

Všeobecný súd (VS) vydal dňa 22.03.2012 rozsudok vo veci **T-344/08 EnBW Energie Baden-Württemberg (žalobca) v. Európska komisia (EK)**, ktorým zrušil rozhodnutie EK č. SG.E.3/MV/psi D (2008) 4931 zo 16. júna 2008, ktorým EK zamietla prístup žalobcu k spisu konania č. COMP/F/38.899

VS sa v rozsudku zaoberal nasledovnými pojmami:

„Prístup k dokumentom – Nariadenie (ES) č. 1049/2001 – Správny spis týkajúci sa konania v oblasti kartelov – Zamietnutie prístupu – Výnimka vzťahujúca sa na ochranu cieľov vyšetrovania – Výnimka vzťahujúca sa na ochranu obchodných záujmov tretej osoby – Výnimka vzťahujúca sa na ochranu rozhodovacieho procesu – Povinnosť dotknutej inštitúcie vykonať konkrétne a individuálne preskúmanie obsahu dokumentov uvedených v žiadosti o prístup“

Žalobca sa domnieval, že bol dotknutý vykonaním kartelu medzi výrobcami rozvádzačov izolovaných plynom (ďalej len „RIP“), ktorý bol sankcionovaný rozhodnutím EK.

Žalobca žiadal EK na základe článku 2 ods. 1 nariadenia Európskeho parlamentu a Rady (ES) č. 1049/2001 z 30. mája 2001 o prístupe verejnosti k dokumentom Európskeho parlamentu, Rady a Komisie o prístup k všetkým dokumentom týkajúcim konania vo veci COMP/F/38.899.

EK túto žiadosť zamietla.

EK zaradila dokumenty nachádzajúce sa v spise veci COMP/F/38.899 do týchto piatich kategórií:

1. dokumenty predložené v rámci žiadosti o oslobodenie od pokuty alebo žiadosti o zhovievavosť, konkrétne vyhlásenia dotknutých podnikov a všetky dokumenty, ktoré tieto podniky predložili v rámci žiadosti o oslobodenie od pokuty alebo zhovievavosť;
2. žiadosti o informácie a odpovede účastníkov konania na tieto žiadosti;
3. dokumenty získané v priebehu inšpekcií, konkrétne dokumenty zabavené pri vyšetrovaniach na mieste v priestoroch dotknutých podnikov;
4. oznámenie o výhradách a odpovede účastníkov konania;
5. interné dokumenty:
 - a) dokumenty týkajúce sa skutkových udalostí, konkrétne v prvom rade vecné poznámky k záverom, ktoré treba vyvodiť zo získaných dôkazov, v druhom rade korešpondencia s inými orgánmi hospodárskej súťaže a po tretie konzultácie iných útvarov EK, ktoré boli zapojené do veci;
 - b) procesné písomnosti, konkrétne povolenia na vykonanie inšpekcií, správy z inšpekcií, výťahy z dokumentov získaných v priebehu

inšpekcií, písomnosti týkajúce sa doručenia niektorých dokumentov a poznámky k spisu.

EK uviedla, že každá z týchto kategórií spadala pod výnimku stanovenú v článku 4 ods. 2 tretej zarážke nariadenia č. 1049/2001¹ a že dokumenty kategórie 5 písm. a) tiež spadali pod výnimku stanovenú v článku 4 ods. 3 nariadenia č. 1049/2001.

Ďalej EK uviedla, že dokumenty patriace do kategórií 1 až 4 spadali pod výnimku stanovenú v článku 4 ods. 2 prvej zarážke nariadenia č. 1049/2001

EK tiež uviedla, že nemohla identifikovať nijakú indíciu existencie prevažujúceho verejného záujmu, ktorý by odôvodňoval prístup k dokumentom požadovaný v zmysle článku 4 ods. 2 nariadenia č. 1049/2001.

Nakoniec EK odôvodnila svoje zamietnutie priznania čiastočného prístupu k spisu skutočnosťou, že všetky dokumenty nachádzajúce sa v spise v plnom rozsahu spadali pod výnimky stanovené v nariadení č. 1049/2001.

VS predovšetkým zdôraznil, že cieľom nariadenia č. 1049/2001, je priznať verejnosti čo najširšie právo na prístup k dokumentom inštitúcií. Z uvedeného nariadenia tiež vyplýva, že toto právo na prístup však podlieha určitým obmedzeniam z dôvodov verejného alebo súkromného záujmu.

