov Komisije (zadeva T-498/08); f) predloga francoskih organov za podaljšanje roka in dopisa Komisije o odobritvi tega podaljšanja (zadeva T-499/08); g) dveh predlogov za podaljšanje roka, ki so ju vložili finski organi, in dveh dopisov Komisije, s katerimi sta bili predlagani podaljšanji odobreni (zadeva T-500/08), ter h) dveh predlogov za podaljšanje roka, ki so ju vložili slovaški organi (zadeva T-509/08).

11 Komisija je v bistvu menila, da za druge dokumente, na katere se nanašajo prošnje tožeče stranke, v celoti veljata izjemi, določeni v tretji alinei odstavka 2 člena 4 Uredbe št. 1049/2001 (izjema zaradi varstva namena inšpekcij, preiskav in revizij) in v prvem pododstavku odstavka 3 člena 4 Uredbe št. 1049/2001 (izjema zaradi varstva postopka odločanja pred sprejetjem odločitve). Komisija je poleg tega menila, da za nekatere dokumente veljajo tudi izjeme, določene v prvi alinei odstavka 2 člena 4 (izjema zaradi varstva poslovnih interesov), v drugem pododstavku odstavka 3 člena 4 (izjema zaradi varstva postopka odločanja po sprejetju odločitve) in – v zadevah T-494/08, T-496/08, T-497/08, T-499/08 in T-500/08 – v drugi alinei odstavka 2 člena 4 (izjema zaradi varstva pravnih nasvetov) Uredbe št. 1049/2001. Menila je tudi, da ne prevlada javni interes za razkritje teh dokumentov in da delni dostop ni mogoč, saj naj bi za dokumente v celoti veljali vsaj dve izjemi.

Postopek in predlogi strank

12 Tožeča stranka je v sodnem tajništvu Splošnega sodišča 7. novembra 2008 (zadeva T-509/08) in 14. novembra 2008 (zadeve od T-494/08 do T-500/08) vložila ti tožbi.

13 Tožeča stranka je z dopisi z dne 22. decembra 2008, z dne 9. januarja in z dne 20. februarja 2009 prosila za možnost spremembe predlogov oziroma tožbenih razlogov v zadevah T-496/08, T-498/08 in T-497/08 zaradi vročitve izrecnih odločb, ki jih je sprejela Komisija. Splošno sodišče ji je to dovolilo 29. januarja in 26. marca 2009.

14 Tožeča stranka je z dopisom z dne 14. avgusta 2009 predlagala združitev zadev T-494/08, T-495/08, T-496/08, T-497/08, T-498/08, T-499/08, T-500/08 in T-509/08 ter odreditev ukrepov procesnega vodstva.

15 Predsednik osmega senata Splošnega sodišča je s sklepom z dne 14. oktobra 2009 odredil združitev zadev za namene ustnega postopka.

16 Predsednik osmega senata Splošnega sodišča je s sklepom z dne 25. novembra 2009 na podlagi členov 65, točka (b), 66(1) in 67(3), tretji pododstavek, Poslovnika Splošnega sodišča odredil, naj Komisija predloži kopije vseh dokumentov, do katerih je zavrnila dostop. Ta zahteva je bila izpolnjena.

17 Splošno sodišče je z dopisom z dne 12. marca 2010 v okviru ukrepov procesnega vodstva iz člena 64 Poslovnika strankama postavilo pisna vprašanja, na katera sta ti odgovorili v predpisanem roku.

18 Glede na to, da se je v obravnavanih zadevah postavljalo enako vprašanje razlage kot v zadevi C-139/07 P, Komisija proti Technische Glaswerke Ilmenau, ki jo je obravnavalo Sodišče, je predsednik osmega senata Splošnega sodišča s sklepom z dne 12. aprila 2010 v skladu s členom 54, tretji odstavek, Statuta Sodišča in členom 77, točka (a), Poslovnika po zaslišanju strank prekinil postopek v teh zadevah do izdaje sodbe Sodišča.

19 Sodišče je 29. junija 2010 izdalo sodbo v zadevi Komisija proti Technische Glaswerke Ilmenau (C-139/07 P, ZOdl., str. I-5885).

20 Stranki sta na obravnavi 7. julija 2010 podali ustne navedbe in odgovore na vprašanja Splošnega sodišča. Zlasti sta predložili svoja stališča o zgoraj navedeni sodbi Komisija proti Technische Glaswerke Ilmenau in njenih učinkih na obravnavane zadeve.

21 Splošno sodišče je presodilo, da je treba zadeve od T-494/05 do T-500/08 in T-509/08 združiti za izdajo sodbe, potem ko sta se stranki v skladu s členom 50 Poslovnika na obravnavi izrekli glede tega.

22 Tožeča stranka Splošnemu sodišču predlaga:

– prvič, naj odločbe zaradi molka organa razglasi za nične in, drugič, naj izrecne odločbe v zadevah T-494/08, T-495/08, T-496/08, T-498/08, T-499/08, T-500/08 in T-509/08 razglasi za neobstoječe in ugotovi, da izrecna odločba v zadevi T-497/08 nima pravnih učinkov;

– podredno, naj razglasi izrecne odločbe za nične;

– naj Komisiji naloži plačilo stroškov.

