



Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Tredje Afdeling)

27. februar 2014*

»Appel — forordning (EF) nr. 1049/2001 — aktindsigt i institutionernes dokumenter — dokumenter i en procedure i henhold til artikel 81 EF — forordning (EF) nr. 1/2003 og (EF) nr. 773/2004 — afslag på aktindsigt — undtagelser om beskyttelsen af undersøgelser, forretningsmæssige interesser og institutionernes beslutningsproces — den berørte institutions forpligtelse til at foretage en konkret og individuel undersøgelse af indholdet af de dokumenter, der er genstand for begæringen om aktindsigt«

I sag C-365/12 P,

angående appel i henhold til artikel 56 i statuten for Den Europæiske Unions Domstol, iværksat den 31. juli 2012,

Europa-Kommissionen ved B. Smulders, P. Costa de Oliveira og A. Antoniadis, som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg,

sagsøger,

de øvrige parter i appelsagen:

EnBW Energie Baden-Württemberg AG, Karlsruhe (Tyskland), ved Rechtsanwälte A. Hahn og A. Bach,

sagsøger i første instans,

Kongeriget Sverige ved C. Meyer-Seitz, som befuldmægtiget,

Siemens AG, Berlin (Tyskland) og München (Tyskland), ved Rechtsanwälte I. Brinker, C. Steinle og M. Holm-Hadulla,

ABB Ltd, Zurich (Schweiz), ved solicitor J. Lawrence, samt ved Rechtsanwälte H. Bergmann og A. Huttenlauch,

intervenienter i første instans,

har

DOMSTOLEN (Tredje Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, M. Ilešič, og dommerne C.G. Fernlund A. Ó Caoimh (refererende dommer), C. Toader og E. Jarašiūnas,

generaladvokat: P. Cruz Villalón

* Processprog: tysk.

justitssekretær: fuldmægtig M. Aleksejev,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 13. juni 2013,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 3. oktober 2013,

afsagt følgende

Dom

- 1 Europa-Kommissionen har i appelskriftet nedlagt påstand om ophævelse af dom afsagt af Den Europæiske Unions Ret den 22. maj 2012, EnBW Energie Baden-Württemberg mod Kommissionen (sag T-344/08, ECLI:EU:T:2012:242, herefter »den appellerede dom«), hvorved Retten annullerede Kommissionens beslutning SG.E.3/MV/psi D(2008) 4931 af 16. juni 2008 om afslag på EnBW Energie Baden-Württemberg AG's (herefter »EnBW«) begæring om aktindsigt i sagsakterne i sag nr. COMP/F/38 899 – gasisolerende koblingsanlæg (herefter »den omtvistede beslutning«).

Retsforskrifter

- 2 Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1049/2001 af 30. maj 2001 om aktindsigt i Europa-Parlamentets, Rådets og Kommissionens dokumenter (EFT L 145, s. 43) fastsætter de principper, betingelser og begrænsninger, der skal gælde for aktindsigt i disse institutioners dokumenter.

- 3 Denne forordnings artikel 4 med overskriften »Undtagelser« har følgende ordlyd:

»[...]

2. Institutionerne afslår at give aktindsigt i et dokument, hvis udbredelse ville være til skade for beskyttelsen af:

- en fysisk eller juridisk persons forretningsmæssige interesser, herunder intellektuelle ejendomsrettigheder
- retslige procedurer og juridisk rådgivning
- formålet med inspektioner, undersøgelser og revision

medmindre der er en mere tungtvejende offentlig interesse i udbredelsen af dokumentet.

3. Der gives afslag på aktindsigt i dokumenter, der er udarbejdet af en institution til internt brug eller modtaget af en institution, og som vedrører en sag, hvori der endnu ikke er truffet afgørelse af institutionen, hvis dokumentets udbredelse ville være til alvorlig skade for institutionens beslutningsproces, medmindre der er en mere tungtvejende offentlig interesse i udbredelse af dokumentet.

Der gives afslag på aktindsigt i dokumenter, der indeholder meningstilkendegivelser til internt brug som led i drøftelser og indledende konsultationer inden for den pågældende institution, selv efter at der er truffet afgørelse, hvis dokumentets udbredelse ville være til alvorlig skade for institutionens beslutningsproces, medmindre der er en mere tungtvejende offentlig interesse i udbredelse af dokumentet.

[...]

6. Hvis kun dele af det ønskede dokument er omfattet af en undtagelse, skal den resterende del af dokumentet udleveres.

7. Undtagelserne som fastlagt i stk. 1-3 finder kun anvendelse i den periode, hvor beskyttelsen er begrundet i dokumentets indhold. Undtagelserne finder anvendelse i højst 30 år. Med hensyn til dokumenter, der er omfattet af undtagelserne vedrørende privatlivets fred eller forretningsmæssige interesser, og i tilfælde af følsomme dokumenter kan undtagelserne om nødvendigt finde anvendelse efter udløbet af dette tidsrum.«

- 4 Rådets forordning (EF) nr. 1/2003 af 16. december 2002 om gennemførelse af konkurrencereglerne i [...] artikel [81 EF] og [82 EF] (EFT 2003 L 1, s. 1) fastsætter Kommissionens undersøgelsesbeføjelser i artikel 17-22. Disse beføjelser omfatter bl.a. begæringer om oplysninger (artikel 18) samt kontrolundersøgelser hos de pågældende virksomheder (artikel 20) eller i andre lokaler (artikel 21).
- 5 Forordningens artikel 27 med overskriften »Høring af parterne, klagerne og andre interesserede« bestemmer i stk. 2:

»De deltagende parter ret til forsvar skal sikres fuldt ud i procedureforløbet. De har ret til indsigt i Kommissionens sagsakter med forbehold af virksomhedernes berettigede interesse i, at deres forretningshemmeligheder ikke afsløres. Aktindsigten omfatter ikke Kommissionens og de nationale konkurrencemyndigheders fortrolige oplysninger og interne dokumenter. Aktindsigten omfatter således ikke korrespondance mellem Kommissionen og medlemsstaternes konkurrencemyndigheder eller mellem medlemsstaternes konkurrencemyndigheder indbyrdes, herunder dokumenter, som er udarbejdet i henhold til artikel 11 og 14. Dette stykke er ikke til hinder for, at Kommissionen videregiver eller anvender oplysninger, som er nødvendige for at bevise en overtrædelse.«

- 6 Nævnte forordnings artikel 28 med overskriften »Tavshedspligt« bestemmer følgende:

»1. Med forbehold af artikel 12 og 15 må de oplysninger, der indhentes i henhold til artikel 17-22, kun bruges til det formål, hvortil de er indhentet.

2. Med forbehold af den i artikel 11, 12, 14, 15 og 27 omhandlede udveksling og anvendelse af oplysninger er Kommissionen og medlemsstaternes konkurrencemyndigheder, deres embedsmænd, øvrige ansatte og andre personer, der arbejder under tilsyn fra disse myndigheder, samt embedsmænd og ansatte i andre af medlemsstaternes myndigheder forpligtede til ikke at videregive de oplysninger, de har indhentet eller udvekslet i henhold til denne forordning, og som ifølge deres natur er undergivet tavshedspligt. Denne forpligtelse påhviler ligeledes alle repræsentanter og eksperter for medlemsstaterne, der deltager i møderne i det rådgivende udvalg i henhold til artikel 14.«

- 7 Kommissionens forordning (EF) nr. 773/2004 af 7. april 2004 om Kommissionens gennemførelse af procedurer i henhold til [...] artikel [81 EF] og [82 EF] (EUT L 123, s. 18) bestemmer i artikel 6 med overskriften »Klageres deltagelse i proceduren«:

»1. Når Kommissionen fremsender en meddelelse af klagepunkter vedrørende forhold, over hvilke den har modtaget en klage, skal den sende klageren en kopi af den ikke-fortrolige version af meddelelsen af klagepunkter og fastsætte en frist for klagerens fremsættelse af skriftlige bemærkninger.

[...]«

8 Forordningens artikel 8 med overskriften »Adgang til oplysninger« bestemmer:

»1. Når Kommissionen har meddelt klageren, at den har til hensigt at afvise en klage i henhold til artikel 7, stk. 1, kan klageren begære aktindsigt i de dokumenter, der ligger til grund for Kommissionens foreløbige vurdering. Klageren kan dog ikke få adgang til forretningshemmeligheder og andre fortrolige oplysninger, der tilhører andre parter, som er involveret i proceduren.

2. De dokumenter, som klageren har haft adgang til i forbindelse med procedurer, der gennemføres af Kommissionen i henhold til [...] artikel [81 EF] og [82 EF], må kun benyttes af klageren med henblik på retssager eller administrative procedurer angående anvendelsen af disse bestemmelser i traktaten.«

9 Forordningens artikel 15 med overskriften »Aktindsigt og brug af dokumenter« er affattet således:

»1. Kommissionen skal give de parter, som den har rettet en meddelelse af klagepunkter til, indsigt i sagsakterne, hvis de anmoder derom. Aktindsigt gives efter fremsendelsen af meddelelsen af klagepunkter.

2. Retten til aktindsigt omfatter ikke forretningshemmeligheder, andre fortrolige oplysninger og interne dokumenter hos Kommissionen eller medlemsstaternes konkurrencemyndigheder. Retten til aktindsigt omfatter heller ikke korrespondance mellem Kommissionen og medlemsstaternes konkurrencemyndigheder eller mellem sidstnævnte indbyrdes, hvis en sådan korrespondance er indeholdt i Kommissionens sagsakter.