Na účely odôvodnenia zamietnutia prístupu k určitému dokumentu, ktorého sprístupnenie bolo požadované, však v zásade nestačí, že tento dokument spadá pod činnosť uvedenú v článku 4 ods. 2 nariadenia č. 1049/2001. Dotknutá inštitúcia musí takisto poskytnúť vysvetlenie, pokiaľ ide o to, ako by prístup k uvedenému dokumentu mohol konkrétne a skutočne poškodiť záujem chránený výnimkou upravenou v tomto článku

Výnimka z povinnosti individuálneho a konkrétneho preskúmania požadovaných dokumentov môže byť pripustená iba výnimočne a iba vtedy, keď sa ukáže, že administratívna záťaž vyvolaná konkrétnym a individuálnym preskúmaním

¹Relevantné v tomto kontexte sú najmä čl. 4 ods. 2 a 3 predmetného nariadenia

„2. Orgány odmietnu prístup k dokumentu v prípade, keď by sa jeho zverejnením porušila ochrana:

- obchodných záujmov fyzickej alebo právnickej osoby, vrátane duševného vlastníctva,
- súdneho konania a právneho poradenstva,
- účelu inšpekcií, vyšetrovania a kontroly,

pokiaľ nepreváži verejný záujem na jeho zverejnení.

3. Prístup k dokumentu, ktorý orgán vypracoval pre vnútornú potrebu alebo ktorý orgán obdržal, vzťahujúcemu sa k veci, v ktorej ešte orgán nerozhodol, bude odmietnutý v prípade, ak by zverejnenie dokumentu mohlo vážne narušiť rozhodovací proces orgánu, pokiaľ nepreváži verejný záujem na jeho zverejnení.

Prístup k dokumentu, ktorý obsahuje stanoviská pre vnútornú potrebu, ktoré sú súčasťou rokovaní a predbežných porád v dotknutom orgáne, bude odmietnutý aj po prijatí rozhodnutia, ak by zverejnenie dokumentu mohlo vážne narušiť rozhodovací proces orgánu, pokiaľ nepreváži verejný záujem na jeho zverejnení.“

dokumentov je príliš veľká a presahuje medze toho, čo môže byť rozumne požadované.

VS uviedol, že hoci podniky dotknuté konaním v oblasti kartelov, ako aj autori sťažností, ktorým EK nevyhovela, majú právo nahliadnuť do určitých dokumentov správneho spisu EK, toto právo podlieha určitým obmedzeniam, ktoré samotné si vyžadujú vlastné posúdenie v závislosti od jednotlivého prípadu. Hoci by sa aj postupovalo na základe odôvodnenia uplatneného Súdnym dvorom v rozsudku TGI, podľa ktorého na účely výkladu výnimky uvedenej v článku 4 ods. 2 tretej zarážke nariadenia č. 1049/2001 treba zohľadniť obmedzenia prístupu k spisu existujúcemu v rámci osobitných konaní, akými sú konania v oblasti štátnej pomoci a v oblasti hospodárskej súťaže, takéto zohľadnenie neumožňuje predpokladať, že všetky dokumenty obsiahnuté v jej spisoch v tejto oblasti by automaticky spadali pod jednu z výnimiek uvedených v článku 4 nariadenia č. 1049/2001, lebo inak by hrozilo narušenie schopnosti EK postihovať kartely.

EK sa podľa VS nemohla bez uskutočnenia konkrétnej analýzy každého dokumentu domnievať, že všetky požadované dokumenty zjavne spadali pod výnimku stanovenú v článku 4 ods. 2 tretej zarážke nariadenia č. 1049/2001.

EK vo svojom vyjadrení k žalobe tvrdila, že žalobcu upozornila na objem spisu a pracovnú záťaž, ktorú jej žiadosť spôsobuje, pričom žalobca napriek tomu svoju žiadosť dostatočne nespresnila. Súčasne odkázal na judikatúru VS, podľa ktorej za osobitných okolností objem práce, ktorý predstavuje konkrétne a individuálne preskúmanie veľkého počtu dokumentov môže odôvodniť hľadanie „spravodlivého riešenia“ so žiadateľom, aby sa zosúladiли záujmy žiadateľa a záujmy riadnej správny vecí verejných.

