

SODBA SODIŠČA PRVE STOPNJE (prvi razširjeni senat)
z dne 13. aprila 2005*

V zadevi T-2/03,

Verein für Konsumenteninformation, s sedežem na Dunaju (Avstrija), ki ga zastopa A. Klauser, odvetnik,

tožeča stranka,

proti

Komisiji Evropskih skupnosti, ki jo zastopata S. Rating in P. Aalto, zastopnika, z naslovom za vročanje v Luxembourg,

tožena stranka,

* Jezik postopka: nemščina.

ob intervenciji:

Bank für Arbeit und Wirtschaft AG, s sedežem na Dunaju, ki jo zastopa H.-J. Niemeyer, odvetnik, z naslovom za vročanje v Luxembourg,

ter

Österreichische Volksbanken AG, s sedežem na Dunaju,

in

Niederösterreichische Landesbank-Hypothekenbank AG, s sedežem v Sankt Pöltnu (Avstrija),

ki ju zastopajo R. Roniger, A. Ablasser in W. Hemetsberger, odvetniki,

intervenienti,

zaradi predloga za razglasitev ničnosti Odločbe Komisije z dne 18. decembra 2002, D (2002) 330472, o prošnji za dostop do upravnega spisa v zadevi COMP/36.571/D-1, Avstrijske banke – „klub Lombard“,

SODIŠČE PRVE STOPNJE EVROPSKIH SKUPNOSTI (prvi razširjeni senat),

v sestavi B. Vesterdorf, predsednik, M. Jaeger, P. Mengozzi, sodnika, M. E. Martins Ribeiro in I. Labucka, sodnici,

sodni tajnik: H. Jung,

na podlagi pisnega postopka in obravnave z dne 28. septembra 2004

izreka naslednjo

Sodbo

Pravni okvir

- ¹ V Uredbi 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) so opredeljeni načela, pogoji in omejitve pravice dostopa do dokumentov teh institucij, določeni v členu 255 ES. Ta uredba se uporablja od 3. decembra 2001.

- 2 S Sklepom Komisije 2001/937/ES, ESPJ, Euratom z dne 5. decembra 2001 o spremembi njenega poslovnika (UL L 345, str. 94) je bil razveljavljen Sklep Komisije 94/90/ESPJ, ES, Euratom z dne 8. februarja 1994 o dostopu javnosti do dokumentov Komisije (UL L 46, str. 58), ki je za Komisijo zagotavljal izvajanje kodeksa ravnanja v zvezi z dostopom javnosti do dokumentov Sveta in Komisije (UL 1993, L 340, str. 41, v nadaljevanju: kodeks ravnanja).

- 3 Člen 2 Uredbe št. 1049/2001 določa:

„1. Vsi državljani Unije in vse fizične ali pravne osebe s prebivališčem ali statutarnim sedežem v eni od držav članic imajo pravico do dostopa do dokumentov institucij ob upoštevanju načel, pogojev in omejitev, določenih s to uredbo.

[...]

3. Ta uredba se uporablja za vse dokumente institucij, to je za dokumente, ki jih institucije pripravijo ali prejmejo in so v njihovi lasti, na vseh področjih delovanja Evropske unije.

[...]“

4 V členu 3 Uredbe št. 1049/2001 so določene nekatere opredelitve, kot sledi:

„V tej uredbi:

- (a) ‚dokument‘ pomeni neko vsebino ne glede na to, kakšen je njen medij (napisana na papirju ali shranjena v elektronski obliki ali kot zvočni, vizualni ali avdiovizualni zapis) o vprašanju, nanašajočem se na politiko, dejavnosti ali odločitve s področja odgovornosti institucije;

- (b) ‚tretja stranka‘ pomeni neko fizično ali pravno osebo ali subjekt zunaj institucije, vključno z državami članicami, drugimi institucijami in organi Skupnosti ali zunaj Skupnosti in tretjimi državami.“

5 Člen 4 Uredbe št. 1049/2001 v zvezi z izjemami zgoraj navedene pravice do dostopa določa:

„1. Institucije zavrnejo dostop do dokumenta, kadar bi razkritje oslabilo varstvo:

[...]

- (b) zasebnosti in integritete posameznika, zlasti v skladu z zakonodajo Skupnosti s področja varstva osebnih podatkov.

2. Institucije zavrnejo dostop do dokumenta, kadar bi razkritje oslabilo varstvo:

— poslovnih interesov fizičnih in pravnih oseb, vključno z intelektualno lastnino,

— sodnih postopkov in pravnih nasvetov,

— namena inšpekcij, preiskav in revizij,

razen če ne prevlada javni interes za razkritje.

3. Dostop do dokumenta, ki ga je institucija pripravila ali prejela za notranjo rabo in se nanaša na zadevo, o kateri institucija ni odločala, se zavrne, če bi razkritje resno oslabilo postopek odločanja institucije, razen če ne prevlada javni interes za razkritje.

Dostop do dokumenta, ki vsebuje mnenja za notranjo rabo kot del razprav in predhodnih posvetovanj v zadevni instituciji, se zavrne tudi po sprejetju odločitve, če bi razkritje resno oslabilo postopek odločanja institucije, razen če ne prevlada javni interes za razkritje.

4. Glede dokumentov tretjih strank se institucija s tretjimi strankami posvetuje, da bi presodila, ali se lahko uporabi izjema iz odstavkov 1 ali 2, razen če je že jasno, ali naj se dokument razkrije ali ne.

[...]

6. Če velja katera od izjem le za dele zahtevanega dokumenta, se drugi deli dokumenta objavijo. [...]"

Dejansko stanje

6. Verein für Konsumenteninformation (v nadaljevanju: VKI ali tožeča stranka) je združenje potrošnikov avstrijskega prava. Za lažje izpolnjevanje naloge varovanja interesov potrošnikov avstrijsko pravo priznava združenju VKI pravico, da lahko sproži sodne postopke pred avstrijskimi civilnimi sodišči, da bi tako uveljavilo določene finančne zahteve potrošnikov, ki so jih ti nanj predhodno prenesli.

- 7 Komisija je z Odločbo 2004/138/ES z dne 11. junija 2002 v zvezi s postopkom na podlagi člena 81 ES (v zadevi COMP/36.571/D-1, Avstrijske banke – „klub Lombard“, UL 2004, L 56, str. 1) ugotovila, da je osem avstrijskih bank več let sodelovalo v omejevalnem sporazumu, imenovanem „klub Lombard“, ki je obsegal skoraj celotno avstrijsko ozemlje (v nadaljevanju: odločba o klubu Lombard). Po mnenju Komisije so navedene banke v okviru tega omejevalnega sporazuma zlasti skupaj določile obrestne mere za določene pologe in posojila. Komisija je zato tem bankam, med katerimi so zlasti Bank für Arbeit und Wirtschaft AG (v nadaljevanju: BAWAG), Österreichische Volksbanken AG (v nadaljevanju: ÖVAG) in Niederösterreichische Landesbank-Hypothekenbank AG (v nadaljevanju: NÖ-Hypobank), naložila globe v skupnem znesku 124,26 milijona eurov.
- 8 VKI trenutno vodi več postopkov proti banki BAWAG pred avstrijskimi sodišči. V okviru teh postopkov VKI trdi, da je BAWAG zaradi nepravilne prilagoditve obrestnih mer, ki se uporabljajo za njena posojila s spremenljivimi obrestnimi merami, svojim strankam več let zaračunavala previsoke obresti.
- 9 Tožeča stranka je z dopisom z dne 14. junija 2002 Komisijo zaprosila za dovoljenje za vpogled v upravni spis v zvezi z odločbo o klubu Lombard (v nadaljevanju: spis kluba Lombard). VKI je v podporo svoje prošnje navedlo zlasti, da mora biti, da bi doseglo odškodnino za potrošnike, v imenu katerih deluje, sposobno navesti konkretne trditve o nezakonnosti ravnanja banke BAWAG glede na konkurenčno pravo in tudi o učinkih navedenega ravnanja. Zato naj bi bil zanj vpogled v spis kluba Lombard pomembna in celo nepogrešljiva pomoč.
- 10 Komisija je z dopisom z dne 3. julija 2002 VKI zaprosila, naj pojasni svojo prošnjo in zlasti njeno pravno podlago. VKI je v odgovor na to pošto z dopisom z dne 8. julija 2002 pojasnilo, da njegova prošnja temelji zlasti na členu 255(1) in (2) ES, Uredbi št.