3. Der er ikke noget i denne forordning, der er til hinder for, at Kommissionen offentliggør og anvender oplysninger, som er nødvendige for at bevise en overtrædelse af [...] artikel [81 EF] eller [82 EF].

4. Dokumenter, der er fremskaffet gennem aktindsigt i henhold til denne artikel, må kun benyttes med henblik på retssager eller administrative procedurer angående anvendelsen af [...] artikel [81 EF] og [82 EF].«

10 Samme forordnings artikel 16 med overskriften »Identifikation og beskyttelse af fortrolige oplysninger« bestemmer i stk. 1:

»Oplysninger, herunder dokumenter, må ikke videregives eller stilles til rådighed af Kommissionen, såfremt de indeholder forretningshemmeligheder eller andre fortrolige oplysninger tilhørende en hvilken som helst person.«

Sagens baggrund

11 EnBW er en virksomhed, der distribuerer energi, og som er af den opfattelse, at den er blevet berørt af et kartel mellem producenter af gasisolerende koblingsanlæg (herefter »GIS«), som blev sanktioneret ved Kommissionens beslutning K(2006) 6762 endelig af 24. januar 2007 om en procedure i henhold til artikel [81 EF] og EØS-aftalens artikel 53 (sag COMP/F/38 899 – GIS-anlæg) (herefter »GIS-beslutningen«). Blandt disse producenter er Siemens AG (herefter »Siemens«) og ABB Ltd (herefter »ABB«).

12 I GIS-beslutningen konstaterede Kommissionen, at en række virksomheder havde tilsidesat artikel 81, stk. 1, EF og artikel 53 i aftalen om Det Europæiske Økonomiske Samarbejdsområde af 2. maj 1992 (EFT 1994 L 1, s. 3), idet de havde deltaget i et kartel på markedet for GIS, inden for hvilket de havde manipuleret udbud, aftalt priser og fordelt GIS-projekter og GIS-kontrakter inden for Europa. Som følge heraf pålagde Kommissionen de virksomheder, som havde deltaget i kartellet, bøder på i alt 750 mio. EUR.

- 13 Den 9. november 2007 anmodede EnBW i henhold til forordning nr. 1049/2001 Kommissionen om aktindsigt i alle dokumenterne i sagsakterne i den sag, der havde ført til vedtagelsen af GIS-beslutningen.
- 14 Efter møder med Kommissionen erklærede EnBW, at denne begæring og en genfremsat begæring af 10. december 2007 var uden genstand, og fremsatte den 13. december 2007 en ny begæring om aktindsigt i dokumenterne i den omhandlede sag. Ved telefax af 11. januar 2008 præciserede sagsøgeren sin begæring ved at udelukke tre kategorier af dokumenter, nemlig alle dokumenter, som udelukkende vedrørte de deltagende virksomheders struktur, samtlige dokumenter, der udelukkende havde til formål at identificere den person, som GIS-beslutningen var rettet til, og alle de dokumenter, som fuldt ud var affattet på japansk.
- 15 Den 16. juni 2008 gav Kommissionen afslag på denne begæring med vedtagelsen af den omtvistede beslutning.
- 16 I denne beslutnings punkt 2 opdelte Kommissionen dokumenterne i sagsakterne i følgende fem kategorier:
- 1) dokumenter, som er stillet til rådighed i forbindelse med en anmodning om immunitet eller bødenedsættelse, nærmere bestemt erklæringer fra de omhandlede virksomheder og samtlige dokumenter, som disse virksomheder har indgivet inden for rammerne af anmodningen om immunitet eller bødenedsættelse (herefter »kategori 1«)
 - 2) begæringer om oplysninger og parternes svar på disse begæringer (herefter »kategori 2«)
 - 3) dokumenter, som er fremkommet i forbindelse med kontrolundersøgelser, nærmere bestemt dokumenter, som er blevet beslaglagt i forbindelse med kontrol på stedet i de pågældende virksomheders lokaler (herefter »kategori 3«)
 - 4) klagepunktsmeddelelse og parternes svar herpå (herefter »kategori 4«)
 - 5) interne dokumenter
 - dokumenter vedrørende de faktiske omstændigheder, dvs. for det første notater vedrørende de konklusioner, som kan drages af det indsamlede bevismateriale, for det andet korrespondance med andre konkurrencemyndigheder og for det tredje høringssvar fra Kommissionens tjenestegrene, som er involveret i sagen (herefter »kategori 5a«)
 - sagsakter, nærmere bestemt kontrolundersøgelsesmandater, kontrolrapporter, uddrag af dokumenter, som er indsamlet under kontrolbesøg, sagsakter vedrørende meddelelse af visse dokumenter og notater i sagen (herefter »kategori 5b«)
- 17 Kommissionen anførte i den omtvistede beslutnings punkt 3, at alle disse kategorier var omfattet af undtagelsen i artikel 4, stk. 2, tredje led, i forordning nr. 1049/2001, og at dokumenterne i kategori 5a derudover også var omfattet af undtagelsen i denne forordnings artikel 4, stk. 3.
- 18 I denne beslutnings punkt 4 forklarede Kommissionen, at dokumenterne i kategori 1-4 var omfattet af undtagelsen i artikel 4, stk. 2, første led, i forordning nr. 1049/2001.
- 19 I beslutningens punkt 5 angav Kommissionen, at der ikke var noget grundlag for at antage, at der forelå en mere tungtvejende offentlig interesse, som kunne begrunde aktindsigt i de ønskede dokumenter som omhandlet i artikel 4, stk. 2, i forordning nr. 1049/2001.

- 20 Endelig begrundede Kommissionen i samme beslutnings punkt 6 sit afslag på delvis aktindsigt i sagsakterne med, at alle dokumenterne i sagen som helhed var omfattet af undtagelserne i forordning nr. 1049/2001.

Sagen for Retten og den appellerede dom

- 21 Ved stævning indleveret til Rettens Justitskontor den 25. august 2008 anlagde EnBW sag med påstand om annullation af den omtvistede beslutning. Kongeriget Sverige indtrådte til støtte for søgsmålet, mens Kommissionen blev støttet af Siemens og ABB.
- 22 EnBW påberåbte sig til støtte for søgsmålet fire anbringender. Det første anbringende vedrørte tilsidesættelse af artikel 4, stk. 2, første og tredje led, og artikel 4, stk. 3, andet afsnit, i forordning nr. 1049/2001, mens det fjerde anbringende vedrørte et åbenbart urigtigt skøn vedrørende rækkevidden af begæringen om aktindsigt.
- 23 Retten undersøgte for det første i den appellerede doms præmis 32-37 det fjerde anbringende. Retten tog dette anbringende til følge med den begrundelse, at Kommissionen havde anlagt et åbenbart urigtigt skøn ved at fortolke EnBW's begæring om aktindsigt således, at den ikke vedrørte de dokumenter i sagsakterne, der var omfattet af kategori 5b. Retten fastslog dermed i den appellerede doms præmis 37 og 171, at den omtvistede beslutning skulle annulleres, for så vidt som den afslog aktindsigt i disse dokumenter.
- 24 For det andet undersøgte Retten det første anbringende. Indledningsvis undersøgte Retten i denne forbindelse, om betingelserne for, at Kommissionen i den omtvistede beslutning kunne undlade at foretage en konkret og individuel undersøgelse, var opfyldt i det foreliggende tilfælde.
- 25 Retten fandt i denne forbindelse i den appellerede doms præmis 54-63, at Kommissionen ikke, medmindre den foretog en konkret analyse af hvert enkelt dokument, kunne formode, at alle de ønskede dokumenter åbenlyst var omfattet af undtagelsen i artikel 4, stk. 2, tredje led, i forordning nr. 1049/2001.
- 26 Retten fandt desuden i den appellerede doms præmis 64-110, at det kun var for så vidt angår de dokumenter, der er omfattet af kategori 3, med henblik på anvendelsen af undtagelsen om beskyttelse af undersøgelsers formål i artikel 4, stk. 2, tredje led, i forordning nr. 1049/2001, at Kommissionen kunne gennemføre en undersøgelse pr. kategori. Retten fandt følgelig i den appellerede doms præmis 111 og 172, at den omtvistede beslutning burde annulleres, for så vidt som den havde givet afslag på aktindsigt i dokumenterne i kategori 1, 2, 4 og 5a.
- 27 Efterfølgende i den appellerede dom, hvor det – for fuldstændighedens skyld for så vidt angår de dokumenter, der er omfattet af de sidstnævnte kategorier – blev undersøgt, om de i den omtvistede beslutning påberåbte undtagelser til retten til aktindsigt kunne påberåbes, tog Retten det første anbringendes tre led til følge. Retten undersøgte indledningsvis i den appellerede doms præmis 113-130 og 173 dette anbringendes led om tilsidesættelse af artikel 4, stk. 2, tredje led, i forordning nr. 1049/2001 vedrørende undersøgelser. Dernæst undersøgte Retten i den appellerede doms præmis 131-150 og 174 det nævnte anbringendes led om tilsidesættelse af forordningens artikel 4, stk. 2, første led, vedrørende de pågældende virksomheders forretningsmæssige interesser. Endelig undersøgte Retten i den appellerede doms præmis 151-170 og 175 samme anbringendes led om tilsidesættelse af forordningens artikel 4, stk. 3, andet afsnit vedrørende de meningstilkendegivelser, der er omhandlet i denne bestemmelse.
- 28 Uden at undersøge de øvrige anbringender annullerede Retten på denne baggrund den omtvistede beslutning i dens helhed.