23 Komisija Splošnemu sodišču predlaga:

– naj tožbe zavrže kot nedopustne v delu, v katerem se z njimi predlaga razglasitev ničnosti domnevnih odločb zaradi molka organa;

– podredno, naj zavrne tožbe kot neutemeljene;

– naj tožeči stranki naloži plačilo stroškov.

Pravo

1. *Prvi predlog: prvič, razglasitev ničnosti odločb zaradi molka organa in drugič, razglasitev neobstoja izrecnih odločb v zadevah T-494/08, T-495/08, T-496/08, T-498/08, T-499/08, T-500/08 in T-509/08 ter ugotovitev, da izrecna odločba v zadevi T-497/08 nima pravnih učinkov*

Trditve strank

24 Tožeča stranka meni, da so prvi dopisi o podaljšanju roka v nasprotju s členom 8(2) Uredbe št. 1049/2001, prvič, ker so bili prejeti na zadnji dan roka, določenega v členu 8(1) Uredbe št. 1049/2001 (v nadaljevanju: začetni rok), in drugič, ker ne vsebujejo podrobnih razlogov. Meni, da je bila odobritev dostopa do dokumentov zavrnjena zaradi molka Komisije že ob izteku začetnega roka.

25 Tožeča stranka dodaja, da nikakor, niti če bi bilo treba šteti, da so prvi dopisi o podaljšanju roka zadostovali za podaljšanje začetnega roka, nobena izrecna odločba ni bila sprejeta pred iztekom podaljšanega roka. Tožeča stranka torej ugotavlja, da ker Komisija ni podala

izrecnega odgovora v rokih, določenih s členom 8 Uredbe št. 1049/2001, obstajajo odločbe o zavrnitvi dostopa do dokumentov zaradi molka organa.

26 Tožeča stranka trdi, da ima interes za razglasitev ničnosti odločb zaradi molka organa. Izrecne odločbe naj bi bile namreč neobstoječe ali kvečjemu potrditve odločb zaradi molka organa in naj ne bi imele nobenega dodatnega pravnega učinka. Da izrecne odločbe ne bi bile zgolj potrdilne, bi morala biti po mnenju tožeče stranke njihova vsebina znatno različna od negativnega odgovora. Toda v obravnavanem primeru naj ne bi bilo tako.

27 Tožeča stranka potrjuje, da ima pravni interes za vložitev tožbe zoper odločbe zaradi molka organa zato, da bi Komisiji v prihodnosti preprečila ponovno kršitev obveznosti odgovora v predpisanih rokih in da bi se zaščitila pravna varnost prosilcev za dostop do dokumentov.

28 Komisija meni, da obrazložitev iz prvih dopisov o podaljšanju roka povsem zadostuje za to, da lahko tožeča stranka razume, zakaj ji ni mogla odgovoriti do izteka začetnega roka. S podaljšanjem začetnega roka naj torej ne bi kršila člena 8(2) Uredbe št. 1049/2001.

29 Komisija priznava, da nato ni mogla podati dokončnega odgovora do izteka podaljšanega roka. Vendar meni, da bi ji moralo biti zaradi osmih prošenj za dostop do dokumentov, ki jih je hkrati vložila tožeča stranka, in zaradi uskladitve interesa prosilca in

načela dobrega upravljanja dovoljeno podaljšati stroge roke, določene v členih 7 in 8 Uredbe št. 1049/2001, in v razumnem roku opraviti preizkus prošenj.

30 Komisija meni, da je v obravnavanem primeru ustrezno upoštevala interes tožeče stranke s sprejetjem osmih izrecnih odločb med 8. oktobrom 2008 in 18. februarjem 2009. Zato ocenjuje, da na dan vložitve tožb ni obstajala nobena odločba zaradi molka organa, zoper katero bi bilo mogoče vložiti tožbo.

31 Komisija meni, da če odločbe zaradi molka organa obstajajo, so tožbe, vložene zoper te akte, nedopustne, saj so bile odločbe zaradi molka organa nadomeščene z izrecnimi odločbami. Tožeča stranka naj torej ne bi imela več nikakršnega pravnega interesa za vložitev tožbe zoper odločbe zaradi molka organa, saj naj od razglasitve njihove ničnosti ne bi mogla imeti koristi. Zaradi razglasitve ničnosti odločb zaradi molka organa, naj bi utegnila biti Komisija zgolj zavezana sprejeti izrecne odločbe glede istih dokumentov, kar pa je v obravnavanem primeru že storila.

32 Komisija trdi, da izrecne odločbe niso potrdilne odločbe odločb zaradi molka organa, ker naj bi vsebovale ponovno proučitev položaja tožeče stranke, obrazložitev zavrnitve dostopa do nekaterih dokumentov in odobritev dostopa do nekaterih dokumentov.

Presoja Splošnega sodišča

33 Najprej je treba poudariti, da člen 8 Uredbe št. 1049/2001 določa:

„1. 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 230 [ES] oziroma 195 [ES].

2. 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.

3. Če institucija ne odgovori v predpisanem roku, se šteje, da je odgovor negativen, in prosilec ima pravico, da sproži sodni postopek proti instituciji in/ali pošlje pritožbo varuhu človekovih pravic na podlagi ustreznih določb Pogodbe ES."