1049/2001, določbah za izvajanje te uredbe in členu 42 Listine o temeljnih pravicah Evropske unije, razglašene 7. decembra 2000 v Nici (UL C 364, str. 1, v nadaljevanju: Listina o temeljnih pravicah), ter členih 5 ES in 10 ES.

- 11 Predstavniki združenja VKI so na sestanku s službami Komisije 24. julija 2002 navedli možnost, da se tožeča stranka pisno obveže, da bo pridobljene informacije uporabila izključno za uveljavljanje pravic potrošnikov v okviru nacionalnih postopkov proti banki BAWAG.
- 12 VKI je z dopisom z dne 12. avgusta 2002 dopolnilo prošnjo in potrdilo, da je pripravljeno sprejeti obvezo, navedeno med sestankom 24. julija 2002.
- 13 Komisija je z dopisom z dne 12. septembra 2002 na podlagi Uredbe št. 1049/2001 v celoti zavrnila prošnjo združenja VKI.
- 14 VKI je 26. septembra 2002 vložilo potrdilno prošnjo v smislu člena 7(2) Uredbe št. 1049/2001, v kateri je pojasnilo, da ga v osnovi ne zanimajo interni dokumenti Komisije, in vztrajalo pri svoji prošnji.
- 15 Komisija je 14. oktobra 2002 potrdila prejem te potrdilne prošnje in tožečo stranko obvestila, da je zaradi števila zaprošenih dokumentov rok za odgovor, ki se uporablja za obravnavo njene prošnje, podaljšala za petnajst delovnih dni.

- 16 Komisija je 18. decembra 2002 sprejela Odločbo D (2002) 330472 o prošnji za dostop do upravnega spisa v zadevi COMP/36.571/D-1, Avstrijske banke – „klub Lombard“ (v nadaljevanju: izpodbijana odločba). V izpodbijani odločbi je potrjena odločitev o zavrnitvi z dne 12. septembra 2002.
- 17 Komisija je v izpodbijani odločbi najprej razdelila dokumente spisa kluba Lombard, razen internih dokumentov, na enajst ločenih kategorij. Brez internih dokumentov šteje ta spis več kot 47.000 strani.
- 18 Drugič, Komisija je podrobno navedla razloge, zaradi katerih po njenem mnenju za vsako od predhodno opredeljenih kategorij velja ena ali več izjem, določenih v Uredbi št. 1049/2001.
- 19 Tretjič, Komisija je ocenila, da naj se VKI v primerih, v katerih bi bilo za uporabo določenih izjem treba tehtati nasprotujoče si interese, ne bi sklicevalo na višji javni interes, ki bi lahko upravičil zaproseni dostop.
- 20 Četrtrič, Komisija je naštela razloge, zaradi katerih delni dostop v tem primeru ni mogoč. Po mnenju Komisije bi podroben preizkus vsakega dokumenta, potreben za morebiten delni vpogled, zanj pomenil preveliko in nesorazmerno delovno obremenitev.
- 21 Petič, Komisija je menila, da posvetovanje s tretjimi strankami zaradi morebitnega dostopa do dokumentov, ki so jih izdelale te tretje stranke, v tem primeru ni potrebno, ker je v skladu s členom 4(4) Uredbe št. 1049/2001 jasno, da se navedeni dokumenti ne smejo razkriti.

- 22 Komisija je v izpodbijani odločbi sklenila, da je treba prošnjo tožeče stranke za dostop v celoti zavrnila.

Postopek pred Sodiščem prve stopnje

- 23 Združenje VKI je 7. januarja 2003 v sodnem tajništvu Sodišča prve stopnje vložilo ničnostno tožbo zoper izpodbijano odločbo. Z ločeno vlogo, vloženo istega dne, je predlagalo odločanje po hitrem postopku v skladu s členom 76a Poslovnika Sodišča prve stopnje.
- 24 VKI je z ločeno vlogo, vloženo 8. januarja 2003, zaprosilo za pravno pomoč.
- 25 Komisija je 20. januarja 2003 predložila stališča o predlogu za odločanje po hitrem postopku.
- 26 Prvi senat Sodišča prve stopnje, ki mu je bila zadeva dodeljena s sklepom z dne 20. januarja 2003, je zavrnil predlog za odločanje po hitrem postopku s sklepom z dne 28. januarja 2003, ki je bil tožeči stranki vročen naslednjega dne.
- 27 Komisija je 18. februarja 2003 predložila stališča o vlogi za pravno pomoč.

- 28 Komisija je 10. marca 2003 vložila svoj odgovor na tožbo.
- 29 Vloga za pravno pomoč tožeče stranke je bila zavrnjena s sklepom predsednika Sodišča prve stopnje z dne 14. marca 2003.
- 30 Tožeča stranka se je z dopisom z dne 1. aprila 2003 odrekla vložitvi replike.
- 31 BAWAG je 15. aprila 2003 vložila predlog za intervencijo v podporo predlogom Komisije. Kraljevina Švedska in Republika Finska sta 16. oziroma 25. aprila 2003 predlagali intervencijo v podporo predlogom VKI. Nazadnje sta 29. aprila 2003 ÖVAG in NÖ-Hypobank skupaj predlagali intervencijo v podporo predlogom Komisije.
- 32 Predsednik prvega senata Sodišča prve stopnje je s sklepom z dne 1. avgusta 2003 Republikli Finski in Kraljevini Švedski dovolil intervencijo v podporo predlogom tožeče stranke. V istem sklepu je dovolil intervencijo BAWAG ter ÖVAG in NÖ-Hypobank v podporo predlogom Komisije.
- 33 Ker so bili ti predlogi vloženi v roku, določenem v členu 115(1) Poslovnika, so intervenienti v skladu s členom 116(2) prejeli prepis vseh procesnih aktov, ki so bili vročeni strankam.

- 34 Republika Finska in Kraljevina Švedska sta 10. oziroma 12. septembra 2003 vložili predloga za umik svoje intervencije.
- 35 BAWAG ter ÖVAG in NÖ-Hypobank so 26. septembra 2003 vložile svoje intervencijske vloge.
- 36 Ker VKI in Komisija nista predložila stališč o predlogih za umik, ki sta ju vložili Republika Finska in Kraljevina Švedska, je predsednik prvega senata s sklepom z dne 6. novembra 2003 izbrisal iz te zadeve intervenciji navedenih intervenientov ter odločil, da VKI in Komisija nosita svoje stroške v zvezi s tema intervencijama.
- 37 Tožeča stranka je predložila pisna stališča o intervencijskih vlogah 14. novembra 2003, medtem ko je Komisija svoja stališča predložila 11. novembra 2003.
- 38 V skladu s členom 14 Poslovnika in na predlog prvega senata se je Sodišče prve stopnje, potem ko je zaslišalo stranke v skladu s členom 51 navedenega poslovnika, odločilo zadevo odstopiti senatu v razširjeni sestavi.
- 39 Sodišče prve stopnje (prvi razširjeni senat) se je na podlagi poročila sodnika poročevalca odločilo začeti ustni postopek ter v okviru ukrepov procesnega vodstva iz člena 64 Poslovnika pisno postavilo nekatera vprašanja Komisiji in intervenientom.

- 40 Komisija in intervenienti so 6. julija 2004 pisno odgovorili na vprašanja Sodišča prve stopnje.
- 41 Stranke so na obravnavi 28. septembra 2004 predložile ustne navedbe in odgovorile na vprašanja Sodišča prve stopnje.

Predlogi strank

- 42 Tožeča stranka predlaga Sodišču prve stopnje, naj:
- izpodbijano odločbo razglasi za nično;
 - odredi predložitev in opravi preučitev zadevnega spisa za določitev utemeljenosti predlogov združenja VKI;
 - Komisiji naloži plačilo stroškov.
- 43 Komisija predlaga Sodišču prve stopnje, naj:
- tožbo zavrne;

— tožeči stranki naloži plačilo stroškov.