Retsforhandlingerne for Domstolen og parternes påstande

- 29 Ved kendelse afsagt af Domstolens præsident den 19. februar 2013 blev de af HUK-Coburg Haftpflicht-Unterstützungs-Kasse kraftfahrender Beamter Deutschlands a. G, LVM Landwirtschaftlicher Versicherungsverein Münster a. G, VHV Allgemeine Versicherung AG og Württembergische Gemeinde-Versicherung AG fremsatte begæringer om intervention til støtte for EnBW's påstande afvist på grund af disse selskabers manglende interesse i sagens afgørelse.
- 30 I appelskriftet har Kommissionen nedlagt følgende påstande:
- Den appellerede dom ophæves, for så vidt som den annullerer den omtvistede beslutning.
 - Kommissionen frifindes i det annulationssøgsmål, som EnBW anlagde ved Retten, og Domstolen træffer endelig afgørelse om de spørgsmål, der er genstand for denne appel.
 - EnBW tilpligtes at betale Kommissionens omkostninger såvel i førsteinstansen som i appelsagen.
- 31 EnBW har nedlagt påstand om, at appellen forkastes, og at Kommissionen tilpligtes at betale sagen omkostninger.
- 32 Siemens og ABB støtter Kommissionens påstande. Kongeriget Sverige støtter EnBW's påstande.

Appellen

- 33 Kommissionen har til støtte for appellen fremsat fem anbringender. Disse vedrører for det første underkendelse af nødvendigheden af en ensartet fortolkning af forordning nr. 1049/2001 for at sikre den fulde virkning af bestemmelserne på andre retsområder, for det andet en retlig fejl ved undersøgelsen af, om der gælder en generel formodning, som kan anvendes på samtlige dokumenter i sagsakterne i en procedure vedrørende konkurrencebegrænsende aftaler, for det tredje en tilsidesættelse af denne forordnings artikel 4, stk. 2, tredje led, vedrørende undtagelsen om beskyttelsen af formålet med undersøgelser, for det fjerde en tilsidesættelse af den nævnte forordnings artikel 4, stk. 2, første led, om undtagelsen vedrørende beskyttelsen af forretningsmæssige interesser og for det femte en tilsidesættelse af samme forordnings artikel 4, stk. 3, andet afsnit, vedrørende undtagelsen om beskyttelsen af Kommissionens beslutningsproces.
- 34 Disse anbringender skal behandles samlet.

Parternes argumenter

Det første anbringende

- 35 Kommissionen, som på dette punkt støttes af Siemens og ABB, har gjort gældende, at den appellerede dom underkender nødvendigheden af en ensartet fortolkning af forordning nr. 1049/2004 samt forordning nr. 1/2003 og nr. 773/2004 på området for konkurrencebegrænsende aftaler. Retten overvejede kun princippet om en streng fortolkning af undtagelserne til retten til aktindsigt og gav således forordning nr. 1049/2001 forrang for disse forordninger.
- 36 Kommissionen har fremhævet, at det er vigtigt at beskytte både dens opgave med hensyn til at anvende bestemmelserne om konkurrencebegrænsende aftaler og de virksomheder, der er involveret i proceduren. Beskyttelsen af fortrolige oplysninger kan kun fraviges, når adgangen til disse dokumenter kan begrundes i en mere tungtvejende interesse, såsom retten til forsvar, som tilkommer de

pågældende virksomheder. En bred adgang til sagsakterne medfører en risiko for omgåelse af den ordning om aktindsigt i sagsakterne, der finder anvendelse på sager om konkurrencebegrænsende aftaler, og virksomhederne risikerer at begrænse deres samarbejde.

- 37 Det er Kommissionens opfattelse, at den fejlfortolkning, som Retten foretog, fremgår af de konstateringer, hvorved denne har fremhævet, at formålet med forordning nr. 1049/2001 er at sikre den videst mulige aktindsigt. Denne opfattelse er urigtig, eftersom denne forordnings bestemmelser skal fortolkes således, at de sikrer den fulde anvendelse af de forskellige forordninger.
- 38 EnBW, som på dette punkt støttes af Kongeriget Sverige, har gjort gældende, at det var med rette, at Retten fastslog, at undtagelserne til retten til aktindsigt i artikel 4 i forordning nr. 1049/2001 skal fortolkes og anvendes strengt. Kommissionen har forsøgt at indsætte et yderligere uskrevent undtagelseskriterium i denne forordning. Kommissionen har i denne forbindelse på grundlag af forordning nr. 1/2003 forsøgt at skabe en kunstig undtagelse for alle dokumenter vedrørende dens undersøgelser og således at unddrage alle dens aktiviteter på konkurrenceområdet fra forordning nr. 1049/2001's anvendelsesområde.
- 39 Det er EnBW's opfattelse, at dommene af 28. juni 2013, Kommissionen mod Éditions Odile Jacob (sag C-404/10 P, ECLI:EU:C:2012:393) og Kommissionen mod Agrofert Holding (sag C-477/10 P, ECLI:EU:C:2012:394), ikke kan overføres til den foreliggende sag. Fusioner er således ikke forbudt i sig selv. Den procedure, der følges i henhold til forordning nr. 1/2003, er derimod rettet mod virksomheder, der har tilsidesat artikel 81 EF og 82 EF. Den frivillige fremsendelse af oplysninger til Kommissionen inden for rammerne af anmodninger om bødenedsættelse har således udelukkende til formål at fritage de pågældende virksomheder for at blive pålagt ansvaret for tilsidesættelse af EU-retten. Der er ingen bestemmelse i EU-retten, der forpligter en virksomhed, der har tilsidesat EU-retten, til at anmelde denne adfærd til Kommissionen og fremsende oplysninger for at påvise den begåede overtrædelse.
- 40 EnBW er af den opfattelse, at den fortolkning, som Kommissionen påberåber sig, ikke er forenelig med artikel 81 EF. Denne bestemmelses fulde virkning ville således blive bragt i fare, hvis enhver tredjemand var frataget muligheden for at kræve erstatning for skade, der er påført ham som følge af en adfærd, der kan begrænse konkurrencen. Der kan imidlertid kun gives medhold i en erstatningssag, såfremt den skadelidte kan fastslå arten og omfanget af den lidte skade.

Det andet anbringende

- 41 Kommissionen, som på dette punkt støttes af Siemens og ABB, har gjort gældende, at Retten fejlagtigt fastslog, at der ikke gælder en generel formodning hvad angår den beskyttelse, som samtlige dokumenter i sagsakterne i en procedure vedrørende konkurrencebegrænsende aftaler principielt skal være omfattet af.
- 42 Ifølge Kommissionen fastslog Retten med urette i denne forbindelse, at Domstolens udtalelser i dom af 29. juni 2010, Kommissionen mod Technische Glaswerke Ilmenau (sag C-139/07 P, Sml. I, s. 5885) ikke kan overføres til den foreliggende sag, med den begrundelse, at de anmodede dokumenter i den sag, der gav anledning til den nævnte dom, vedrørte en procedure, der endnu ikke var afsluttet. Denne omstændighed er uden betydning for fastlæggelsen af området for beskyttelse som omhandlet i artikel 4, stk. 2, i forordning nr. 1049/2001. Det eneste afgørende er karakteren af de interesser, der er beskyttet. I dommen i sagen Kommissionen mod Éditions Odile Jacob og i sagen Kommissionen mod Agrofert Holding havde Domstolen desuden i mellemtiden overført denne generelle formodning til fusionskontrolområdet. Reglerne om aktindsigt på området for konkurrencebegrænsende aftaler er imidlertid næsten identiske med reglerne om aktindsigt på fusionskontrolområdet.

- 43 Kommissionen er af den opfattelse, at Retten med urette fastslog, at den individuelle vurdering, som kræves i henhold til de begrænsninger, der gælder for virksomheder eller for klagere, der er involveret i proceduren, udelukker, at der gælder en generel formodning. Både hvad angår området for statsstøttekontrol og konkurrenceområdet kan de tredjemænd, der ikke er involveret, således under alle omstændigheder på ingen måde påberåbe sig at være omfattet af retten til aktindsigt i dokumenter i sagsakterne vedrørende den procedure, der følges på området for konkurrencebegrænsende aftaler.
- 44 EnBW er af den opfattelse, at dommen i sagen Kommissionen mod Technische Glaswerke Ilmenau ikke kan overføres til den foreliggende sag. I den sag, der gav anledning til denne dom, var den pågældende statsstøttesag således endnu ikke afsluttet ved en endelig beslutning fra Kommissionen, mens Kommissionen i den foreliggende sag ved at træffe en beslutning, hvori overtrædelsen fastslås, har truffet en endelig beslutning. Statsstøttesagen var desuden ikke rettet mod en virksomhed, men mod en medlemsstat. Endelig finder den generelle formodning, som Domstolen nævner, heller ikke anvendelse i det foreliggende tilfælde, da Kommissionens opdeling af dokumenterne i kategorier i vid udstrækning ikke opfylder nogen nyttig funktion med henblik på vedtagelsen af den omtvistede beslutning.
- 45 Kongeriget Sverige har fremhævet, at selv om Kommissionen har baseret sig på generelle formodninger, er den dog i hvert enkelt tilfælde forpligtet til at efterprøve, om de generelle betragtninger, der normalt gælder for en bestemt type dokumenter, reelt finder anvendelse på et givent dokument, som der begæres aktindsigt i. Det vil således være umuligt for den ansøger, der ikke har noget kendskab til de pågældende dokumenters indhold, at påvise, at en udbredelse af dokumentet ikke kan skade en legitim interesse.