34 Glede veljavnosti prvega podaljšanja roka za odgovor Komisije je treba ugotoviti, prvič, da je bilo pri Komisiji skoraj sočasno vloženih osem prošenj za dostop do dokumentov, ki skupaj zajemajo 377 dokumentov, imajo istega prosilca in se nanašajo na zadeve, ki so med seboj povezane. Prošnje so se torej nanašale na veliko dokumentov.

35 Drugič, poudariti je treba, da je Komisija prve dopise o podaljšanju roka poslala tožeči stranki po faksu zadnji dan začetnega roka.

36 Tretjič, poudariti je treba, da je Komisija v prvih dopisih o podaljšanju roka pojasnila, da se prošnje obravnavajo, vendar naj ji ne bi uspelo zbrati vseh potrebnih dokumentov za sprejetje dokončne odločitve. Opozorila je tudi, da je tožeča stranka v zadevah od T-494/08 do T-500/08 hkrati vložila sedem potrdilnih prošenj. Tožeča stranka je v teh okoliščinah lahko razumela posamične razloge za podaljšanje v vsaki zadevi. Obrazložitev je torej dovolj podrobna.

37 Glede na vse navedeno je treba ugotoviti, da so prvi dopisi o podaljšanju roka skladni z zahtevami iz člena 8(2) Uredbe št. 1049/2001 in da je bil z njimi začetni rok veljavno podaljšan za 15 delovnih dni, tako da po koncu začetnega roka ni bila sprejeta nobena odločba zaradi molka organa.

38 Glede drugih dopisov o podaljšanju roka je treba poudariti, da je lahko Komisija na podlagi člena 8 Uredbe št. 1049/2001 začetni rok podaljšala le enkrat in da se šteje, da je po izteku podaljšanega roka sprejeta odločba o zavrnitvi zaradi molka organa.

39 V zvezi s tem je treba opozoriti, da je rok, določen v členu 8(1) Uredbe št. 1049/2001, zavezujoč (glej v tem smislu sodbo Splošnega sodišča z dne 19. januarja 2010 v združenih zadevah Co-Frutta proti Komisiji, T-355/04 in T-446/04, ZOdl., str. II-1, točki 60 in 70) in ga razen v okoliščinah, navedenih v členu 8(2) Uredbe št. 1049/2001, ni mogoče podaljšati, sicer bi se temu členu odvzel polni 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 po analogiji sodbo Sodišča z dne 21. aprila 2005 v zadevi Housieaux, C-186/04, ZOdl., str. I-3299, točka 26).

40 Z drugimi dopisi o podaljšanju roka torej rokov ni mogoče veljavno podaljšati. V vsaki zadevi je treba to, da Komisija ni odgovorila, po izteku podaljšanega roka šteti za odločbo o zavrnitvi zaradi molka organa.

41 Opozoriti pa je treba, da je v skladu z ustaljeno sodno prakso ničnostna tožba, ki jo vloži fizična ali pravna oseba, dopustna le, če ima tožeča stranka interes, da se ugotovi ničnost izpodbijanega akta (glej zgoraj navedeno sodbo Co-Frutta proti Komisiji, točka 40 in navedena sodna praksa).

42 Pravni interes tožeče stranke mora glede predmeta tožbe obstajati ob njeni vložitvi, sicer ni dopustna (zgoraj navedena sodba Co-Frutta proti Komisiji, točka 41).

43 Poleg tega mora biti pravni interes podan do razglasitve sodne odločbe, sicer se postopek ustavi, kar je predpostavka za to, da ima lahko stranka, ki je vložila tožbo, zaradi izida tožbe koristi (glej zgoraj navedeno sodbo Co-Frutta proti Komisiji, točka 43 in navedena sodna praksa).

44 Če torej pravni interes tožeče stranke med postopkom preneha, ji vsebinska odločba Splošnega sodišča ne more zagotoviti nobenih koristi (glej zgoraj navedeno sodbo Co-Frutta proti Komisiji, točka 44 in navedena sodna praksa).

45 V obravnavanem primeru je treba glede, prvič, predloga za razglasitev ničnosti odločb zaradi molka organa, nastalih po izteku podaljšanega roka, poudariti, da je Komisija dejansko odpravila navedene odločbe zaradi molka organa, nastale pred iztekom podaljšanega roka (glej v tem smislu zgoraj navedeno sodbo Co-Frutta proti Komisiji, točka 45).

46 Vendar je treba poudariti, da bi morebitna razglasitev ničnosti navedenih odločb zaradi procesne kršitve lahko pomenila le sprejetje novih odločb, ki bi bile vsebinsko enake izrecnim odločbam. Poleg tega preizkusa tožbe zoper odločbe zaradi molka organa ni mogoče upravičiti niti s ciljem izognitve temu, da bi se ponovila očitana nezakonitost v smislu točke 50 sodbe Sodišča z dne 7. junija 2007 v zadevi Wunenburger proti Komisiji (C-362/05 P, ZOdl., str. I-4333), niti s ciljem, da bi se omogočila vložitev morebitnih odškodninskih tožb, ker bi bila ta cilja lahko dosežena s proučitvijo tožb zoper izrecne odločbe (glej v tem smislu zgoraj navedeno sodbo Co-Frutta proti Komisiji, točka 46 in navedena sodna praksa).