44 BAWAG v podporo Komisiji predlaga Sodišču prve stopnje, naj:

— tožbo zavrne;

— tožeči stranki naloži plačilo stroškov, vključno s stroški intervenienta.

45 Nazadnje ÖVAG in NÖ-Hypobank v podporo Komisiji predlagata Sodišču prve stopnje, naj:

— tožbo zavrne;

— tožeči stranki naloži plačilo stroškov.

Pravno stanje

Okvir spora in dopustnost nekaterih trditev intervenientov

46 Ni sporno, da je Komisija sprejela izpodbijano odločbo na podlagi Uredbe št. 1049/2001.

- 47 Poleg tega tožba združenja VKI v bistvu temelji na šestih tožbenih razlogih. V okviru prvega tožbenega razloga VKI trdi, da zavrnitev dostopa do celotnega upravnega spisa, ne da bi bil predhodno konkretno preizkušen vsak dokument, ki ga vsebuje navedeni spis, ni združljiva s pravico dostopa do dokumentov in zlasti z Uredbo št. 1049/2001. V okviru drugega tožbenega razloga VKI trdi, da je Komisija napačno uporabila ali razložila več izjem, določenih v členu 4(1) in (2) Uredbe št. 1049/2001. V okviru tretjega tožbenega razloga VKI navaja, da je Komisija nezakonito presodila, da tehtanje nasprotujočih si interesov ne upravičuje razkritja upravnega spisa, na katerega se nanaša prošnja združenja VKI. V okviru četrtega tožbenega razloga VKI trdi, da bi mu Komisija morala odobriti vsaj delni dostop do spisa. V okviru petega tožbenega razloga VKI trdi, da neposvetovanje z bankami, ki so izdelale nekatere dokumente, pomeni kršitev člena 4(4) Uredbe št. 1049/2001. Nazadnje v okviru šestega tožbenega razlogu tožeča stranka navaja, da je Komisija kršila člen 255 ES, člen 42 Listine o temeljnih pravicah ter člena 5 ES in 10 ES.
- 48 Vendar pa so BAWAG ter ÖVAG in NÖ-Hypobank v svojih zadevnih intervencijskih vlogah navedle več trditvev (v nadaljevanju: dodatne trditve), s katerimi so želele dokazati, prvič, da se Uredba št. 1049/2001 uporablja samo za dokumente, izdelane med zakonodajnim postopkom Skupnosti; drugič, da je pravico dostopa do dokumentov v zvezi z zadevami o konkurenci v času dejstev v glavni stvari urejala samo Uredba Sveta št. 17 z dne 6. februarja 1962, Prva uredba o izvajanju členov [81] in [82] Pogodbe (UL L 13, str. 204); tretjič, da združenje z javnopravnim statusom nima pravice do dostopa, predvidene v Uredbi št. 1049/2001; četrtič, da prošnja združenja VKI ni bila pravilna glede na Uredbo št. 1049/2001; petič, da je Uredba št. 1049/2001 v nasprotju s členom 255 ES, ker dovoljuje dostop do dokumentov tretjih strank, ter šestič, da se navedena uredba lahko uporablja samo za dokumente, ki so jih institucije dobile v last po začetku njene uporabe, to je od 3. decembra 2001 dalje.
- 49 Namen dodatnih trditvev je dokazati, prvič, da se Uredba št. 1049/2001 v tem primeru ni uporabljala, ali drugič, da je Komisija ni uporabila pravilno, ali tretjič, da pomeni nezakonito pravno podlago za izpodbijano odločbo.

- 50 Zato naj bi ob predpostavki, da bo Sodišče prve stopnje sprejelo eno ali več dodatnih trditev, te omogočile ugotovitev, da izpodbijana odločba ni zakonita. Vendar pa je treba opozoriti, da je bila intervenientom dovoljena intervencija v tej zadevi v podporo predlogom Komisije in da poleg tega ta predlaga, naj se ničnostna tožba zavrne.
- 51 Ko so bili intervenienti vprašani pisno in na obravnavi o združljivosti dodatnih trditev s predlogi, ki jih podpirajo, so v bistvu odgovorili, da ima intervenient v skladu s sodno prakso pravico navesti trditve, ki se razlikujejo od trditev stranke, ki jo podpira, ali so celo v nasprotju z njimi (sodba Sodišča z dne 23. februarja 1961 v zadevi De gezamenlijke Steenkolenmijnen in Limburg proti Visoki oblasti, 30/59, Recueil, str. 3, točka 37, in sodba Sodišča prve stopnje z dne 6. marca 2003 v združenih zadevah Westdeutsche Landesbank Girozentrale proti Komisiji, T-228/99 in T-233/99, Recueil, str. II-435, točka 145).
- 52 Vendar pa je v skladu s členom 40, četrti odstavek, Statuta Sodišča, ki se za Sodišče prve stopnje uporablja na podlagi člena 53 navedenega statuta, predmet predlogov vloge za intervencijo lahko samo podpora predlogov ene od strank. Poleg tega mora intervenient v skladu s členom 116(3) Poslovnika sprejeti postopek v tistem stanju, v katerem je, ko vanj stopi. Čeprav te določbe ne nasprotujejo temu, da intervenient navede drugačne trditve kot stranka, ki jo podpira, lahko to stori samo, če ne spremenijo okvira spora in je intervencija ves čas namenjena podpori predlogom te stranke (v zvezi s tem glej sodbi Sodišča z dne 8. julija 1999 v zadevi Chemie Linz proti Komisiji, C-245/92 P, Recueil, str. I-4643, točka 32, in z dne 8. januarja 2002 v zadevi Francija proti Monsanto in Komisiji, C-248/99 P, Recueil, str. I-1, točka 56, ter sodbo Sodišča prve stopnje z dne 3. aprila 2003 v zadevi Royal Philips Electronics proti Komisiji, T-119/02, Recueil, str. II-1433, točki 203 in 212).
- 53 Ker bi v tem primeru dodatne trditve, če bi bile utemeljene, omogočile ugotovitev, da izpodbijana odločba ni zakonita, in ker so predlogi Komisije namenjeni zavrnitvi ničnostne tožbe ter jih trditve za ugotovitev nezakonnosti izpodbijane odločbe ne

podpirajo, je očitno, da bi preučitev dodatnih trditvev spremenila okvir spora, kot je bil opredeljen v tožbi in odgovoru na tožbo (v zvezi s tem glej sodbi Sodišča prve stopnje z dne 6. julija 1995 v združenih zadevah AITEC in drugi proti Komisiji, T-447/93 do T-449/93, Recueil, str. II-1971, točka 122, in z dne 24. oktobra 1997 v zadevi British Steel proti Komisiji, T-243/94, Recueil, str. II-1887, točki 72 in 73).

54 Poleg tega je treba zavrniti trditve intervenientov, s katerimi želijo dokazati, da dodatne trditve v bistvu podpirajo predloge Komisije, da je treba dostop do dokumentov, za katerega je zaprosila tožeča stranka, zavrniti. Na eni strani Komisija v okviru te zadeve ni nikakor predlagala, naj se zaprošeni dostop do spornih dokumentov zavrne ne glede na razloge izpodbijane odločbe, ampak samo, naj se zavrne ničnostna tožba. Na drugi strani Sodišče prve stopnje ni pristojno, da se v okviru nadzora zakonitosti postavi na mesto Komisije in odloči, ali bi bilo treba dostop do spornih dokumentov zavrniti zaradi drugih razlogov, kot so tisti, ki so navedeni v izpodbijani odločbi.