Det tredje anbringende

- 46 Kommissionen, som på dette punkt støttes af Siemens og ABB, har gjort gældende, at Retten fejlfortolkede området for beskyttelse i artikel 4, stk. 2, tredje led, i forordning nr. 1049/2001, idet den så bort fra, at formålet med undersøgelser ikke kun består i at gennemføre en vellykket undersøgelsesprocedure, men også i at anvende konkurrenceretten effektivt. Retten så desuden bort fra, at det er nødvendigt at fortolke den nævnte forordnings undtagelsesbestemmelser i lyset af de særlige regler på andre retsområder.
- 47 Kommissionen har ligeledes gjort gældende, at Retten underkendte den omstændighed, at dokumenter, der er fremlagt i forbindelse med en anmodning om bødenedsættelse, skal være omfattet af en særlig beskyttelse, også uden for hver enkelt procedure. Navnlig kan den omstændighed, at virksomhederne frygter udbredelse af sådanne dokumenter til offentligheden, gøre disse langt mindre villige til at samarbejde med Kommissionen. Uanset hvorledes private erstatningssøgsmål kan bidrage til overholdelse af konkurrenceretten, kan dette hverken begrunde eller opveje en skade på de offentlige interesser. Den eventuelle nytte af sådanne søgsmål afhænger desuden af Kommissionens evne til at opdagere overtrædelser af konkurrencereglerne.
- 48 Subsidiært har Kommissionen kritiseret Retten for at have set bort fra behovet for at beskytte dokumenter, selv når dens afgørelse er blevet endelig. Såfremt Retten annullerer en afgørelse på grund af procedurefejl, kan Kommissionen således genåbne proceduren og træffe endelig afgørelse på grundlag af sagens akter.
- 49 EnBW har for det første anført, at Kommissionen ikke har noget skøn med henblik på at afgøre, om og i hvilket omfang begæringer om aktindsigt i dokumenter fra ansøgeren om bødenedsættelse kan skade samarbejdsprogrammets fulde virkning.

- 50 EnBW har dernæst gjort gældende, at Kommissionen ikke har fremført nogen oplysninger til støtte eller bevis for den frygt, som den har givet udtryk for, vedrørende en risiko for, at virksomheder afskrækkes fra at samarbejde med den. Hver ansøger om bødenedsættelse medtager således i sine beregninger, så snart han har besluttet at anmode om bødenedsættelse, den konkrete risiko for at blive udsat for et søgsmål fra dem, som rammes af anmeldelsen, på grund af ansøgerens egen anmeldelse. Henset til det samlede beløb for de bøder, som Kommissionen pålægger, er incitamentet til at anmelde sig selv så stærkt, at det ikke bliver væsentligt påvirket af risikoen for, at dem, som rammes af anmeldelsen, opnår aktindsigt.
- 51 Endelig har EnBW anført, at en annullation af en beslutning, der pålægger en bøde for overtrædelse af artikel 81 EF, ikke generelt fører til en ny procedure, eftersom Unionens retsinstanser kan ophæve, nedsætte eller forhøje den pålagte bøde.

Det fjerde anbringende

- 52 Kommissionen, som på dette punkt støttes af Siemens og ABB, har gjort gældende, at Retten med urette fastslog, at Kommissionen ikke i tilstrækkelig grad havde godtgjort, i hvilket omfang aktindsigt i de anmodede dokumenter risikerede at påvirke de forretningsmæssige interesser hos de virksomheder, der har deltaget i kartellet. Retten så bort fra den omstændighed, at undtagelsesbestemmelsen vedrørende beskyttelsen af forretningsmæssige interesser og undtagelsesbestemmelsen vedrørende beskyttelsen af formålet med undersøgelser er tæt forbundet, således at den generelle formodning finder anvendelse på samme måde på artikel 4, stk. 2, første og tredje led, i forordning nr. 1049/2001.
- 53 Ifølge Kommissionen skal begrebet forretningsmæssige interesser forstås på baggrund af de særlige bestemmelser om konkurrencebegrænsende aftaler, dvs. i en bredere forstand end Retten gjorde. Der skal i denne forbindelse tages hensyn til den omstændighed, at de fremsendte dokumenter indeholder oplysninger om de pågældende virksomheders erhvervsmæssige aktiviteter, hvortil de sidstnævnte ikke ville have givet adgang i denne form uden for proceduren vedrørende konkurrencebegrænsende aftaler. Der skal ligeledes tages hensyn til den omstændighed, at en aktindsigt i henhold til forordning nr. 1049/2001 giver selv tredjemænd, der ikke er involveret i de konkurrencebegrænsende aftaler, mulighed for at se dokumenter, som ingen af de virksomheder, der er involveret i kartellet, har haft adgang til inden for rammerne af den administrative procedure.
- 54 Kommissionen er ligeledes af den opfattelse, at Retten begik en fejl ved at kræve en konkret undersøgelse med henblik på at fastlægge, i hvilket omfang de pågældende oplysninger stadig var af fortrolig karakter. Den omstændighed, at virksomhederne er forpligtet til at fremsende eventuelt følsomme forretningsmæssige oplysninger til Kommissionen, er tilstrækkelig.
- 55 EnBW har gjort gældende, at de virksomheder, der ønsker at anvende samarbejdsprogrammet, frivilligt fremsender følsomme belastende oplysninger. Retten fastslog i denne forbindelse med rette, at de interesser, som de pågældende parter har i, at dokumenterne ikke udbredes, ikke kan betegnes som forretningsmæssige interesser i udtrykkets egentlige forstand, idet virksomhederne tilsigter at undgå, at der anlægges erstatningssager ved de nationale domstole.

Det femte anbringende

- 56 Kommissionen, som på dette punkt støttes af Siemens og ABB, har gjort gældende, at Retten begik en fejl ved at se bort fra, at den generelle formodning gælder for alle interne dokumenter i sagsakterne i en procedure vedrørende konkurrencebegrænsende aftaler, og dette uafhængigt af kvalificeringen af disse dokumenter som »dokumenter, der indeholder meningstilkendegivelser« som omhandlet i artikel 4, stk. 3, andet afsnit, i forordning nr. 1049/2001.

- 57 Af samme grund har Kommissionen anført, at selv om den skulle have begået en fejl ved fortolkningen af den begæring, den var blevet forelagt, kan denne konstatering ikke begrunde, at den omtvistede beslutning af denne grund erklæres ugyldig. De dokumenter, der er omfattet af kategori 5b, er interne dokumenter, der som sådanne er udelukkede fra aktindsigt i overensstemmelse med de særlige regler om aktindsigt, således at selv om de var omfattet af denne begæring, ville afslaget på EnBW's begæring om aktindsigt være begrundet. Retten burde dermed have afvist det fjerde anbringende, der var fremsat for den, som irrelevant.
- 58 Kommissionen har subsidiært gjort gældende, at Retten ikke fastslog, i hvilken grad dens vurdering vedrørende anvendelsen af artikel 4, stk. 3, andet afsnit, i forordning nr. 1049/2001 er fejlagtig. Retten fastslog ligeledes med urette, at Kommissionen ikke i tilstrækkelig grad havde godtgjort, i hvilket omfang de dokumenter, der var omfattet af kategori 5a, indeholdt »meningstilkendegivelser«. Endelig begik Retten en fejl ved at fastslå, at udbredelse af de pågældende dokumenter ikke ville være til alvorlig skade for beslutningsprocessen.
- 59 EnBW har gjort gældende, at argumentationen i dommen i sagen Kommissionen mod Technische Glaswerke Ilmenau ikke kan overføres til den foreliggende sag. Den generelle formodning, der er nævnt i denne dom, forudsætter nemlig, at Kommissionen godtgør, at de betingelser, som en undtagelse i forordning nr. 1049/2001 skal opfylde, er opfyldt hvad angår en særlig kategori af dokumenter. I det foreliggende tilfælde er de materielle betingelser i forordningens artikel 4, stk. 3, andet afsnit, imidlertid ikke opfyldt. Den omtvistede beslutning indeholder i øvrigt ikke nogen begrundelse for, at de pågældende interne dokumenter i sagsakterne indeholder meningstilkendegivelser. Endelig har Kommissionen ikke fremført det mindste bevis for, at udbredelse af de pågældende dokumenter er til alvorlig skade for Kommissionens beslutningsproces for så vidt angår en beslutning, der er vedtaget for mere end fem år siden.