VS uviedol, že zohľadnenie pracovnej záťaže v zásade nie je relevantné pri úprave rozsahu práva na prístup, keďže nariadenie č. 1049/2001 výslovne upravilo možnosť, že žiadosť o prístup sa môže týkať veľmi veľkého počtu dokumentov. Pracovná záťaž nevyhnutná na vykonanie preskúmania žiadosti závisí nielen od počtu dokumentov uvedených v žiadosti a od ich objemu, ale aj od ich povahy. Takže zo samotnej potreby vykonať konkrétne a individuálne preskúmanie veľkého počtu dokumentov sa v žiadnom prípade nedá vyvodiť úroveň pracovnej záťaže nevyhnutnej na spracovanie žiadosti o prístup, keďže uvedená záťaž závisí tiež od požadovanej hĺbky tohto preskúmania. Výnimku z povinnosti preskúmania možno prijať iba výnimočne a iba vtedy, keď sa ukáže, že administratívna záťaž vyvolaná konkrétnym a individuálnym preskúmaním dokumentov je príliš zaťažujúca a presahuje medze toho, čo môže byť rozumne požadované. EK nepreukázala, že by takéto výnimočné okolnosti nastali.

Žalobca sa ďalej domnieval, že sprístupnenie dokumentov, o prístup ku ktorým žiada, nemá za následok ohrozenie ani prebiehajúcich, ani budúcich vyšetrovaní. Čo sa týka vyšetrovania vo veci COMP/F/38.899, žalobca sa domnieva, že bolo ukončené rozhodnutím RIP. Prípadné opätovné otvorenie vyšetrovania v nadväznosti na zrušenie rozhodnutia súdom Únie by predstavovalo nové konanie.

VS pripomenul, že ako vyplýva z formulácie výnimky uvedenej v článku 4 ods. 2 tretej zarážke nariadenia č. 1049/2001, jej zmyslom nie je chrániť vyšetrovanie ako

také, ale cieľ takého vyšetrovania, ktorým je v prípade konania vo veci hospodárskej súťaže overiť, či došlo k porušeniu článku 81 ES, a prípadne uložiť sankciu zodpovedným spoločnostiam. Práve z tohto dôvodu sa na dokumenty v spise súvisiace s jednotlivými aktmi vyšetrovania môže naďalej vzťahovať predmetná výnimka až do dosiahnutia tohto účelu, a to aj vtedy, ak vyšetrovanie alebo osobitná inšpekcia vedúca k získaniu dokumentu, ku ktorému sa požadoval prístup, už bola ukončená. Vyšetrovanie v konkrétnej veci však treba považovať za ukončené v okamihu prijatia konečného rozhodnutia, a to bez ohľadu na jeho prípadné následné zrušenie súdmi, pretože predmetná inštitúcia považovala konanie za ukončené práve v tomto okamihu.

Pripustiť, že na jednotlivé dokumenty týkajúce sa vyšetrovania sa vzťahuje takáto výnimka až dovtedy, kým nie je sú skončené všetky možné ďalšie postupy vyplývajúce z dotknutého konania, a to aj v prípade, ak je na VS podaná žaloba smerujúca k prípadnému opätovnému otvoreniu konania pred EK, by znamenalo, že by prístup k týmto dokumentom podliehal neistým udalostiam, a síce výsledku uvedenej žaloby a následkom, ktoré EK z toho môže vyvodiť.

EK namietala, že pojem „vyšetrovanie“ v podstate nemožno v oblasti kartelov obmedziť na konanie predchádzajúce rozhodnutiu o zákaze, ale sa musí považovať za neoddeliteľnú súčasť pravidelnej a stálej úlohy EK spočívajúcej v uplatňovaní práva hospodárskej súťaže Únie. Preto sa článok 4 ods. 2 tretia zarážka nariadenia č. 1049/2001 uplatňuje nad rámec skončenia dotknutého konania. Keďže v konaniach týkajúcich sa potlačovania kartelov je EK závislá od spolupráce dotknutých podnikov, domnieva sa, že pokiaľ by neexistovala dôvernosť dokumentov, ktoré jej podniky poskytnú, boli by tieto podniky menej motivované podávať žiadosti o zhovievavosť a pri oznamovaní akýchkoľvek ďalších informácií by sa tiež obmedzili na striktné minimum, najmä v rámci žiadostí o informácie a inšpekcií. Ochrana dôvernosti je teda podmienkou účinného stíhania porušení práva hospodárskej súťaže a z tohto dôvodu hlavnou zložkou politiky hospodárskej súťaže EK.