55 Dodatne trditve je torej treba zavreči kot nedopustne.

Prvi tožbeni razlog: neizvedba konkretnega preizkusa dokumentov, navedenih v prošnji, in četrti tožbeni razlog: kršitev pravice do delnega dostopa

56 Najprej je treba skupaj preučiti prvi in četrti tožbeni razlog, ki ju uveljavlja tožeča stranka.

Trditve strank

— Prvi tožbeni razlog: neizvedba konkretnega preizkusa dokumentov, navedenih v prošnji

- 57 V okviru prvega tožbenega razloga VKI trdi, da je Komisija v izpodbijani odločbi v nasprotju z Uredbo št. 1049/2001 za celoten spis kluba Lombard izključila pravico do dostopa, ne da bi opravila konkreten preizkus vsakega od dokumentov, ki jih vsebuje ta spis. Vendar pa bi lahko samo konkretne okoliščine, ki se nanašajo na posamezne dokumente, upravičile izjemo od pravice do dostopa do teh dokumentov.
- 58 Komisija v odgovoru na prvi tožbeni razlog tožeče stranke trdi, da v tem primeru ni pomembno ugotoviti, ali je zavrnila dostop do vseh dokumentov, navedenih v prošnji, ampak samo, ali je pravilno utemeljila svojo zavrnitev za vse te dokumente. Komisija naj v tem primeru nikakor ne bi izključila celotnega spisa kluba Lombard iz pravice do dostopa, ampak naj bi nasprotno pojasnila, zakaj razlogi za zavrnitev, našteti v členu 4 Uredbe št. 1049/2001, nasprotujejo razkritju dokumentov iz navedenega spisa.
- 59 Komisija dodaja, da ni v nasprotju s pravom Skupnosti, da se zavrne dostop do različnih kategorij dokumentov, ne da bi se prej preizkusil vsak dokument v teh kategorijah, če so, kot v tem primeru, razlogi za zavrnitev Komisije navedeni za vsako kategorijo. Sodišče prve stopnje naj bi izrecno razsodilo, da ima Komisija pravico razdeliti spis na kategorije, dostop do katerih lahko nato skupno zavrne, če navede razloge za svojo zavrnitev (sodba Sodišča prve stopnje z dne 5. marca 1997 v zadevi WWF UK proti Komisiji, T-105/95, Recueil, str. II-313, točka 64).

60 Komisija nazadnje pojasnjuje, da preizkus različnih dokumentov in delov dokumentov v okviru teh kategorij ni bil opravljen, ker napor, potreben za tak postopek, ne bi bil sorazmeren.

— Četrty tožbeni razlog: kršitev pravice do delnega dostopa

61 VKI trdi, da bi bila popolna zavrnitev dostopa do spisa upravičena samo, če bi se vsaj ena od izjem iz člena 4 Uredbe št. 1049/2001 nanašala na vse dokumente v spisu. Ker pa ta pogoj v tem primeru ni bil preverjen, bi tožeča stranka morala imeti pravico vsaj do delnega dostopa. Posledica „spoštovanja vredne“ skrbi Komisije, da omeji svojo količino dela, ne sme biti, da se izničijo možnosti povračila škode, ki so jo potrošniki utrpeli zaradi omejevalnega sporazuma.

62 Komisija izpodbija te trditve. Priznava, da sodna praksa Sodišča in Sodišča prve stopnje priznava pravico do delnega dostopa do dokumentov. Vendar pa poudarja, da se tak dostop lahko zavrne, če vključuje nesorazmeren napor zadevne institucije.

63 Napor, potreben za spis z več kot 47.000 stranmi, zagotovo ne bi bil sorazmeren. To bi držalo vsaj, če bi bilo število dokumentov, ki bi bili lahko izročeni v vsaki zadevni kategoriji, zelo majhno in če ti dokumenti očitno ne bi bili koristni. Ker je spis urejen kronološko, bi vsak delni dostop pomenil, da bo pregledan v celoti. Poleg tega naloga izdelave kazala za celoten spis, ob upoštevanju izjem iz člena 4 Uredbe št. 1049/2001, prav tako – kot delni dostop – ne bi bila sorazmerna. Komisija priznava,

da nesorazmernost potrebnega navora ni razlog za zavrnitev. Vendar če iz analize ozko opredeljenih kategorij dokumentov izhaja, da je treba dostop zavrniti, dodaten preizkus vsakega dokumenta v okviru ustrezne kategorije ne bi bil upravičen.

- 64 Banke BAWAG ter ÖVAG in NÖ-Hypobank v bistvu podpirajo trditve Komisije. Pojasnjujejo, da bi bilo, kadar je prosilec izrecno navedel svoj interes v prošnji za dostop, nesorazmerno zahtevati od institucije, ki ji je bila ta prošnja predložena, da odobri delni dostop do dokumentov, ki ne služijo namenu prošnje.

Presoja Sodišča prve stopnje

- 65 Ni sporno, da Komisija ni opravila konkretnega in posamičnega preizkusa dokumentov, ki sestavljajo spis kluba Lombard. Komisija je na obravnavi potrdila, da je v odgovor na potrdilno prošnjo tožeče stranke razdelila spis kluba Lombard, razen internih dokumentov, na enajst ločenih kategorij dokumentov, ne da bi preizkusila vsakega od njih. Poleg tega iz izpodbijane odločbe izhaja, da je Komisija, potem ko je opredelila navedene kategorije, menila, da „se za vsako kategorijo dokumentov uporablja ena ali več izjem, določenih v členu 4 Uredbe št. 1049/2001, ne da bi višji javni interes upravičeval njihovo razkritje“. Komisija je nato pojasnila, da „se zaradi sorazmernosti ne zdi niti potrebno niti koristno opraviti preizkusa dokumentov, ki bi presegal okvir zgoraj navedenih kategorij“. Komisija je tudi „podredno“ navedla, da objava odločbe o klubu Lombard zadostuje za „ohranitev“ interesov tožeče stranke.
- 66 Glede na te ugotovitve je treba torej ugotoviti, ali je bila Komisija načeloma dolžna opraviti konkreten in posamičen preizkus dokumentov, navedenih v prošnji, ter ob pritrdilnem odgovoru preučiti, v kolikšni meri je bilo to obveznost preizkusa mogoče omiliti z določenimi izjemami, povezanimi zlasti s posledično delovno obremenitvijo.

— Obveznost konkretnega in posamičnega preizkusa

- 67 V členu 2 Uredbe št. 1049/2001 je opredeljeno načelo pravice do dostopa do dokumentov institucij. V členu 4 Uredbe št. 1049/2001 je navedenih več izjem pravice do dostopa. Nazadnje so v členih od 6 do 8 Uredbe št. 1049/2001 opredeljeni določeni postopki za obravnavo prošnje za dostop.
- 68 Iz teh določb izhaja, da mora institucija, ki prejme prošnjo za dostop do dokumentov na podlagi Uredbe št. 1049/2001, to prošnjo preučiti in nanjo odgovoriti ter zlasti ugotoviti, ali se za zadevne dokumente uporablja katera od izjem iz člena 4 navedene uredbe.
- 69 V skladu z ustaljeno sodno prakso mora biti preizkus, potreben za obravnavo prošnje za dostop do dokumentov, konkreten. Na eni strani namreč le okoliščina, da se dokument nanaša na interes, varovan z izjemo, ne more upravičiti njene uporabe (v zvezi s tem glej sodbo Sodišča prve stopnje z dne 13. septembra 2000 v zadevi Denkvit Nederland proti Komisiji, T-20/99, Recueil, str. II-3011, točka 45). Taka uporaba je načeloma lahko upravičena samo, če je institucija predhodno presodila, prvič, ali bi dostop do dokumenta konkretno in dejansko škodoval varovanemu interesu, ter drugič, v okoliščinah iz člena 4(2) in (3) Uredbe št. 1049/2001, ali ni podan višji javni interes za razkritje zadevnega dokumenta. Na drugi strani mora biti nevarnost škode za varovani interes razumno predvidljiva in ne samo hipotetična (v zvezi s tem glej sodbo Sodišča prve stopnje z dne 7. februarja 2002 v zadevi Kuijer proti Svetu, T-211/00, Recueil, str. II-485, točka 56, v nadaljevanju: sodba Kuijer II). Posledično mora biti preizkus institucije, da bi lahko uporabila izjemo, opravljen konkretno in mora biti razviden iz obrazložitve odločbe (v zvezi s tem glej sodbi Sodišča prve stopnje z dne 6. aprila 2000 v zadevi Kuijer proti Svetu, T-188/98, Recueil, str. II-1959, točka 38, v nadaljevanju: sodba Kuijer I, in z dne 19. julija 1999 v zadevi Hautala proti Svetu, T-14/98, Recueil, str. II-2489, točka 67).