Domstolens bemærkninger

- 60 Med sine anbringender har Kommissionen i det væsentlige kritiseret Retten for i strid med bestemmelserne i forordning nr. 1/2003 og nr. 773/2004 vedrørende aktindsigt i sagsakterne i en procedure i henhold til artikel 81 EF at have udelukket, at Kommissionen uden at foretage en konkret og individuel undersøgelse af hvert enkelt dokument i disse sagsakter kunne antage, at alle disse dokumenter var omfattet af en generel formodning om, at de nævnte dokumenter var omfattet af undtagelserne til retten til aktindsigt som fastsat i artikel 4, stk. 2, første og andet led, og artikel 4, stk. 3, andet afsnit, i forordning nr. 1049/2001 vedrørende i det væsentlige beskyttelse af henholdsvis forretningsmæssige interesser, undersøgelsens formål og Kommissionens beslutningsproces.
- 61 Indledningsvis bemærkes, at i henhold til artikel 255, stk. 1 og 2, EF har alle unionsborgere og alle fysiske eller juridiske personer, der har bopæl eller hjemsted i en medlemsstat, ret til aktindsigt i EU-institutionernes dokumenter efter de principper og på de betingelser, der er fastsat i henhold til fremgangsmåden i artikel 251 EF. Formålet med forordning nr. 1049/2001 er at give offentligheden den videst mulige ret til aktindsigt i institutionernes dokumenter. Det fremgår ligeledes af denne forordning, navnlig af dennes artikel 4, som fastsætter en ordning med undtagelser i denne henseende, at denne ret til aktindsigt ikke desto mindre er underlagt visse begrænsninger af hensyn til offentlige eller private interesser (jf. dommen i sagen Kommissionen mod Technische Glaswerke Ilmenau, præmis 51, dom af 21.9.2010, forenede sager C-514/07 P, C-528/07 P og C-532/07 P, Sverige m.fl. mod API og Kommissionen, Sml. I, s. 8533, præmis 69 og 70, dommen i sagen Kommissionen mod Éditions Odile Jacob, præmis 111, og i sagen Kommissionen mod Agrofert Holding, præmis 53, samt dom af 14.11.2013, sag C-514/11, LPN og Finland mod Kommissionen, ECLI:EU:C:2013:738, præmis 40).

- 62 I henhold til de undtagelser, der er gjort gældende af Kommissionen, nemlig dem, der fremgår af artikel 4, stk. 2, første og tredje led, og artikel 4, stk. 3, andet afsnit, i forordning nr. 1049/2001, afslår institutionerne – medmindre der er en mere tungtvejende offentlig interesse i udbredelsen af dokumentet – at give aktindsigt i et dokument, for det første hvis dokumentets udbredelse ville være til skade for beskyttelsen af en fysisk eller juridisk persons forretningsmæssige interesser eller beskyttelsen af formålet med inspektioner, undersøgelser og revision, samt for det andet, når dette dokument indeholder meningstilkendegivelser til internt brug som led i drøftelser og indledende konsultationer inden for den pågældende institution, hvis dokumentets udbredelse ville være til alvorlig skade for institutionens beslutningsproces.
- 63 Heraf følger, at ordningen med undtagelser i forordningens artikel 4 bygger på en afvejning af de i en given situation modstående interesser, nemlig på den ene side interesserne i udbredelsen af de omhandlede dokumenter og på den anden side de interesser, der kan lide skade af en sådan udbredelse. Hvilken afgørelse, der træffes som følge af en begæring om aktindsigt i dokumenterne, afhænger af spørgsmålet om, hvilken interesse der bør tillægges størst vægt i tilfældet i den foreliggende sag (dommen i sagen LPN og Finland mod Kommissionen, præmis 42).
- 64 Det følger af fast retspraksis, at for at begrunde et afslag på en begæring om aktindsigt i et dokument er det i princippet ikke tilstrækkeligt, at dette dokument henhører under en af de i artikel 4, stk. 2 og 3, i forordning nr. 1049/2001 nævnte handlinger. Den pågældende institution skal også give en forklaring på, hvorledes aktindsigt i dokumentet konkret og faktisk kunne være til skade for den interesse, som er beskyttet ved en undtagelse i denne artikel (jf. i denne retning dom af 1.7.2008, forenede sager C-39/05 P og C-52/05 P, Sverige og Turco mod Rådet, Sml. I, s. 4723, præmis 49, dommen i sagen Kommissionen mod Technische Glaswerke Ilmenau, præmis 53, i sagen Kommissionen mod Éditions Odile Jacob, præmis 116, i sagen Kommissionen mod Agrofert Holding, præmis 57, og i sagen LPN og Finland mod Kommissionen, præmis 44).
- 65 Domstolen har imidlertid anerkendt, at den pågældende EU-institution i denne henseende kan basere sin beslutning herom på de generelle formodninger, der gælder for visse kategorier af dokumenter, da sådanne generelle betragtninger må antages også at have gyldighed for begæringer om aktindsigt i dokumenter af tilsvarende karakter (jf. bl.a. dommen i sagen Sverige og Turco mod Rådet, præmis 50, i sagen Kommissionen mod Technische Glaswerke Ilmenau, præmis 54, i sagen Kommissionen mod Éditions Odile Jacob, præmis 116, og i sagen Kommissionen mod Agrofert Holding, præmis 57, samt dom af 17.10.2013, sag C-280/11 P, Rådet mod Access Info Europe, ECLI:EU:C:2013:671, præmis 72, og dommen i sagen LPN og Finland mod Kommissionen, præmis 45).
- 66 Domstolen har således allerede fastslået, at der foreligger sådanne generelle formodninger i fire tilfælde, nemlig for så vidt angår dokumenter i administrative sagsakter vedrørende en procedure for kontrol af statsstøtte (jf. dommen i sagen Kommissionen mod Technische Glaswerke Ilmenau, præmis 61), dokumenter, der inden for rammerne af en fusionskontrolprocedure er blevet udvekslet mellem Kommissionen, de anmeldende parter og tredjemænd (jf. dommen i sagen Kommissionen mod Éditions Odile Jacob, præmis 123, og i sagen Kommissionen mod Agrofert Holding, præmis 64), indlæg, der er blevet indgivet af en institution inden for rammerne af en retslig procedure (jf. dommen i sagen Sverige m.fl. mod API og Kommissionen, præmis 94), samt dokumenter i en traktatbrudsprocedure under den administrative procedure (jf. dommen i sagen LPN og Finland mod Kommissionen, præmis 65).
- 67 Alle disse sager er karakteriseret ved den omstændighed, at begæringen om aktindsigt ikke alene omfattede et enkelt dokument, men en samling af dokumenter (jf. dommen i sagen LPN og Finland mod Kommissionen, præmis 47 og den deri nævnte retspraksis).

- 68 I denne type situationer gør anerkendelsen af en generel formodning, ifølge hvilken udbredelsen af dokumenter af en vis art i princippet er til skade for beskyttelsen af de interesser, der er opført i artikel 4 i forordning nr. 1049/2001, det muligt for den pågældende institution at behandle en overordnet begæring og besvare denne på tilsvarende vis (jf. dommen i sagen LPN og Finland mod Kommissionen, præmis 48).
- 69 Det er en situation af denne type, der er tale om i den foreliggende sag. Som det fremgår af nærværende doms præmis 13 og 14, har EnBW således begæret aktindsigt i en samling af dokumenter, der er angivet i generelle vendinger, i sagsakterne vedrørende den procedure, der førte til vedtagelsen af GIS-beslutningen.
- 70 Desuden er det i den foreliggende sag ubestridt, at på det tidspunkt, hvor EnBW anmodede Kommissionen om aktindsigt i en samling af dokumenter i dens sagsakter vedrørende denne procedure, verserede der søgsmål med påstand om annullation af GIS-beslutningen for Retten, og at det, som anført af Retten i den appellerede doms præmis 118, stadig var tilfældet på tidspunktet for vedtagelsen af den omtvistede beslutning.
- 71 Det er på baggrund af disse indledende betragtninger, at det skal undersøges, om Retten i den appellerede dom begik en retlig fejl ved fortolkningen og anvendelsen af de undtagelser til retten til aktindsigt, der er fastsat i artikel 4, stk. 2, første og tredje led, og artikel 4, stk. 3, andet afsnit, i forordning nr. 1049/2001, ved at udelukke, at der gælder en generel formodning som den, der er nævnt i nærværende doms 65 og 66, vedrørende aktindsigt i samtlige dokumenter i de pågældende sagsakter om en procedure i henhold til artikel 81 EF.

De undtagelser til retten til aktindsigt, der er fastsat i artikel 4, stk. 2, første og tredje led, i forordning nr. 1049/2001

– Den appellerede dom

- 72 Efter at have anført bl.a. i den appellerede doms præmis 41, at de undtagelser til aktindsigt, der er nævnt i artikel 4 i forordning nr. 1049/2001, for så vidt som de fragiver princippet om, at der i videst muligt omfang skal gives aktindsigt, skal fortolkes og anvendes strengt, fastslog Retten i den appellerede doms præmis 62 og 172, at Kommissionen ikke, medmindre den foretog en konkret og individuel analyse af hvert enkelt dokument, kunne formode, at alle de af EnBW ønskede dokumenter var omfattet af undtagelsen i artikel 4, stk. 2, tredje led, i forordning nr. 1049/2001 vedrørende beskyttelsen af undersøgelser.
- 73 Retten fandt i denne forbindelse i den appellerede doms præmis 56, at det i den foreliggende sag var udelukket at basere sig på en argumentation svarende til den i dommen i sagen Kommissionen mod Technische Glaswerke Ilmenau fremførte, hvori det for så vidt angår en begæring om aktindsigt i en procedure vedrørende statsstøtte blev fastslået, at en generel formodning om, at samtlige begærede dokumenter er omfattet af en undtagelse, navnlig kunne følge af Rådets forordning (EF) nr. 659/1999 af 22. marts 1999 om fastlæggelse af regler for anvendelsen af [...] artikel [88 EF] (EUT L 83, s. 1).
- 74 For det første fastslog Retten i den appellerede doms præmis 57, at ordningen om aktindsigt i en bestemt sag, uanset om der er tale om en statsstøttesag eller en sag om konkurrencebegrænsende aftaler, kun finder anvendelse under sagens forløb, uden at det er nødvendigt at tage hensyn til en eventuel senere annullation ved Unionens retsinstanser, hvilket udelukker dens anvendelse i den foreliggende sag, eftersom GIS-beslutningen afsluttede proceduren.
- 75 Selv om Retten i den appellerede doms præmis 78, 92, 109 og 172 anerkendte, at Kommissionen i princippet kunne foretage en undersøgelse for hver enkelt kategori af de dokumenter i sagsakterne, der er omfattet af kategori 3, nemlig dem, der er opnået under kontrolbesøg i henhold til artikel 4,

stk. 2, tredje led, i forordning nr. 1049/2001, udelukkede Retten af denne årsag i den appellerede doms præmis 113-130 og 173 anvendelsen af den nævnte undtagelse i det foreliggende tilfælde på samtlige dokumenter i de pågældende sagsakter.