Podľa VS prijatie výkladu navrhovaného EK by však znamenalo, že by EK mohla z uplatnenia nariadenia č.1049/2001 bez časového obmedzenia vyňať celú svoju činnosť v oblasti hospodárskej súťaže len na základe odkazu, že v budúcnosti môže dôjsť k ohrozeniu jej programu zhovievavosti. V tomto ohľade treba zohľadniť skutočnosť, že dôsledky, ktorých sa EK obáva v súvislosti so svojim programom zhovievavosti závisia od viacerých neistých faktorov, medzi ktoré patria najmä použitie získaných dokumentov poškodenými stranami kartelu, úroveň úspešnosti prípadných nimi podaných žalôb o náhradu škody, sumy, ktoré im budú priznané vnútroštátnymi súdmi, ako aj budúce reakcie podnikov, ktoré sa zúčastnili na karteloch.

VS zdôraznil, že žiadne ustanovenie v nariadení č. 1049/2001 neumožňuje predpokladať, že k politike hospodárskej súťaže Únie by sa v rámci uplatňovania tohto nariadenia malo pristupovať inak než k iným politikám Únie. Neexistuje teda nijaký dôvod vykladať pojem „ciele vyšetrovania“ v rámci politiky hospodárskej súťaže inak než v rámci ostatných politik Únie.

VS uviedol, že programy zhovievavosti a spolupráce, ktorých účinnosť sa EK snaží chrániť, nie sú jedinými prostriedkami na zaručenie dodržiavania pravidiel

hospodárskej súťaže Únie. Žaloby o náhradu škody podané na vnútroštátne súdy môžu podstatne prispieť k zachovaniu účinnej hospodárskej súťaže v Únii .

EK sa podľa VS dopustila nesprávneho právneho posúdenia, keď sa v napadnutom rozhodnutí domnievala, že v prejednávanej veci bolo možné uplatniť výnimku z práva na prístup k dokumentom uvedeným v článku 4 ods. 2 tretej zarážke nariadenia č. 1049/2001. Osobitne teda nemohla na základe tejto výnimky odmietnuť prístup k dokumentom patriacim do kategórie 3.

Žalobca ďalej tvrdil, že z dôvodu ich neaktuálnosti údaje uvedené v dokumentoch tvoriacich požadovaný spis nemôžu ohroziť obchodné záujmy dotknutých podnikov. Po druhé sa domnieva, že záujem členov kartelu na tom, aby spisové dokumenty zostali utajené, nie je objektívne hodný ochrany. Po tretie členovia kartelu nemajú legitímnu dôveru v nesprístupnenie dotknutých dokumentov.

Podľa VS nemožno hovoriť o uplatnení striktného pravidla, podľa ktorého by sa akákoľvek informácia týkajúca sa určitej dávnej skutočnosti mala považovať za informáciu, ktorá už nemá vplyv na obchodné záujmy spoločnosti, ktorej sa týka. Avšak skutočnosť, že dotknuté informácie sú staré, zvyšuje pravdepodobnosť, že obchodné záujmy dotknutých spoločností už nebudú ovplyvnené v takej miere, ktorá by ovplyvňovala výnimku zo zásady transparentnosti uvedenú v nariadení č. 1049/2001. V dôsledku toho a vzhľadom na skutočnosť, že prejednávanej veci informácie týkajúce sa obchodných činností dotknutých spoločností pokrývali obdobie šiestnástich rokov, sa treba domnievať, že EK bola v každom prípade povinná uskutočniť konkrétne a individuálne preskúmanie požadovaných dokumentov vzhľadom na výnimku založenú na ochrane obchodných záujmov a nemohla sa obmedziť na všeobecné posúdenia týkajúce sa všetkých dokumentov spadajúcich do kategórií 1 až 4. Keďže nepristúpila k takémuto preskúmaniu, z právneho hľadiska dostatočne nepreukázala, že sprístupnenie požadovaných dokumentov by poškodilo ochranu obchodných záujmov dotknutých právnických osôb.

VS skonštatoval, že EK bola povinná vykonať nové preskúmanie požiadaviek dôvernosti vyplývajúcich z ochrany obchodných záujmov dotknutých podnikov.

Podľa VS záujmy podnikov, ktoré sa zúčastnili na karteli – a najmä záujmy vedľajších účastníkov ABB a Siemens – na nesprístupnení požadovaných dokumentov, nemožno kvalifikovať ako obchodné záujmy vo vlastnom zmysle slova. Najmä vzhľadom na starý ráz väčšiny informácií obsiahnutých v dotknutom spise sa nezdá, že by záujem, ktorý by mohli mať spoločnosti na nesprístupnení požadovaných dokumentov, spočíval v snahe zachovať si svoje súťažné postavenie na trhu s RIP, na ktorom pôsobia, ale skôr v snahe zabrániť tomu, aby proti nim boli na vnútroštátnych súdoch podané žaloby na náhradu škody.