- 70 Poleg tega mora biti ta konkretni preizkus opravljen za vsak dokument iz prošnje. Iz Uredbe št. 1049/2001 namreč izhaja, da so vse izjeme iz njenega člena 4, od (1) do (3), našete, kot da se morajo uporabiti „za en dokument“.
- 71 Potrebo po takem konkretnem in posamičnem preizkusu v nasprotju z abstraktnim in splošnim preizkusom potrjuje tudi sodna praksa, ki se nanaša na uporabo kodeksa ravnanja.
- 72 Na eni strani je namreč člen 4 kodeksa ravnanja, katerega načela so bila deloma povzeta v členu 4 Uredbe št. 1049/2001, vključeval prvo kategorijo izjem, ki so od institucije zahtevale, naj zavrne dostop do dokumenta, če bi njegovo razkritje „lahko škodovalo“ interesom, varovanim s temi izjemami. Sodišče prve stopnje je večkrat presodilo, da iz uporabe glagola moči v pogojniku izhaja, da mora Komisija, preden odloči o prošnji za dostop do dokumentov, preučiti „za vsak zaprosen dokument“, ali bi njegovo razkritje glede na informacije, s katerimi razpolaga, dejansko lahko škodovalo interesom, varovanim s sistemom izjem (sodbi Sodišča prve stopnje z dne 6. februarja 1998 v zadevi Interporc proti Komisiji, T-124/96, Recueil, str. II-231, točka 52, in z dne 12. oktobra 2000 v zadevi JT's Corporation proti Komisiji, T-123/99, Recueil, str. II-3269, točka 64). Ker je v členu 4, od (1) do (3), Uredbe št. 1049/2001 pogojnik ohranjen, je sodno prakso, razvito v okviru kodeksa ravnanja, mogoče prenesti na Uredbo št. 1049/2001. Zato je torej treba ugotoviti, da mora institucija konkretno in posamično preučiti uporabo izjem pravice do dostopa do vsakega od dokumentov, navedenih v prošnji.
- 73 Kot pravilno poudarja Komisija, je na drugi strani Sodišče prve stopnje v zgoraj v točki 59 navedeni sodbi WWF UK proti Komisiji (točka 64) dejansko razsodilo, da mora institucija vsaj za vsako kategorijo dokumentov navesti razloge, zaradi katerih meni, da so dokumenti, navedeni v prošnji, ki je naslovljena nanjo, povezani s kategorijo informacij, ki jih vključuje izjema. Vseeno je ne glede na vprašanje, ali točka, na katero se opira Komisija, določa samo pravilo obrazložitve, konkreten in

posamičen preizkus vsekakor potreben, ker lahko samo tak preizkus, čeprav je jasno, da se prošnja za dostop nanaša na dokumente, ki jih izjema zajema, instituciji omogoči, da oceni možnost, da prosilcu odobri delni dostop v skladu s členom 4(6) Uredbe št. 1049/2001. Sodišče prve stopnje je poleg tega v okviru uporabe kodeksa ravnanja kot nezadostno že zavrnilo oceno dokumentov, opravljeno bolj po kategorijah kot pa glede na konkretne informacije v teh dokumentih, ker mora preizkus, ki ga mora opraviti institucija, tej omogočiti, da konkretno presodi, ali se izjema, na katero se sklicuje, dejansko uporablja za vse informacije v navedenih dokumentih (zgoraj v točki 72 navedena sodba JT's Corporation proti Komisiji, točka 46).

74 Zato je torej treba skleniti, da je institucija, ki prejme prošnjo na podlagi Uredbe št. 1049/2001, načeloma dolžna opraviti konkretno in posamično oceno vsebine dokumentov, navedenih v prošnji.

75 Vendar pa ta načelna rešitev ne pomeni, da je tak preizkus potreben v vseh okoliščinah. Ker je cilj konkretnega in posamičnega preizkusa, ki ga mora institucija načeloma opraviti v odgovor na prošnjo za dostop, sestavljeno na podlagi Uredbe št. 1049/2001, omogočiti zadevni instituciji, da oceni, koliko se uporablja izjema pravice do dostopa, in kakšna je možnost delnega dostopa, lahko navedeni preizkus ni potreben, če je zaradi posebnih okoliščin primera očitno, da je treba dostop zavrniti ali ga nasprotno odobriti. To bi lahko držalo, zlasti če so bili določeni dokumenti, najprej, očitno v celoti zajeti z izjemo od pravice do dostopa, ali, nasprotno, očitno v celoti dostopni, ali, nazadnje, že predmet konkretne in posamične presoje Komisije v podobnih okoliščinah.

- 76 V obravnavanem primeru ni sporno, da je Komisija oprla izpodbijano odločbo na splošno analizo dokumentov spisa kluba Lombard, ki jo je opravila po kategorijah. Prav tako ni sporno, da Komisija ni opravila konkretnega in posamičnega preizkusa dokumentov, navedenih v prošnji za dostop, da bi ocenila uporabo izjem, na katere se je sklicevala, ali možnost delnega dostopa.
- 77 Zato je treba preučiti, ali se je prošnja tožeče stranke nanašala na dokumente, za katere zaradi okoliščin primera ni bilo treba opraviti takega konkretnega in posamičnega preizkusa.
- 78 V zvezi s tem je Komisija v izpodbijani odločbi menila, da se za dokumente, navedene v prošnji tožeče stranke, uporabljajo štiri ločene izjeme od pravice do dostopa.
- 79 Prva od izjem, na katere se sklicuje Komisija, se nanaša na varstvo inšpekcij, navedeno v členu 4(2), tretja alineja, Uredbe št. 1049/2001. Komisija je v izpodbijani odločbi upravičila uporabo te izjeme v bistvu na podlagi dveh elementov.
- 80 Prvič, po mnenju Komisije je odločba o klubu Lombard predmet več ničnostnih tožb pred Sodiščem prve stopnje, ki še niso rešene in o katerih to še ni odločilo. Zato bi lahko dostop tretjih strank do dokumentov vplival na novo oceno, ki bi jo morda Komisija morala opraviti, če bi bila razglašena ničnost, in bi lahko tožeče stranke pripravil do tega, da bi v teh tožbah uveljavljale določena pravna sredstva.

- 81 Drugič, po mnenju Komisije naj bi veliko dokumentov iz spisa izročila podjetja, ki so bila kaznovana v odločbi o klubu Lombard, ali na podlagi Obvestila Komisije o nenalaganju ali zmanjšanju glob v zadevah o kartelih (UL 1996, C 207, str. 4), ki se je uporabljalo v času nastanka dejstev, ali v okviru zahtev za informacije ali preiskav na podlagi členov 11 in 14 Uredbe št. 17. Posledično bi priznanje možnosti dostopa do teh dokumentov tretjim strankam odvrnilo podjetja od sodelovanja s Komisijo ter škodovalo njenim inšpekcijam in preiskavam v prihodnjih zadevah. Enako sklepanje bi veljalo za dokumente tretjih strank.
- 82 Vendar pa Sodišče prve stopnje meni, da Komisija ne bi smela oblikovati tako splošnega sklepa, ki se uporablja za celotni spis kluba Lombard, ne da bi najprej konkretno in posamično preizkusila dokumente, ki ga sestavljajo.
- 83 Najprej, iz izpodbijane odločbe namreč ne izhaja, da je Komisija konkretno preverila, ali je vsak dokument, naveden v prošnji, dejansko vključen v eno od enajstih opredeljenih kategorij. Nasprotno, razlogi izpodbijane odločbe, ki jih je Komisija potrdila na obravnavi, kažejo, da je Komisija to razdelitev opravila vsaj delno abstraktno. Zdi se, da je Komisija ravnala bolj na podlagi predstav, ki si jih je ustvarila o vsebini dokumentov iz spisa kluba Lombard, kot na podlagi dejanskega preizkusa. Zato ta razdelitev na kategorije ostaja približna z vidika svoje izčrpnosti in tudi pravilnosti.
- 84 Nadalje, ugotovitve, ki jih je Komisija navedla v izpodbijani odločbi in nato v odgovoru na tožbo, ostajajo nejasne in splošne. Ker ni bil opravljen posamični preizkus, to je od dokumenta do dokumenta, ni mogoče, da bi z dovolj veliko

gotovostjo in podrobno ugotovili, da se trditve Komisije, ob predpostavki, da so načeloma utemeljene, uporabljajo za vse dokumente spisa kluba Lombard. Bojazni, ki jih je izrazila Komisija, ostajajo le trditve in so zato preveč hipotetične.