47 Torej so tožbe v zadevah T-494/08, T-495/08, T-499/08, T-500/08 in T-509/08 nedopustne v delu, v katerem so naperjene zoper zadevne odločbe zaradi molka organa, omenjene v točki 40 zgoraj, saj tožeča stranka ni imela pravnega interesa za vložitev tožbe zoper navedene odločbe, ker so bile pred vložitvijo navedenih tožb sprejete izrecne odločbe, katerih razglasitev ničnosti predlaga podredno.

48 Prav tako ni več treba odločati o tožbah v zadevah T-496/08, T-497/08 in T-498/08 v delu, v katerem so naperjene zoper zadevne odločbe zaradi molka organa, saj tožeča stranka nima več pravnega interesa za vložitev tožbe zoper navedene odločbe, ker so bile po vložitvi tožb sprejete izrecne odločbe, katerih razglasitev ničnosti predlaga podredno.

49 Glede, drugič, domnevnega neobstoja izrecnih odločb je treba opozoriti, da mora biti mogoče kot neobstoječe opredeliti zgolj akte s posebej resnimi in očitnimi napakami (sodba Sodišča z dne 26. februarja 1987 v zadevi Consorzio Cooperative d'Abruzzo proti Komisiji, 15/85, Recueil, str. 1005, točka 10). Resnost posledic, ki se navezujejo na ugotovitev neobstoja akta institucij, terja, da je taka ugotovitev zaradi pravne varnosti mogoča le v zelo izjemnih primerih (sodbi Sodišča z dne 15. junija 1994 v zadevi Komisija proti BASF in drugim, C-137/92 P, Recueil, str. I-2555, točka 50, in z dne 8. julija 1999 v zadevi Hüls proti Komisiji, C-199/92 P, Recueil, str. I-4287, točka 86).

50 Toda v obravnavanem primeru zgolj dejstvo, da so bile izrecne odločbe sprejete po izteku roka, določenega v členu 8 Uredbe št. 1049/2001, ne pomeni odvzema pravice Komisiji, da sprejme odločbo (glej v tem smislu zgoraj navedeno sodbo Co-Frutta proti Komisiji, točke od 56 do 59). Poleg tega iz točk od 53 do 103 te sodbe izhaja, da izrecne odločbe nimajo nobene napake.

51 Predloge za ugotovitev neobstoja izrecnih odločb je torej treba zavrniti. Poleg tega iz točk od 45 do 50 te sodbe izhaja, da je treba zavrniti tudi predlog za ugotovitev, da izrecna odločba v zadevi T-497/08 nima pravnih učinkov.

52 Iz vsega navedenega izhaja, da je treba prvi predlog zavrniti.

2. *Drugi predlog: razglasitev ničnosti izrecnih odločb*

53 Tožeča stranka podredno predlaga razglasitev ničnosti izrecnih odločb, od katerih se prvi nanaša na kršitev člena 4 Uredbe št. 1049/2001, drugi pa na kršitev obveznosti obrazložitve.

Prvi tožbeni razlog: kršitev člena 4 Uredbe št. 1049/2001

54 Tožeča stranka v utemeljitev tega tožbenega razloga trdi, da Komisija v okviru izvajanja navedenih izjem ni opravila konkretnega in posamičnega preizkusa dokumentov, ni dokazala, da bi razkritje dejansko ogrozilo interese, ki so zaščiteni z navedenimi

izjemami, in ni upoštevala javnega interesa za njihovo razkritje. Poleg tega Komisiji očita, da ni odobrila delnega dostopa do navedenih dokumentov.

55 V zvezi s tem Splošno sodišče ugotavlja, da je treba najprej odločiti o uporabi izjeme zaradi varstva namena preiskav s strani Komisije.

Izjema zaradi varstva namena preiskav, določena v členu 4(2), tretja alinea, Uredbe št. 1049/2001

– Trditve strank

56 Tožeča stranka meni, da je pravica do dostopa iz Uredbe št. 1049/2001 načelo in da je treba izjeme od te pravice razlagati ozko. Meni, da mora ta pravica do dostopa omogočati razkritje preiskovalnega spisa s področja državnih pomoči, tudi če je prosilec prejemnik domnevne pomoči.

57 Tožeča stranka trdi, da morata biti obravnavanje prošnje za dostop in zlasti morebitna uporaba izjem, določenih v členu 4 Uredbe št. 1049/2001, predmet posamičnega in konkretnega preizkusa, razen kadar je zaradi posebnih okoliščin primera očitno, da je treba dostop do dokumentov zavrniti ali, nasprotno, odobriti. Tako bi bilo zlasti

takrat, ko za posamezne dokumente v celoti velja izjema od pravice do dostopa ali so, nasprotno, v celoti očitno taki, da se lahko dostop odobri, ali pa so že bili predmet konkretne in posamične presoje Komisije v podobnih okoliščinah.