- 76 Retten fastslog for det andet i den appellerede doms præmis 58-62, at der ikke er fastsat nogen generel formodning for afslag på aktindsigt i forordning nr. 1/2003 og nr. 773/2004, eftersom disse forordninger underlægger den ret, som de virksomheder, der er omfattet af en procedure i henhold til artikel 81 EF, og klagerne har til at gennemse visse dokumenter i Kommissionens sagsakter, visse begrænsninger, som i sig selv kræver, at der foretages en vurdering i hvert enkelt tilfælde.
- 77 Det følger desuden af den appellerede doms præmis 131-150 og 174, at Retten udelukkede anvendelsen af en sådan formodning angående de dokumenter, der er omfattet af undtagelsen i artikel 4, stk. 2, første led, i forordning nr. 1049/2001 vedrørende beskyttelsen af forretningsmæssige interesser. Som det fremgår af den appellerede doms præmis 142 og 149, kritiserede Retten i det væsentlige Kommissionen for – på trods af den alder, som størstedelen af de forretningsmæssigt følsomme oplysninger i sagsakterne har – at have begrænset sig til at foretage generelle vurderinger af samtlige dokumenter i disse sagsakter henhørende under kategori 1-4 uden at have foretaget en konkret og individuel undersøgelse af disse, der kunne godtgøre, hvordan deres udbredelse skader beskyttelsen af de berørte personers forretningsmæssige interesser.
- Spørgsmålet, om der gælder en generel formodning for afslag på aktindsigt i de pågældende dokumenter
- 78 Det er i den foreliggende sag, som det fremgår af den appellerede doms præmis 115 og 136, ubestridt, at dokumenterne i sagsakterne vedrørende den pågældende procedure i henhold til artikel 81 EF er omfattet af en undersøgelse som omhandlet i artikel 4, stk. 2, tredje led, i forordning nr. 1049/2001, og at de kan indeholde forretningsmæssigt følsomme oplysninger som omhandlet i forordningens artikel 4, stk. 2, første led.
- 79 Henset til formålet med en procedure i henhold til artikel 81 EF, der består i at efterprøve, om konkurrencebegrænsende aftaler mellem virksomheder er forenelige med fællesmarkedet, kan Kommissionen således inden for rammerne af en sådan procedure indhente følsomme forretningsmæssige oplysninger vedrørende bl.a. de involverede virksomheders forretningsstrategi, størrelsen af deres omsætning, deres markedsandele eller deres forretningsforbindelser, hvorfor aktindsigt i dokumenter, der indgår i en sådan procedure, kan være til skade for beskyttelsen af disse virksomheders forretningsmæssige interesser. Undtagelserne vedrørende beskyttelsen af forretningsmæssige interesser og beskyttelsen af formålet med undersøgelser er i en sådan procedure derfor snævert knyttet til hinanden (jf. analogt dommen i sagen Kommissionen mod Éditions Odile Jacob, præmis 115, og i sagen Kommissionen mod Agrofert Holding, præmis 56).
- 80 Domstolen har imidlertid allerede, da den anerkendte, at der gælder en generel formodning, som nævnt i nærværende doms præmis 65 og 66, i forhold til begæringer om aktindsigt i dokumenter i sagsakter om en procedure vedrørende statsstøttekontrol eller i sagsakter om en fusionskontrolprocedure fastslået, at Kommissionen er berettiget til at antage, at udbredelsen af disse dokumenter i princippet skader beskyttelsen af de forretningsmæssige interesser for de virksomheder, der er involveret i disse procedurer, og beskyttelsen af formålet med undersøgelser vedrørende sådanne procedurer som omhandlet i artikel 4, stk. 2, første og tredje led, i forordning nr. 1049/2001 (jf. dommen i sagen Kommissionen mod Technische Glaswerke Ilmenau, præmis 61, i sagen Kommissionen mod Éditions Odile Jacob, præmis 123, og i sagen Kommissionen mod Agrofert Holding, præmis 64).

- 81 I modsætning til, hvad Retten fastslog i den appellerede doms præmis 57, gælder der en tilsvarende generel formodning i forhold til en begæring om aktindsigt i en samling af dokumenter i sagsakter vedrørende en procedure i henhold til artikel 81 EF.
- 82 Som nævnt i nærværende doms præmis 61, og som anført af Retten i den appellerede doms præmis 41, er formålet med forordning nr. 1049/2001 ganske vist at give offentligheden den videst mulige ret til aktindsigt i institutionernes dokumenter.
- 83 De undtagelser til retten til aktindsigt, der bl.a. findes i denne forordnings artikel 4, kan imidlertid ikke, når – som i den foreliggende sag – de dokumenter, der er omfattet af begæringen om aktindsigt, henhører under et særligt område af EU-retten, i det foreliggende tilfælde en procedure i henhold til artikel 81 EF, fortolkes uden hensyntagen til de særlige regler om aktindsigt i disse dokumenter, der i det foreliggende tilfælde er fastsat i forordning nr. 1/2003 og nr. 773/2004. De to sidstnævnte forordninger forfølger inden for området således andre formål end de formål, der forfølges med forordning nr. 1049/2001, eftersom de tilsigter at sikre overholdelse af den ret til forsvar, som tilkommer de berørte parter, og en hurtig behandling af klager og samtidig at sikre overholdelse af tavshedspligten i procedurer i henhold til artikel 81 EF, og ikke i videst muligt omfang at fremme udøvelsen af retten til aktindsigt samt at fremme god forvaltningsskik og sikre den størst mulige gennemsigtighed i de offentlige myndigheders beslutningsproces og i de oplysninger, som ligger til grund for myndighedernes beslutninger (jf. analogt dommen i sagen Kommissionen mod Éditions Odile Jacob, præmis 109, og i sagen Kommissionen mod Agrofert Holding, præmis 51).
- 84 Da disse forordninger ikke indeholder nogen bestemmelser, som udtrykkeligt fastslår, at den ene har forrang for den anden, skal der sikres en anvendelse af hver af disse forordninger, der er forenelig med anvendelsen af den anden, og som således gør en sammenhængende anvendelse mulig (jf. analogt dom af 29.6.2010, sag C-28/08 P, Kommissionen mod Bavarian Lager, Sml. I, s. 6055, præmis 56, samt dommen i sagen Kommissionen mod Éditions Odile Jacob, præmis 110, og i sagen Kommissionen mod Agrofert Holding, præmis 52).
- 85 Det fremgår for det første af den retspraksis, der er nævnt i nærværende doms præmis 61, at selv om forordning nr. 1049/2001 ganske vist har til formål at give offentligheden den videst mulige ret til aktindsigt i institutionernes dokumenter, er denne ret imidlertid underlagt visse begrænsninger af hensyn til offentlige eller private interesser.
- 86 For det andet bemærkes, at artikel 27, stk. 2, og artikel 28 i forordning nr. 1/2003 samt artikel 6, 8, 15 og 16 i forordning nr. 773/2004 restriktivt regulerer anvendelsen af dokumenter i sagsakterne vedrørende en procedure i henhold til artikel 81 EF ved alene at give »de berørte parter« og de »klagere«, hvis klage Kommissionen har til hensigt at afvise, aktindsigt, med forbehold af, at virksomhedernes forretningshemmeligheder og andre fortrolige oplysninger samt Kommissionens og medlemsstaternes konkurrencemyndigheders interne dokumenter ikke udbredes, og forudsat at de dokumenter, der er gjort tilgængelige, kun anvendes med henblik på retssager eller administrative procedurer angående anvendelsen af artikel 81 EF.
- 87 Det følger heraf, at det ikke kun er parterne i en procedure i henhold til artikel 81 EF, der ikke har en ubegrænset ret til aktindsigt i dokumenterne i Kommissionens sagsakter, men at tredjemænd med undtagelse af klagerne heller ikke inden for rammerne af en sådan procedure har ret til aktindsigt i dokumenterne i Kommissionens sagsakter (jf. analogt dommen i sagen Kommissionen mod Technische Glaswerke Ilmenau, præmis 58).
- 88 Der skal tages hensyn til disse betragtninger ved fortolkningen af artikel 4, stk. 2, første og tredje led, og artikel 4 stk. 3, andet afsnit, i forordning nr. 1049/2001. Såfremt andre personer end dem, der har ret til aktindsigt i sagsakterne i henhold til forordning nr. 1/2003 og nr. 773/2004, eller dem, som i princippet har en sådan ret, men som ikke har anvendt den, eller har fået afslag på aktindsigt, således kunne opnå aktindsigt på grundlag af forordning nr. 1049/2001, ville den ordning om aktindsigt, der er

indført ved forordning nr. 1/2003 og nr. 773/2004, blive bragt i fare (jf. analogt dommen i sagen Kommissionen mod Technische Glaswerke Ilmenau, præmis 58, i sagen Sverige m.fl. mod API og Kommissionen, præmis 100, i sagen Kommissionen mod Éditions Odile Jacob, præmis 122, i sagen Kommissionen mod Agrofert Holding, præmis 63, og i sagen LPN og Finland mod Kommissionen, præmis 58).