- 85 Nič ne kaže, da izjema, na katero se sklicuje, jasno zajema vse dokumente, navedene v prošnji. Komisija v točki 1 izpodbijane odločbe navaja, da „se izjema iz člena 4(2), tretja alineja, v veliki meri uporablja za nekatere dokumente ali celo v celoti za vse kategorije“.
- 86 Res je, da je Komisija v tabeli, ki jo je priložila k odgovoru na tožbo, navedla, da se po njenem mnenju izjema, na katero se sklicuje, uporablja za vse dokumente iz spisa. Vendar pa je ta tabela, kot izhaja iz ugotovitev, navedenih v prejšnji točki, v nasprotju z razlogi izpodbijane odločbe.
- 87 Nazadnje in v vsakem primeru iz razlogov izpodbijane odločbe ne izhaja, da je vsak od dokumentov, ki sestavljajo spis kluba Lombard, obravnavan posamično, v celoti zajet z izjemo iz člena 4(2), tretja alineja, Uredbe št. 1049/2001. Ni namreč razvidno, da bi razkritje kakršnih koli informacij, ki jih vsebujejo dokumenti, lahko škodovalo inšpekcijam in preiskavam Komisije.
- 88 Pri dokumentih, ki naj bi bili domnevno zajeti s prvo izjemo, na katero se sklicuje Komisija, zato neupravičeno ni bil opravljen konkreten in posamični preizkus dokumentov, navedenih v prošnji tožeče stranke.

- 89 Do enake ugotovitve pridemo pri dokumentih, ki jih glede na izpodbijano odločbo zajemajo druga, tretja in četrta izjema. Te izjeme se nanašajo na varstvo poslovnih interesov (člen 4(2), prva alineja, Uredbe št. 1049/2001), varstvo sodnih postopkov (člen 4(2), druga alineja) ter varstvo zasebnosti in integritete posameznika (člen 4(1)(b)). Vendar pa iz točk 2, 3, 10, 12 in 13 izpodbijane odločbe izhaja, da naj bi se po mnenju Komisije te izjeme nanašale samo na del dokumentov, navedenih v prošnji. Komisija zlasti v točki 13 izpodbijane odločbe navaja, da „je mogoče, da velik del dokumentov, ki so jih izdelale zadevne banke ali tretje stranke, vsebuje tudi informacije, razkritje katerih bi lahko vplivalo na zasebnost in integriteto posameznika“.
- 90 Iz izpodbijane odločbe torej izhaja, da se izjeme, na katere se sklicuje Komisija, ne nanašajo nujno na ves spis kluba Lombard in da bi se lahko celo pri dokumentih, ki bi jih morda lahko zadevale, nanašale samo na nekatere odlomke teh dokumentov.
- 91 Nazadnje se intervenienti sklicujejo na izjemo iz člena 4(3) Uredbe št. 1049/2001. Trdijo, da je bila odločba o klubu Lombard predmet več ničnostnih tožb in da torej še ni odločba, „sprejeta“ v smislu člena 4(3), kar bi upravičilo zavrnitev dostopa v celoti. Ker pa se Komisija v izpodbijani odločbi ni sklicevala na to izjemo, Sodišče prve stopnje ni pristojno, da se postavi na mesto te institucije in odloči, ali se dejansko uporablja za dokumente, navedene v prošnji.
- 92 Zato se Komisija načeloma ni smela izogniti konkretnemu in posamičnemu preizkusu vsakega od dokumentov, navedenih v prošnji, da bi presodila uporabo izjem ali možnost delnega dostopa.

93 Ker Komisija v tem primeru ni opravila tega preizkusa, je treba ugotoviti, ali ima institucija pravico, da popolno zavrnitev dostopa upraviči z veliko delovno obremenitvijo, ki po njenem mnenju izhaja iz navedenega preizkusa.

— Uporaba izjeme, ki je povezana s količino dela, potrebno za konkreten in posamičen preizkus

94 Člen 6(3) Uredbe št. 1049/2001 določa, „[č]e se prošnja nanaša na zelo dolg dokument ali na veliko dokumentov, se lahko zadevna institucija s prosilcem neuradno posvetuje o primerni rešitvi“.

95 V obravnavanem primeru iz spisa izhaja, da sta se tožeča stranka in Komisija sestali 24. julija 2002, vendar pa ta sestanek in stiki, ki so sledili, niso prinesli rešitve.

96 V Uredbi št. 1049/2001 ni nobene določbe, ki bi instituciji zaradi neobstoja primerne rešitve s prosilcem izrecno dovoljevala, da omeji obseg preizkusa, ki ga mora navadno opraviti v odgovor na prošnjo za dostop.

97 Komisija je v uvodnem delu izpodbijane odločbe vseeno v bistvu upravičila izognitev konkretnemu in posamičnemu preizkusu zadevnih dokumentov z uporabo načela sorazmernosti. Komisija je zlasti navedla, da „se zaradi sorazmernosti ne zdi niti potrebno niti koristno opraviti preizkusa dokumentov, ki bi presegal okvir [navedenih] kategorij“. Komisija se je sklicevala na uporabo načela sorazmernosti tudi v točkah 10, 13 in 24 izpodbijane odločbe.

- 98 Treba je torej preučiti, ali je načelo konkretnega in posamičnega preizkusa dokumentov iz prošnje za dostop, ki temelji na Uredbi št. 1049/2001, dejansko mogoče izključiti zaradi načela sorazmernosti.
- 99 V skladu z ustaljeno sodno prakso načelo sorazmernosti zahteva, naj dejanja institucij Skupnosti ne prekoračijo meja tega, kar je primerno in nujno za uresničitev zastavljenih ciljev, pri čemer je treba, če obstaja več primernih ukrepov, izbrati najmanj obremenilnega, povzročene neugodnosti pa ne smejo biti nesorazmerne glede na zasledovane cilje (sodba Sodišča z dne 5. maja 1998 v zadevi National Farmers' Union in drugi, C-157/96, Recueil, str. I-2211, točka 60, in sodba Sodišča prve stopnje z dne 27. septembra 2002 v zadevi Tideland Signal proti Komisiji, T-211/02, Recueil, str. II-3781, točka 39). Načelo sorazmernosti zahteva tudi, naj odstopanja ne prekoračijo meja tega, kar je primerno in nujno za doseganje zasledovanega cilja (sodba Sodišča z dne 15. maja 1986 v zadevi Johnston, 222/84, Recueil, str. 1651, točka 38, in zgoraj v točki 69 navedena sodba Hautala proti Svetu, točka 85).
- 100 Zato zavrnitev institucije, da konkretno in posamično preuči dokumente, ki so predmet prošnje za dostop, načeloma pomeni očitno kršitev načela sorazmernosti. Konkreten in posamičen preizkus zadevnih dokumentov namreč omogoča instituciji, da doseže cilj, ki si ga prizadevajo doseči izjeme iz člena 4, od (1) do (3), Uredbe št. 1049/2001, in poleg tega vodi do določitve dokumentov, ki so v celoti ali deloma zajeti z navedenimi izjemami. Za pravico do dostopa prosilca torej pomeni manj obremenilen ukrep kot popolna zavrnitev preizkusa.
- 101 Vendar pa je treba upoštevati možnost, da prosilec na podlagi Uredbe št. 1049/2001 vloži prošnjo za dostop, ki se nanaša na očitno nerazumno število dokumentov, po možnosti zaradi nepomembnih razlogov, in tako z obravnavo njegove prošnje naloži količino dela, ki bi lahko zelo resno ohromila dobro delovanje institucije. Prav tako je treba navesti, da če se prošnja nanaša na zelo veliko dokumentov, pravica

institucije, da poišče „primerno rešitev“ s prosilcem v skladu s členom 6(3) Uredbe št. 1049/2001, izraža možnost upoštevanja, čeprav zelo omejeno, morebitne potrebe po uskladitvi interesov prosilca in interesov dobrega upravljanja.