58 Tožeča stranka meni, da je Komisija napačno uporabila pravo, ker ni opravila konkretnega in posamičnega preizkusa dokumentov, na katere so se nanašale prošnje tožeče stranke, čeprav naj ne bi obstajala nobena posebna okoliščina, ki bi upravičevala opustitev takega preizkusa. Niti uporabe pravil o konkurenci niti obstoja odprte preiskave po mnenju namreč tožeče stranke ni mogoče šteti za posebne okoliščine, v katerih je mogoč splošen preizkus.

59 Tožeča stranka meni, da se je Komisija zadovoljila z abstraktnim in splošnim preizkusom upravnih spisov, ne da bi se oprla na posamične dokumente in njihovo vsebino, da bi utemeljila uporabo izjem od pravice do dostopa.

60 Zlasti glede izjeme zaradi varstva namena preiskav, določene v členu 4(2), tretja alinea, Uredbe št. 1049/2001 tožeča stranka meni, da so pojasnila Komisije za utemeljitev uporabe navedene izjeme za skoraj vse zahtevane dokumente nejasna, da se ponavljajo, da so splošna in da bi se lahko uporabila za kateri koli preiskovalni spis, naj bo s področja državnih pomoči ali z drugih področij.

61 Poleg tega naj bi trditve Komisije temeljile na napačni razlagi namena preiskav v smislu člena 4(2), tretja alinea, Uredbe št. 1049/2001. Razkritje zahtevanih dokumentov

naj bi bilo v skladu s tem namenom, saj naj bi tretjim osebam omogočalo, da upoštevajo informacije, ki jih ima Komisija, za predložitev svojih stališč.

62 Tožeča stranka meni tudi, da je glede na trditve, ki jih je predstavila Komisija, nevarnost, da bi razkritje dokumentov ogrozilo namen preiskav, zgolj hipotetična in je ni mogoče razumno predvideti.

63 Zlasti meni, da bi se ji nekateri dokumenti lahko poslali, ne da bi se omajalo zaupanje držav članic ali upravljavcev letališč pri njihovem sodelovanju s Komisijo.

64 Tožeča stranka tako meni, da bi se ji ti dokumenti lahko poslali v celoti: v zadevi T-494/08 trije dopisi Komisije v odgovor na dopise, priložene izrecnim odločbam; v zadevi T-495/08 predlog italijanskih organov za podaljšanje roka z dne 30. julija 2004 in dokumenti, ki sta si jih izmenjali pritožnica in Komisija ter so že bili omenjeni v sodbi Splošnega sodišča z dne 10. maja 2006 v zadevi Air One proti Komisiji (T-395/04, ZOdl., str. II-1343); v zadevi T-496/08 predlog nemških organov, ki ustreza dopisu o podaljšanju roka z dne 22. aprila 2008; v zadevi T-497/08 predlog nemških organov za podaljšanje roka, ki ustreza dopisu, priloženemu izrecni odločbi z dne 18. februarja 2009; v zadevi T-498/08 predlog nemških organov, ki ustreza dopisu o podaljšanju roka z dne 21. novembra 2007; v zadevi T-499/08 korespondenca v zvezi z organizacijo sestanka med direktorjem gospodarske zbornice Pau-Béarn in Komisijo; v zadevi T-500/08 dopis, ki ga je [A.] 24. marca 2003 poslal nekaj letalskim prevoznikom; in v zadevi T-509/08 korespondenca v zvezi s počrnitvijo zaupnih

informacij v odločbi o uvedbi formalnega postopka preiskave. Tožeča stranka sumi, da obstajajo drugi podobni dokumenti v upravnih spisih, do katerih bi ji moral biti odobren dostop.

65 Tožeča stranka dodaja, da bi v vsaki zadevi morala imeti možnost biti vsaj delno seznanjena s stališči upravljavcev letališč ali drugih tretjih oseb, ne da bi se škodilo preiskavi.

66 Na obravnavi je tožeča stranka navedla, da je glede na gradivo, ki ga je predložila v zvezi z dokumenti, naštetimi v točki 64 zgoraj, dokazala, da za zahtevane dokumente ni veljala splošna izjema, v skladu s katero bi njihovo razkritje načeloma ogrozilo namen preiskav. Potrdila je tudi, da meni, da se taka domneva ne uporablja za notranje dokumente Komisije.

67 Dodala je, da je težko dokazati, da za dokument ne velja domneva, navedena v točki 63 zgoraj, ker prosilec *per se* ni imel dostopa do vsebine upravnih spisov Komisije. Zato je Splošno sodišče pozvala, naj preveri, ali v upravnih spisih, za dostop do katerih je zaprosila, ne obstajajo drugi dokumenti, podobni tistim iz točke 64 zgoraj.

68 Nazadnje tožeča stranka meni, da obstajata dva razloga javnega interesa, da se ji odobri dostop do dokumentov. Sklicuje se, prvič, na temeljno pravico do obrambe in, splošneje, na dostop do poštenih upravnih postopkov ter. drugič, na načeli odprtosti in preglednosti, določeni s Pogodbo, in na izrecen namen Uredbe št. 1049/2001, to je „čim bolj uresničiti pravico dostopa javnosti do dokumentov“. Dodaja, da je njena

tožba v interesu potrošnikov na področju letalskih prevozov, kar naj bi bil javni interes. Poleg tega opozarja, da iz sodne prakse nikakor ne izhaja, da načel odprtosti in preglednosti ni mogoče uporabiti zunaj postopkov, v katerih institucije delujejo kot zakonodajalec.