- 89 Retten til aktindsigt i sagsakter inden for rammerne af en procedure i henhold til artikel 81 EF og retten til aktindsigt i henhold til forordning nr. 1049/2001 adskiller sig ganske vist i juridisk forstand. Imidlertid leder de ud fra et funktionelt synspunkt ikke desto mindre frem til sammenlignelige situationer. Uanset retsgrundlaget for aktindsigten gør adgangen til aktindsigt det nemlig muligt at få adgang til de bemærkninger og de dokumenter, som er indgivet til Kommissionen af de pågældende virksomheder og tredjemænd (jf. analogt dommen i sagen Kommissionen mod Technische Glaswerke Ilmenau, præmis 59, i sagen Kommissionen mod Éditions Odile Jacob, præmis 120, og i sagen Kommissionen mod Agrofert Holding, præmis 61).
- 90 Under disse omstændigheder ville en almindelig adgang støttet på forordning nr. 1049/2001 til dokumenterne i sagsakterne vedrørende anvendelsen af artikel 81 EF kunne bringe den ligevægt, som unionslovgiver har haft til hensigt at tilvejebringe i forordning nr. 1/2003 og nr. 773/2004 mellem forpligtelsen for de berørte virksomheder til at fremlægge eventuelt følsomme forretningsmæssige oplysninger for Kommissionen med henblik på at give denne mulighed for at afsløre et kartels eksistens og vurdere, om dette er foreneligt med den nævnte artikel, på denne side, og den garanti for forstærket beskyttelse, der i kraft af tavshedspligten i relation til forretningshemmeligheder er forbundet med de oplysninger, der således tilstilles Kommissionen, på den anden side, i fare (jf. analogt dommen i sagen Kommissionen mod Éditions Odile Jacob, præmis 121, og i sagen Kommissionen mod Agrofert Holding, præmis 62).
- 91 Det skal herved fremhæves, at ifølge Domstolens faste praksis kræver Kommissionens administrative virksomhed ikke en lige så vid adgang til aktindsigt som den, der gælder for en EU-institutions lovgivningsvirksomhed (jf. i denne retning dommen i sagen Kommissionen mod Technische Glaswerke Ilmenau, præmis 60, og i sagen Sverige m.fl. mod API og Kommissionen, præmis 77, samt dom af 21.7.2011, sag C-506/08 P, Sverige mod MyTravel og Kommissionen, Sml. I, s. 6237, præmis 87).
- 92 Det følger heraf for så vidt angår procedurer i henhold til artikel 81 EF, at en generel formodning som den, der er nævnt i nærværende doms præmis 65, 66 og 80, kan følge af de bestemmelser i forordning nr. 1/2003 og nr. 773/04, som specifikt regulerer aktindsigt i dokumenter i Kommissionens sagsakter vedrørende disse procedurer (jf. analogt dommen i sagen Kommissionen mod Technische Glaswerke Ilmenau, præmis 55-57, i sagen Kommissionen mod Éditions Odile Jacob, præmis 117, og i sagen Kommissionen mod Agrofert Holding, præmis 58).
- 93 Henset til det ovenstående skal det fastslås, at Kommissionen med henblik på anvendelsen af undtagelserne i artikel 4, stk. 2, første og tredje led, i forordning nr. 1049/2001 er berettiget til, uden at foretage en konkret og individuel undersøgelse af hvert dokument i sagsakterne vedrørende en procedure i henhold til artikel 81 EF, at antage, at udbredelsen af de pågældende dokumenter i princippet ville være til fare for beskyttelsen af de forretningsmæssige interesser for de virksomheder, der er involveret i en sådan procedure, og for beskyttelsen af formålet med undersøgelser i forbindelse med denne (jf. analogt dommen i sagen Kommissionen mod Technische Glaswerke Ilmenau, præmis 61, i sagen Kommissionen mod Éditions Odile Jacob, præmis 123, i sagen Kommissionen mod Agrofert Holding, præmis 64, og i sagen LPN og Finland mod Kommissionen, præmis 64).
- 94 Det følger heraf, at da det i det foreliggende tilfælde med rette er fastslået i den appellerede doms præmis 59-61, at forordning nr. 1/2003 og nr. 773/2004 underlægger retten til aktindsigt i dokumenter i sagsakterne vedrørende en procedure i henhold til artikel 81 EF restriktive betingelser, og at de ikke fastsætter en ret til aktindsigt i sagsakterne i forhold til andre tredjemænd end klagerne,

begik Retten en retlig fejl ved i den appellerede doms præmis 61, 62, 142 og 149 at konkludere, at Kommissionen ikke kunne antage, at alle de pågældende dokumenter var omfattet af undtagelserne i artikel 4, stk. 2, første og tredje led, i forordning nr. 1049/2001.

- 95 I modsætning til hvad Retten fastslog i den appellerede doms præmis 61, er det i denne forbindelse uden betydning, at de begrænsninger i retten til aktindsigt, der er fastsat i forordning nr. 1/2003 og nr. 773/2004, selv kræver en vurdering i hvert enkelt tilfælde. Det er derimod afgørende, som Domstolen allerede har fastslået, at disse forordninger fastsætter strenge regler for behandlingen af de oplysninger, der indhentes eller nedfældes inden for rammerne af en procedure i henhold til artikel 81 EF (dommen i sagen Kommissionen mod Éditions Odile Jacob, præmis 118, og i sagen Kommissionen mod Agrofert Holding, præmis 59).
- 96 Det må under alle omstændigheder fastslås, at hvad angår, som i det foreliggende tilfælde, en begæring om aktindsigt i dokumenter, der er indgivet af en tredjemand, der ikke er klager, fastsætter de nævnte forordninger ikke nogen ret til aktindsigt, således at en sådan vurdering i hvert enkelt tilfælde under alle omstændigheder er udelukket.
- 97 I modsætning til hvad EnBW har gjort gældende, er det ligeledes i denne henseende uden betydning, at visse dokumenter er blevet fremsendt frivilligt til Kommissionen af de berørte parter med henblik på at opnå immunitet eller bødenedsættelse, eftersom det er ubestridt, at aktindsigt i sådanne dokumenter, uanset om deres fremsendelse til denne institution er tvungen eller frivillig, under alle omstændigheder er strengt reguleret ved forordning nr. 1/2003 og nr. 773/2004.
- 98 Det må på denne baggrund fastslås, at Retten, efter i den appellerede doms præmis 118 at have konstateret, at der på tidspunktet for vedtagelsen af den omtvistede beslutning verserede søgsmål til prøvelse af GIS-beslutningen for Retten, begik en retlig fejl ved i den appellerede doms præmis 122 at fastslå, at udbredelsen af de ønskede dokumenter ikke ville kunne skade beskyttelsen af formålet med undersøgelser for så vidt angår proceduren i henhold til artikel 81 EF.
- 99 I modsætning til hvad Retten fastslog i den appellerede doms præmis 119, kan en procedure i henhold til artikel 81 EF således ikke betragtes som afsluttet med vedtagelsen af Kommissionens endelige beslutning, uden at der er taget hensyn til, om denne efterfølgende annulleres af Unionens retsinstanser. I henhold til artikel 223 EF kan annulation af en sådan beslutning således føre Kommissionen til at genoptage sine undersøgelser med henblik på vedtagelsen om nødvendigt af en ny beslutning i henhold til artikel 81 EF, hvilket desuden har været tilfældet i den foreliggende sag med hensyn til de to berørte parter, som Kommissionen anførte under retsmødet, og dermed foranledige denne institution til at genanvende oplysningerne i sagsakterne vedrørende den annullerede beslutning eller supplere sagsakterne med andre oplysninger ved udøvelsen af de beføjelser, som den er tillagt ved forordning nr. 1/2003. Undersøgelserne for så vidt angår en procedure i henhold til artikel 81 EF kan følgelig først betragtes som afsluttet, når beslutningen truffet af Kommissionen i henhold til denne procedure er endelig.

– Muligheden for at tilbagevise den generelle formodning om afslag på aktindsigt i de pågældende dokumenter

- 100 Det bemærkes imidlertid, at ovennævnte generelle formodning ikke udelukker muligheden for at godtgøre, at et givet dokument, der er begæret aktindsigt i, ikke er omfattet af denne formodning, eller at der er en mere tungtvejende offentlig interesse i udbredelsen af dokumentet; jf. artikel 4, stk. 2, i forordning nr. 1049/2001 (dommen i sagen Kommissionen mod Technische Glaswerke Ilmenau, præmis 62, i sagen Kommissionen mod Éditions Odile Jacob, præmis 126, i sagen Kommissionen mod Agrofert Holding, præmis 68, og i sagen LPN og Finland mod Kommissionen, præmis 66).