- 102 Institucija torej mora obdržati možnost, da v posebnih primerih, v katerih bi ji konkreten in posamičen preizkus dokumentov povzročil nesorazmerno količino upravnega dela, tehta na eni strani interes dostopa javnosti do dokumentov in na drugi strani nastalo delovno obremenitev, da bi v teh posebnih primerih ohranila interes dobrega upravljanja (glej po analogiji zgoraj v točki 69 navedeno sodbo Hautala proti Svetu, točka 86).
- 103 Vendar pa se ta možnost uporablja samo izjemoma.
- 104 Prvič, konkreten in posamičen preizkus dokumentov, navedenih v prošnji za dostop na podlagi Uredbe št. 1049/2001, je ena od osnovnih nalog institucij v odgovor na navedeno prošnjo.
- 105 Drugič, dostop javnosti do dokumentov institucij pomeni načelno rešitev, medtem ko je možnost zavrnitve izjema (po analogiji z načelom, določenim za uporabo kodeksa ravnanja, glej sodbo Kuijer II, točka 55).
- 106 Tretjič, izjeme načela dostopa do dokumentov je treba razlagati restriktivno (po analogiji s kodeksom ravnanja glej sodbo Sodišča prve stopnje z dne 10. oktobra 2001 v zadevi British American Tobacco International (Investments) proti Komisiji,

T-111/00, Recueil, str. II-2997, točka 40). Ta sodna praksa toliko bolj upravičuje, da se omejitve skrbnosti, ki jo mora običajno prikazati institucija, ko odloča o uporabi izjeme, razlagajo še zlasti restriktivno, ker take omejitve od prejetja prošnje povečujejo tveganje, da bo ogrožena pravica do dostopa.

- 107 Četrtič, v številnih okoliščinah bi bila pravica Komisije, da ne opravi konkretnega in posamičnega preizkusa, čeprav je tak preizkus nujen, v nasprotju z načelom dobrega upravljanja, ki je eno od jamstev, ki jih podeljuje pravni red Skupnosti v upravnih postopkih, ter s katerim je povezana obveznost, da pristojna institucija skrbno in nepristransko preuči vse zadevne elemente posameznega primera (sodbi Sodišča prve stopnje z dne 24. januarja 1992 v zadevi La Cinq proti Komisiji, T-44/90, Recueil, str. II-1, točka 86, ter z dne 11. julija 1996 v združenih zadevah Métropole télévision in drugi proti Komisiji, T-528/93, T-542/93, T-543/93 in T-546/93, Recueil, str. II-649, točka 93).
- 108 Petič, upoštevanje količine dela, potrebne za uresničitev prosilčeve pravice do dostopa in njegovega interesa, načeloma ni upošteveno za spremembo obsega navedene pravice.
- 109 V zvezi z interesom prosilca pa ta v skladu s členom 6(1) Uredbe št. 1049/2001 ni dolžan navesti razlogov za prošnjo in mu torej navadno ni treba dokazati nikakršnega interesa.
- 110 Glede količine dele, potrebne za obravnavo prošnje, je v Uredbi št. 1049/2001 izrecno predvidena možnost, da se lahko prošnja za dostop nanaša na zelo veliko dokumentov, saj je v njenih členih 7(3) in 8(2) določeno, da se lahko zadevni roki za obravnavo začetnih in potrdilnih prošenj izjemoma podaljšajo, na primer, kadar se prošnja nanaša na zelo dolg dokument ali na zelo veliko dokumentov.

- 111 Šestič, količina dela, potrebna za preučitev prošnje, ni odvisna samo od števila dokumentov, navedenih v prošnji, ali njihovega obsega, ampak tudi od njihove narave. Zato potreba, da se opravi konkreten in posamičen preizkus zelo velikega števila dokumentov, ne pove ničesar o količini dela, potrebni za obravnavo prošnje za dostop, ker je navedena količina dela odvisna tudi od zahtevane temeljitosti tega preizkusa.
- 112 Posledično se lahko odstopanje od te obveznosti preizkusa dovoli samo izjemoma ter samo če bi se upravno breme zaradi konkretnega in posamičnega preizkusa dokumentov izkazalo za posebno veliko ter bi tako prekoračilo meje tega, kar se lahko razumno zahteva (po analogiji glej sodbo Kuijer II, točka 57).
- 113 Poleg tega, ker pravica dostopa do dokumentov, ki jih imajo institucije, pomeni načelno rešitev, je institucija, ki se sklicuje na izjemo, povezano z nerazumnostjo naloge, ki jo zahteva prošnja, tista, ki nosi breme dokaza obsega te naloge.
- 114 Nazadnje, ko je institucija dokazala nerazumnost upravnega bremena, potrebnega za konkreten in posamičen preizkus dokumentov, navedenih v prošnji, se mora poskusiti posvetovati s prosilcem, da bi se seznanila z njegovim interesom ali da bi ga prosila, naj ji pojasni svoj interes za pridobitev zadevnih dokumentov, in da bi konkretno predvidela možnosti, ki jih ima za sprejetje manj obremenilnega ukrepa, kot je konkreten in posamičen preizkus dokumentov. Ker je pravica dostopa do dokumentov načelo, je institucija v tem okviru vseeno dolžna dati prednost možnosti, ki ostaja, ne da bi pomenila nalogo, ki presega meje tega, kar se lahko razumno zahteva, najugodnejša za prosilčevo pravico do dostopa.

- 115 Iz tega izhaja, da institucija lahko opusti kakršen koli konkreten in posamičen preizkus šele, ko je dejansko preučila vse druge mogoče možnosti in v svoji odločbi podrobno pojasnila razloge, zaradi katerih tudi te različne možnosti vključujejo nerazumno količino dela.
- 116 Zato je treba v tem primeru obravnavati, ali je bila Komisija v položaju, v katerem ji je konkreten in posamičen preizkus dokumentov, navedenih v prošnji, nalagal breme, ki je presegalo meje tega, kar se je lahko razumno zahtevalo, tako da je lahko upoštevala interes tožeče stranke in konkretno predvidela druge možnosti za obravnavo prošnje, da bi po potrebi sprejela manj obremenilen ukrep za svojo delovno obremenitev.
- 117 Glede nerazumnosti konkretnega in posamičnega preizkusa vsakega od dokumentov, navedenih v prošnji, je treba navesti, da izpodbijana odločba ne navaja natančnega števila dokumentov, ki jih vsebuje spis kluba Lombard, ampak samo število strani, ki jih vsebuje. Samo navedba števila strani ne zadostuje za oceno količine dela, ki je potrebna za konkreten in posamičen preizkus. Vseeno glede na kategorije, ki jih je Komisija opredelila v izpodbijani odločbi, in naravo zadevnega spisa iz spisa jasno izhaja, da so navedeni dokumenti zelo številni.
- 118 Poleg tega bi vpogled v spis z več kot 47.000 stranmi, ki vključuje številne dokumente, kot so dokumenti v kategorijah, ki jih je opredelila Komisija, pomenil izredno obsežno nalogo.
- 119 Prvič, očitno je, da so dokumenti spisa kluba Lombard razvrščeni kronološko. V zvezi s tem je Komisija na obravnavi pojasnila, da glede na datum izpodbijane

odločbe dokumenti, navedeni v prošnji tožeče stranke, še niso bili vpisani v register, predviden v členu 11 Uredbe št. 1049/2001, katerega obseg je treba v skladu s členom 8(1) Sklepa Komisije z dne 5. decembra 2001 o spremembi njenega poslovnika postopno povečevati.