69 Komisija predlaga, naj se ti očitki v celoti zavrnejo.

– Presoja Splošnega sodišča

70 Za namene razlage izjeme iz člena 4(2), tretja alinea, Uredbe št. 1049/2001 je treba upoštevati okoliščino, da zainteresirane stranke v postopkih nadzora državnih pomoči, razen zadevne države članice, nimajo pravice do pregledovanja dokumentov iz upravnega spisa Komisije, in torej priznati obstoj splošne domneve, da bi razkritje dokumentov iz upravnega spisa načeloma škodilo varstvu namena preiskav (zgoraj navedena sodba Komisija proti Technische Glaswerke Ilmenau, točka 61).

71 Tako lahko Komisija v skladu s členom 4(2), tretja alinea, Uredbe št. 1049/2001 zavrne dostop do vseh dokumentov, ki se nanašajo na postopek nadzora državnih pomoči, ne da bi se predhodno opravil konkreten in posamičen preizkus teh dokumentov (zgoraj navedena sodba Komisija proti Technische Glaswerke Ilmenau, točka 67).

72 Splošna domneva iz točke 70 zgoraj (v nadaljevanju: splošna domneva) ne izključuje pravice zainteresirane stranke, da dokaže, da za dokument, katerega razkritje se zahteva, ta domneva ne velja ali da v skladu s členom 4(2) Uredbe št. 1049/2001 prevlada javni interes za razkritje zadevnega dokumenta (zgoraj navedena sodba Komisija proti Technische Glaswerke Ilmenau, točka 62).

73 V obravnavanem primeru je treba, prvič, poudariti, da čeprav so nekateri dokumenti opredeljeni in razvrščeni v kategorije, se prošnje tožeče stranke dejansko nanašajo na vse upravne spise v zvezi s postopki nadzora domnevnih državnih pomoči, ki jih je dodelilo več upravljavcev letališč. Za zahtevane dokumente torej načeloma velja splošna domneva.

74 V zvezi s trditvijo tožeče stranke, da za notranje dokumente Komisije splošna domneva ne velja, je treba poudariti, da je Sodišče v zgoraj navedeni sodbi Komisija proti Technische Glaswerke Ilmenau uporabilo splošno domnevo za upravne spise, ki so vsebovali notranje dokumente Komisije. Trditev tožeče stranke je torej treba zavrniti.

75 Drugič, poudariti je treba, da tožeča stranka glede dokumentov, ki so izrecno in posamično opredeljeni v potrdilnih prošnjah, in sicer v pritožbah in priglasitvi francoskih organov (zadeva T-499/08), ne trdi ničesar, kar bi dokazovalo, da zanje ne velja splošna domneva.

76 Poleg tega je v zvezi s splošnim sklicevanjem tožeče stranke v potrdilnih prošnjah na dokumente, navedene v odločbah o uvedbi formalnega postopka preiskave, objavljenih v *Uradnem listu Evropske unije*, treba poudariti, da so ti dokumenti navedeni

na splošno, kot primeri v utemeljitev trditev tožeče stranke, da si ni mogoče predstavljati, da bi se izjema zaradi varstva namena preiskav uporabila za vse dele vseh dokumentov iz spisa.

77 Celo če je mogoče sklicevanje na te dokumente šteti za prošnjo za razkritje določenega dokumenta v smislu točke 72 zgoraj, so navedbe tožeče stranke premalo jasne in presplošne, da bi lahko dokazovale, da za te dokumente ne velja splošna domneva.

78 Zato je treba ugotoviti, da tožeča stranka v potrdilnih prošnjah ni navedla ničesar, kar bi omogočalo izpodbijanje splošne domneve.

79 Dejstvo, da je tožeča stranka v fazi tožbe oziroma spremembe predlogov opredelila dokumente, za katere trdi, da bi se morali razkriti, ker naj bi bila njihova vsebina povsem upravna, ne more omajati te presoje.

80 Ti dokumenti namreč niso bili izrecno in posamično opredeljeni v potrdilnih prošnjah, temveč po sprejetju izrecnih odločb. Če v potrdilnih prošnjah ni prošenj, ki bi se posebej nanašale na te dokumente, je treba šteti, da Komisiji v izrecnih odločbah ni bilo treba opraviti posamičnega in konkretnega preizkusa teh dokumentov in je lahko zanje uporabila splošno domnevo, da bi njihovo razkritje ogrozilo namen preiskav.

81 Tretjič, ugotoviti je treba, da je treba zavrniti trditev tožeče stranke, da pravica do obrambe upravičuje razkritje dokumentov. Iz sodne prakse namreč izhaja, da postopek na področju državnih pomoči poteka proti državi članici in da prejemnik pomoči zato ne more uveljavljati pravice do obrambe med postopkom preizkusa (glej v tem smislu sodbo Sodišča z dne 24. septembra 2002 v združenih zadevah Falck in Acciaierie di Bolzano proti Komisiji, C-74/00 P in C-75/00 P, Recueil, str. I-7869, točki 81 in 82, in sodbo Splošnega sodišča z dne 30. aprila 2002 v združenih zadevah Government of Gibraltar proti Komisiji, T-195/01 in T-207/01, Recueil, str. II-2309, točka 144).