Aj keď podľa VS vystavenie spoločnosti žalobám o náhradu škody môže mať nepochybne za následok vysoké náklady, nielen pokiaľ ide o výdavky na advokátov, a to aj v prípade, že takéto žaloby budú následne zamietnuté ako nedôvodné, nič to nemení na tom, že záujem spoločnosti, ktorá sa zúčastnila na karteli, vyhnúť sa takýmto žalobám, nemožno považovať za obchodný záujem a v každom prípade nepredstavuje záujem hodný ochrany, a to najmä vzhľadom na právo každej osoby

uplatniť si nárok na náhradu škody, ktorá jej bola spôsobená správaním spôsobilým obmedziť alebo narušiť hospodársku súťaž.

EK podľa VS z právneho hľadiska dostatočne nepreukázala, či by prístup k požadovaným dokumentom mohol konkrétne a účinne ohroziť obchodné záujmy podnikov, ktoré boli účastníkmi kartelu.

Žalobca ďalej tvrdil, že EK sa dopustila nesprávneho právneho posúdenia v rozsahu, v ktorom globálne vylúčila z práva prístupu dokumenty patriace do kategórie 5 písm. a) na základe článku 4 ods. 3 druhého pododseku nariadenia č. 1049/2001 a najmä zamietla prístup k dokumentom, ktoré neobsahovali stanoviská pre vnútornú potrebu v zmysle tohto ustanovenia.

VS pripomenul, že článok 4 ods. 3 nariadenia č. 1049/2001 jasne rozlišuje situácie v závislosti od toho, či je konanie skončené, alebo nie. Na jednej strane podľa prvého pododseku tohto ustanovenia patrí do pôsobnosti výnimky týkajúcej sa ochrany rozhodovacieho procesu každý dokument, ktorý inštitúcia vypracovala pre svoju vnútornú potrebu alebo dostala, vzťahujúci sa na otázku, o ktorej táto inštitúcia ešte nerozhodla. Na druhej strane druhý pododsek toho istého ustanovenia stanovuje, že po prijatí rozhodnutia dotknutá výnimka pokrýva výlučne dokumenty obsahujúce stanoviská pre vnútornú potrebu, ktoré sú súčasťou rokovaní a predbežných porád v dotknutej inštitúcii. Druhý pododsek tohto odseku 3 umožňuje zamietnutie len časti dokumentov pre vnútornú potrebu, a to dokumentov obsahujúcich stanoviská pre vnútornú potrebu, ktoré sú súčasťou rokovaní a predbežných porád v dotknutej inštitúcii, aj potom, čo bolo rozhodnutie prijaté, ak by zverejnenie týchto dokumentov mohlo vážne narušiť rozhodovací proces tejto inštitúcie.

Z toho vyplýva, že normotvorca Únie sa domnieval, že ak je rozhodnutie prijaté, požiadavky ochrany rozhodovacieho procesu vykazujú nižšiu prísnosť. V prejednávanej veci EK založila svoje zamietnutie výlučne na druhom pododseku článku 4 ods. 3 nariadenia č. 1049/2001, nie však na prvom pododseku tohto ustanovenia.

Podľa VS sa EK na základe zovšeobecnení a analógií snažila asimilovať pojem „stanoviská pre vnútornú potrebu, ktoré sú súčasťou rokovaní a predbežných porád“ v zmysle článku 4 ods. 3 druhého pododseku nariadenia č. 1049/2001 s pojmom „dokument, ktorý orgán vypracoval pre vnútornú potrebu“ v zmysle prvého pododseku tohto ustanovenia. V konečnom dôsledku by prijatie takejto extenzívnej definície pojmu „stanoviská pre vnútornú potrebu, ktoré sú súčasťou rokovaní a predbežných porád“ čiastočne odstránilo potrebný účinok dvoch pododsekov odseku 3 uvedeného článku, ktorého štruktúra však spočíva najmä na zásade, podľa ktorej je po prijatí rozhodnutia inštitúciou možné zamietnuť prístup len k časti dokumentov pre vnútornú potrebu.

Viac informácií na :

<http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=122982&pageIndex=0&doclang=SK&mode=doc&dir=&occ=first&part=1&cid=1745422>