- 120 Drugič, glede na glavne kategorije, ki jih je opredelila Komisija, in razloge izpodbijane odločbe, je mogoče priznati, da dokumenti, navedeni v prošnji tožeče stranke, vsebujejo številne informacije, ki jih je treba konkretno analizirati glede na izjeme pravice do dostopa, in zlasti informacije, ki bi lahko škodovale poslovnim interesom bank, vključenih v spis kluba Lombard.
- 121 Tretjič, glede na glavne kategorije, ki jih je opredelila Komisija, je prav tako mogoče priznati, da spis kluba Lombard vključuje veliko dokumentov, ki prihajajo od tretjih strank. Zato bi se obseg dela, potreben za konkreten in posamičen preizkus dokumentov iz tega spisa, lahko povečal zaradi morebitne potrebe po posvetovanju s tretjimi strankami v skladu s členom 4(4) Uredbe št. 1049/2001.
- 122 V tem primeru torej obstaja več indicev, ki kažejo, da bi konkreten in posamičen preizkus vseh dokumentov iz spisa kluba Lombard lahko pomenil zelo veliko količino dela. Ne da bi bilo treba dokončno odločiti, ali ti indici v pravno zadostni meri dokazujejo, da je potrebno delo presegalo meje tega, kar se je lahko od Komisije razumno zahtevalo, pa je vseeno treba opozoriti, da je izpodbijana odločba, ki tožeči stranki v celoti zavrača vsak dostop, v vsakem primeru lahko zakonita samo, če je Komisija predhodno konkretno pojasnila razloge, zaradi katerih alternativne možnosti konkretnega in posamičnega preizkusa vsakega od navedenih dokumentov prav tako pomenijo nerazumno količino dela.

- 123 V tem primeru je tožeča stranka 14. junija 2002 obvestila Komisijo, da naj bi ji njena prošnja omogočila predložiti določene dokaze v okviru postopkov, sproženih proti banki BAWAG pred avstrijskimi sodišči.
- 124 Prav tako je jasno, da so predstavniki združenja VKI na sestanku s službami Komisije 24. julija 2002 navedli možnost, da se tožeča stranka pisno obveže, da bo pridobljene informacije uporabila izključno za uveljavljanje pravic potrošnikov.
- 125 Poleg tega je tožeča stranka v potrdilni prošnji z dne 26. septembra 2002 navedla, da je primarno ne zanimajo interni dokumenti Komisije, zaradi česar je Komisija navedene dokumente izključila s področja svoje analize v izpodbijani odločbi.
- 126 Kljub tem ugotovitvam iz razlogov izpodbijane odločbe ne izhaja, da je Komisija konkretno in izčrpno upoštevala različne možnosti, ki jih je imela na razpolago, da bi sprejela ukrepe, ki ji ne bi naložili nerazumne količine dela, ampak bi nasprotno povečali možnosti tožeče stranke, da se ji vsaj za del njene prošnje odobri dostop do zadevnih dokumentov.
- 127 Tako je Komisija v izpodbijani odločbi „podredno“ navedla, da objava odločbe o klubu Lombard zadostuje za „ohranitev“ interesov tožeče stranke.

128 Poleg tega je Komisija v točki 24 izpodbijane odločbe s temi besedami zavrnila odobritev delnega dostopa do dokumentov iz spisa kluba Lombard:

„V tem primeru smo za presojo vaše prošnje kategorizirali vse dokumente v spisu in za del teh dokumentov opravili tudi podkategorizacijo. Alternativa bi bila, da se preuči vsak dokument, morda po posvetovanju s tretjimi strankami. V tem primeru vsebuje spis več kot 47.000 strani, pri čemer niso šteti interni dokumenti. Ker iz preizkusa po kategorijah izhaja, da za dokumente v spisu – razen za nekatere že objavljene dokumente – v zelo veliki meri veljajo izjeme, določene v Uredbi, bi ločen preizkus vsakega dokumenta Komisiji povzročil neprimerno in nesorazmerno količino dela. To še zlasti velja, ker drugi deli dokumentov ali nekateri izmed njih, ki bi jih bilo morda mogoče razkriti, zelo verjetno ne bi služili niti interesom združenja VKI, da dokaže nezakonitost ravnanja zadevnih bank v okviru civilnih postopkov, niti drugim javnim interesom.“

129 Očitno je torej, da je Komisija zelo podredno upoštevala interes tožeče stranke, ko je primerjala verjetne učinke dveh vrst ravnanja, to je prvič, posamičnega preizkusa dokumentov iz spisa kluba Lombard, in drugič, preizkusa, omejenega na kategorije, ki so določene med temi dokumenti glede na njihovo naravo.

130 Vendar pa iz razlogov izpodbijane odločbe ne izhaja, da je Komisija konkretno, natančno in podrobno presodila druge možnosti za omejitev količine svojega dela in razloge, ki bi ji lahko omogočili, da se izogne kakršnemu koli preizkusu, namesto da po potrebi sprejme manj omejevalen ukrep za pravico tožeče stranke do dostopa. Zlasti pa iz izpodbijane odločbe ne izhaja, da je Komisija za identifikacijo dokumentov v spisu, urejenem po kronološkem redu, konkretno preučila možnost, da banke, vključene v spis kluba Lombard, zaprosi, naj ji sporočijo datume dokumentov, ki so jih predložile, kar bi ji morda lahko omogočilo, da bi nekatere

izmed njih lažje poiskala v svojem spisu. Poleg tega ta možnost, čeprav je Komisija v svojem odgovoru na tožbo navedla, da izdelava kazala ne bi bila sorazmerna naloga, ni nikjer navedena v izpodbijani odločbi in zato ni mogoče šteti, da je bila konkretno preučena. Nazadnje iz izpodbijane odločbe tudi ne izhaja, da je Komisija ocenila količino dela, povezano z identifikacijo ter posamičnim in konkretnim preizkusom nekaterih dokumentov, za katere bi bilo najbolj verjetno, da bodo nemudoma in po potrebi za prvo silo delno zadovoljili interese tožeče stranke.

- ¹³¹ Komisija torej samo z zavrnitvijo dostopa tožeči stranki ni pravilno uporabila prava. Prvi in četrti tožbeni razlog je torej treba sprejeti. Zato je treba izpodbijano odločbo razglasiti za nično, ne da bi bilo treba odločiti o drugih tožbenih razlogih, ki jih uveljavlja tožeča stranka.

Zahteva za predložitev dokumentov

- ¹³² Sodišče Skupnosti mora glede na okoliščine spora in v skladu z določbami Poslovnika, ki se uporabljajo za pripravljalne ukrepe, odločiti, ali je treba neki dokument predložiti (sodba Sodišča z dne 2. oktobra 2003 v zadevi Aristrain proti Komisiji, C-196/99 P, Recueil, str. I-11049, točka 67).

- ¹³³ Ker je prvi in četrti tožbeni razlog tožeče stranke treba sprejeti, ne da bi bilo treba preučiti zadevne dokumente, v tem primeru ni nobene potrebe, da se odredi zahtevana predložitev.

Stroški

- 134 V skladu s členom 87(2) Poslovnika se neuspeli stranki naloži plačilo stroškov, če so bili ti priglašeni. Ker Komisija ni uspela, se ji naloži plačilo stroškov združenja VKI, v skladu s predlogi tega.
- 135 V skladu s členom 87(4), tretji pododstavek, Poslovnika lahko Sodišče prve stopnje odredi, naj intervenient nosi svoje stroške. V tem primeru intervenienti nosijo svoje stroške.

Iz teh razlogov je

SODIŠČE PRVE STOPNJE (prvi razširjeni senat)

razsodilo:

- 1. Odločba D(2002) 330472 o prošnji za dostop do upravnega spisa v zadevi COMP/36.571/D-1, Avstrijske banke – „klub Lombard“, se razglasi za nično.**

2. Komisiji se naloži plačilo stroškov.

3. Intervenienti nosijo svoje stroške.

Vesterdorf

Jaeger

Mengozzi

Martins Ribeiro

Labucka

Razglašeno na javni obravnavi v Luxembourggu, 13. aprila 2005.

Sodni tajnik

Predsednik

H. Jung

B. Vesterdorf