82 Poleg tega tožeča stranka ni dokazala, zakaj imajo načeli odprtosti in preglednosti ter interes potrošnikov na področju letalskih prevozov prednost pred splošnim interesom varstva namena preiskav, določenim v členu 4(2), tretja alinea, Uredbe št. 1049/2001.

83 Zato je Komisija lahko upravičeno ugotovila, da ne obstaja javni interes za razkritje dokumentov.

84 Iz vsega navedenega je razvidno, da Komisija ni napačno uporabila prava, ko se je sklicevala na izjemo, določeno v členu 4(2), tretja alinea, Uredbe št. 1049/2001, da ne bi odobrila dostopa do dokumentov, na katere so se nanašale prošnje tožeče stranke, saj ta ni dokazala, niti da splošna domneva ne velja za nekatere od določenih dokumentov niti da obstaja javni interes za razkritje dokumentov, na katere se nanašajo te prošnje. Ker uveljavljana izjema velja za vse dokumente, do katerih je bil dostop zavrnjen, ni treba preizkusiti trditev tožeče stranke v zvezi z drugimi izjemami, navedenimi v izrecnih odločbah.

Zavrnitev delnega dostopa do dokumentov, na katere se nanaša prošnja tožeče stranke

– Trditve strank

85 Tožeča stranka meni, da je pojasnilo Komisije, zakaj ji ni odobrila dostopa do dokumentov, in sicer da „delni dostop ni mogoč, saj za zavrnjene dokumente v celoti veljata vsaj dve od uveljavljanih izjem“, tavtološko in splošno. Ta trditev naj ne bi izpolnjevala zahtev po konkretnem in posamičnem preizkusu, saj ne vsebuje za vsak dokument razlogov, ki se nanašajo prav nanj. Tožeča stranka meni tudi, da je neodobritev delnega dostopa do dokumentov v nasprotju z načelom sorazmernosti.

86 Komisija predlaga, naj se ta očitek zavrne.

– Presoja Splošnega sodišča

87 Kot je bilo opozorjeno v točki 70 zgoraj, obstaja splošna domneva, da bi razkritje dokumentov iz upravnega spisa Komisije v zvezi s postopkom nadzora državnih pomoči načeloma oslabilo varstvo namena preiskav.

88 Toda tožeča stranka je v potrdilnih prošnjah zgolj pojasnjevala, da kategorije dokumentov nujno vsebujejo dele, ki bi jih bilo mogoče razkriti, ne da bi se oslabilo varstvo cilja preiskav.

89 Tožeča stranka torej za obravnavane dokumente ni dokazala, da za nekatere od njih ne velja splošna domneva (glej v tem smislu zgoraj navedeno sodbo Komisija proti Technische Glaswerke Ilmenau, točka 70).

90 Iz tega je razvidno, da za dokumente v celoti velja splošna domneva in da je zato trditev v zvezi s kršitvijo načela sorazmernosti brezpredmetna.

91 Iz vsega navedenega je razvidno, da je Komisija lahko upravičeno zavrnila delni dostop do zahtevanih dokumentov.

Drugi tožbeni razlog: kršitev obveznosti obrazložitve

Trditve strank

92 Tožeča stranka meni, da pojasnila, ki jih je podala Komisija, da bi utemeljila zavrnitev dostopa do dokumentov, niso zadostna obrazložitev, ker so protislovna in pomanjkljiva. Meni namreč, da s splošno in abstraktno analizo, ki jo je Komisija opravila

v izrecnih odločbah, ni mogoče dokazati, da vsak dokument spada pod uveljavljano izjemo in da je dejansko podana potreba po varstvu.

93 Poleg tega tožeča stranka trdi, da Komisija ni dokazala obstoja posebnih okoliščin, ki bi omogočale opustitev konkretnega preizkusa zahtevanih dokumentov.

94 Nazadnje tožeča stranka trdi, da je obrazložitev Komisije pomanjkljiva, ker naj bi bilo razvidno, da je ta zavrnila dostop do dokumentov, pri katerih ni bilo nobene verjetne nevarnosti za ogrozitev interesov, varovanih z izjemami od pravice do dostopa do dokumentov.

95 Komisija se izrecno ne opredeli do tega vprašanja.

Presoja Splošnega sodišča

96 V skladu z ustaljeno sodno prakso mora biti v obrazložitvi, predpisani s členom 253 ES, razlogovanje institucije, ki je akt izdala, izraženo tako jasno in nedvoumno, da lahko zainteresirane osebe razberejo razloge za sprejeti ukrep in branijo svoje pravice ter da lahko sodišče opravlja funkcijo nadzora. Vseeno ni mogoče zahtevati, da bi bile v obrazložitvi podrobno navedene vse različne upoštevne dejanske in pravne okoliščine. Vprašanje, ali obrazložitev odločbe izpolnjuje te zahteve, se ne presoja le glede

na njeno besedilo, ampak tudi na okoliščine in vsa pravna pravila, ki urejajo zadevno področje (glej zgoraj navedeno sodbo Co-Frutta proti Komisiji, točki 99 in 100 ter navedena sodna praksa).

97 Poleg tega je treba spomniti, da kršitev obveznosti obrazložitve pomeni tožbeni razlog v zvezi z bistveno kršitvijo postopka, ki je kot tak ločen od tožbenega razloga nepravilnosti obrazložitve odločbe, katere nadzor spada v presojo utemeljenosti te odločbe (sodba Sodišča z dne 2. aprila 1998 v zadevi Komisija proti Sytraval in Brink's France, C-367/95 P, Recueil, str. I-1719, točka 67; glej v tem smislu tudi sodbo Splošnega sodišča z dne 19. junija 2009 v zadevi Qualcomm proti Komisiji, T-48/04, ZOdl., str. II-2029, točka 179).

98 V obravnavanem primeru je Komisija v izrecnih odločbah opredelila količino dokumentov, na katere se nanašajo prošnje tožeče stranke, in jih razvrstila v kategorije.

99 Komisija je tožeči stranki odobrila dostop do nekaterih dokumentov, zavrnitev dostopa do drugih dokumentov pa je utemeljila zlasti s trditvijo, da ker se nanašajo na postopke nadzora državnih pomoči, zanje velja izjema iz člena 4(2), tretja alinea, Uredbe št. 1049/2001. Pojasnila je, da bi razkritje dokumentov utegnilo škoditi zaupanju v odnosu z državami članicami in tretjimi strankami, in tako ogroziti odprte preiskave.

100 Iz izrecnih odločb je razvidno, prvič, da je Komisija tožeči stranki razložila, za katere dokumente je veljala izjema in zakaj se je ta izjema uporabila v obravnavanem primeru, in drugič, da je Splošnemu sodišču omogočila izvajanje nadzora.

101 Poleg tega je treba poudariti, da se trditve tožeče stranke v zvezi z neobstojem posamičnega in konkretnega preizkusa dokumentov nanašajo na utemeljenost izrecnih odločb ter so bile torej proučene v okviru prvega tožbenega razloga za razglasitev ničnosti navedenih odločb.

102 Tožbeni razlog v zvezi z obveznostjo obrazložitve je torej treba zavrniti, ne da bi se bilo treba izreči o trditvah tožeče stranke, ki se nanašajo na obrazložitev v zvezi z drugimi uveljavljanimi izjemami, saj izjema iz člena 4(2), tretja alinea, Uredbe št. 1049/2001 velja za vse dokumente, katerih razkritje je bilo zavrnjeno, in zadostuje za utemeljitev zavrnitve.

103 Glede na vse zgoraj navedeno je treba tožbe zavrniti, ker se z njimi predlaga razglasitev ničnosti izrecnih odločb.

Stroški

104 Na podlagi člena 87(2) Poslovnika se stranki, ki s svojim zahtevkom ni uspela, naloži plačilo stroškov, če so bili ti priglašeni. Poleg tega člen 87(6) Poslovnika določa, da če se postopek ustavi, o stroških odloči Splošno sodišče po svoji presoji.

105 Ker tožeča stranka v zadevah T-494/08, T-495/08, T-499/08, T-500/08 in T-509/08 ni uspela, se ji v skladu s predlogi Komisije naloži plačilo njenih stroškov in stroškov Komisije.

106 Po drugi strani je treba ugotoviti, da je bil postopek v zadevah T-496/08, T-497/08 in T-498/08 v delu, v katerem so naperjene zoper odločbe zaradi molka organa, ustavljen, ker je Komisija sprejela izrecne odločbe po izteku rokov, določenih v členu 8 Uredbe št. 1049/2001, in po vložitvi tožb v navedenih zadevah. Zato je treba odločiti, da čeprav tožeča stranka s tožbami zoper zadevne izrecne odločbe ni uspela, Komisija v zadevah T-496/08, T-497/08 in T-498/08 nosi svoje stroške in stroške, ki jih je priglasila tožeča stranka.

Iz teh razlogov je

SPLOŠNO SODIŠČE (osmi senat)

razsodilo:

1. Zadeve T-494/08, T-495/08, T-496/08, T-497/08, T-498/08, T-499/08, T-500/08 in T-509/08 se za potrebe te sodbe združijo.

2. Tožbe v zadevah T-494/08, T-495/08, T-499/08, T-500/08 in T-509/08 so nedopustne v delu, v katerem so naperjene zoper odločbe o zavrnitvi dostopa zaradi molka organa.

3. **O tožbah v zadevah T-496/08, T-497/08 in T-498/08 v delu, v katerem so naperjene zoper odločbe o zavrnitvi dostopa zaradi molka organa, ni več treba odločati.**

4. **V preostalem se tožbe zavrnejo.**

5. **Družbi Ryanair Ltd se naloži plačilo stroškov v zadevah T-494/08, T-495/08, T-499/08, T-500/08 in T-509/08.**

6. **V zadevah T-496/08, T-497/08 in T-498/08 Evropska komisija nosi svoje stroške in stroške, ki jih je priglasila družba Ryanair Ltd.**

Papasavvas Wahl Dittrich

Razglašeno na javni obravnavi v Luxembourgu, 10. decembra 2010.

Podpisi