- 101 Kravet om at undersøge, om den omhandlede generelle formodning faktisk finder anvendelse, kan derimod ikke fortolkes således, at Kommissionen skal foretage en individuel undersøgelse af alle de begærede dokumenter i den foreliggende sag. Et sådant krav ville fratage den generelle formodning sin effektive virkning, dvs. at gøre det muligt for Kommissionen at besvare en overordnet begæring om aktindsigt på tilsvarende overordnet vis (jf. dommen i sagen LPN og Finland mod Kommissionen, præmis 68).
- 102 I den foreliggende sag må det fastslås, at den appellerede dom intet har frembragt, der kan tilbagevise den nævnte formodning.
- 103 Det fremgår ganske vist indirekte af den appellerede dom, bl.a. af dens præmis 1, at EnBW på tidspunktet for indgivelsen af sin begæring om aktindsigt i de pågældende dokumenter ganske vist syntes at have til hensigt at kræve erstatning for den skade, som selskabet angiveligt havde lidt som følge af det kartel, der var omhandlet i GIS-beslutningen.
- 104 Som Retten med rette fastslog i den appellerede doms præmis 128, har enhver imidlertid adgang til at kræve erstatning for den skade, der er påført ham som følge af en tilsidesættelse af artikel 81 EF. Adgangen hertil styrker virkningen af EU's konkurrenceregler, idet den derved bidrager til opretholdelsen af en effektiv konkurrence inden for Den Europæiske Union (jf. i denne retning dom af 20.9.2001, sag C-453/99, Courage og Crehan, Sml. I, s. 6297, præmis 26 og 27, af 13.7.2006, forenede sager C-295/04 - C-298/04, Manfredi m.fl., Sml. I, s. 6619, præmis 91, af 14.6.2011, sag C-360/09, Pfleiderer, Sml. I, s. 5161, præmis 28, og af 6.6.2013, sag C-536/11, Donau Chemie m.fl., ECLI:EU:C:2013:366, præmis 23).
- 105 Betragtninger af en så generel art kan imidlertid ikke i sig selv gå forud for begrundelserne for at afslå udbredelsen af de omhandlede dokumenter (jf. i denne retning dommen i sagen Sverige m.fl. mod API og Kommissionen, præmis 158).
- 106 For at sikre en effektiv beskyttelse af ansøgerens ret til erstatning er det således ikke nødvendigt, at ethvert dokument vedrørende en procedure i henhold til artikel 81 EF fremsendes til denne ansøger med den begrundelse, at vedkommende søger at anlægge et erstatningssøgsmål, da det ikke er sandsynligt, at erstatningssøgsmålet vil skulle begrundes med samtlige beviser i sagsakterne til denne procedure (jf. dommen i sagen Donau Chemie m.fl., præmis 33).
- 107 Det påhviler derfor enhver, der vil opnå erstatning for skade som følge af en tilsidesættelse af artikel 81 EF, at dokumentere, at det var nødvendigt for vedkommende at få aktindsigt i det ene eller andet dokument i Kommissionens sagsakter, med henblik på, at Kommissionen i hvert enkelt tilfælde kan afveje de hensyn, der kan berettiggere videregivelsen af sådanne dokumenter og beskyttelsen af disse under hensyntagen til alle de relevante oplysninger i sagen (jf. analogt dommen i sagen Kommissionen mod Bavarian Lager, præmis 77 og 79, og i sagen Donau Chemie m.fl., præmis 30 og 34).
- 108 Hvis der ikke foreligger en sådan nødvendighed, kan interessen i at opnå erstatning for skade som følge af en tilsidesættelse af artikel 81 EF ikke udgøre en mere tungtvejende offentlig interesse som omhandlet i artikel 4, stk. 2, i forordning nr. 1049/2001 (jf. i denne retning dommen i sagen Kommissionen mod Agrofert Holding, præmis 86).
- 109 Det følger af de ovenstående betragtninger, at den appellerede dom er behæftet med retlige fejl, bl.a. i præmis 56-63, 118-122, 172 og 174, idet Retten i mangel af forhold, der kunne tilbagevise den formodning, der er nævnt i nærværende doms præmis 92 og 93, fastslog, at Kommissionen var forpligtet til at foretage en konkret og individuel undersøgelse af hvert dokument i sagsakterne vedrørende en procedure i henhold til artikel 81 EF, der ikke var afsluttet, med henblik på at undersøge, om udbredelsen heraf, henset til dokumenternes særlige indhold, kunne skade beskyttelsen af forretningsmæssige interesser og formålet med undersøgelser som omhandlet i artikel 4, stk. 2, førte og tredje led, i forordning nr. 1049/2001.

Den undtagelse til retten til aktindsigt, der er fastsat i artikel 4, stk. 3, andet afsnit, i forordning nr. 1049/2001

- 110 Hvad for det første angår de dokumenter, der er omfattet af kategori 5a i sagsakterne vedrørende den pågældende procedure i henhold til artikel 81 EF, bemærkes, at Retten i den appellerede doms præmis 151-170 og 175 fastslog, at Kommissionen ikke kunne antage, at aktindsigt i disse dokumenter kunne være til alvorlig skade for dens beslutningsproces som omhandlet i artikel 4, stk. 3, andet afsnit, i forordning nr. 1049/2001.
- 111 Retten fandt for det første i den appellerede doms præmis 160, at det var sandsynligt, henset til de forklaringer, som Kommissionen havde afgivet for Retten, at mange af dokumenterne i denne kategori indeholdt meningstilkendegivelser som omhandlet i denne bestemmelse, og konkluderede i den appellerede doms præmis 159 og 161, at Kommissionen ikke i den omtvistede beslutning i tilstrækkeligt omfang havde godtgjort, at alle disse dokumenter indeholdt sådanne meningstilkendegivelser.
- 112 Retten fremhævede for det andet i den appellerede doms præmis 162, at Kommissionen skulle bevise, at aktindsigt i disse dokumenter konkret og faktisk kunne være til skade for dens beslutningsproces. Retten konstaterede imidlertid i den appellerede doms præmis 166, at Kommissionen i denne forbindelse kun havde givet en generel og abstrakt begrundelse, uden at der blev taget hensyn til de nævnte dokumenters indhold, for at aktindsigt i disse dokumenter ville være til alvorlig skade for Kommissionens beslutningsproces.
- 113 Det er i den foreliggende sag ubestridt, som det allerede er konstateret i nærværende doms præmis 70, at både på tidspunktet for indgivelsen af begæringen om aktindsigt i de pågældende dokumenter og ved vedtagelsen af den omtvistede beslutning verserede der søgsmål med påstand om annulation af den omtvistede beslutning for Retten.
- 114 Da Kommissionen, som det allerede er bemærket i nærværende doms præmis 99, afhængigt af udfaldet af disse søgsmål, kunne se sig foranlediget til at genoptage sine undersøgelser med henblik på eventuelt at vedtage en ny beslutning i henhold til artikel 81 EF, må det under disse omstændigheder anerkendes, at der gælder en generel formodning om, at den forpligtelse, som den pågældende institution under disse søgsmål kunne blive pålagt til at udbrede meningstilkendegivelser som dem, der er omhandlet i artikel 4, stk. 3, andet afsnit, i forordning nr. 1049/2001, ville være til alvorlig skade for institutionens beslutningsproces (jf. i denne retning dommen i sagen Kommissionen mod Éditions Odile Jacob, præmis 130).
- 115 Eftersom Retten havde fastslået, at det var »sandsynligt«, henset til de forklaringer, som Kommissionen havde afgivet for Retten, at mange af dokumenterne var omfattet af kategori 5a i de pågældende sagsakter, kunne den følgelig ikke uden at begå en retlig fejl foreholde Kommissionen, at den ikke havde godtgjort, hvordan sådanne dokumenter konkret kunne være omfattet af undtagelsen i artikel 4, stk. 3, andet afsnit, i forordning nr. 1049/2001.
- 116 Netop på grund af den generelle formodning, der er nævnt i nærværende doms præmis 114, er Kommissionen således ikke forpligtet til i sin beslutning at godtgøre, at hvert enkelt af de pågældende dokumenter udgør en meningstilkendegivelse som omhandlet i denne bestemmelse. Da Kommissionen i det foreliggende tilfælde havde forklaret for Retten, i hvilken henseende de pågældende dokumenter var af denne art, og Retten selv fandt, at det var sandsynligt, at mange af dokumenterne var af en sådan art, skulle Retten på baggrund heraf have konkluderet, at disse dokumenter var omfattet af den nævnte generelle formodning, således at Kommissionen ikke konkret og individuelt skulle godtgøre, at aktindsigt i disse kunne være til alvorlig skade for dens beslutningsproces.

- 117 Det bemærkes imidlertid, at i overensstemmelse med den retspraksis, der er nævnt i nærværende doms præmis 100, udelukker ovennævnte generelle formodning ikke muligheden for at godtgøre, at et givent dokument, der er begæret aktindsigt i, ikke er omfattet af denne formodning, eller at der er en mere tungtvejende offentlig interesse i udbredelsen af dokumentet i henhold til artikel 4, stk. 3, i forordning 1049/2001.
- 118 Det må imidlertid konstateres, at den appellerede dom intet har frembragt, der kan tilbagevise den nævnte formodning.
- 119 Det følger af ovenstående betragtninger, at Retten begik en retlig fejl i den appellerede doms præmis 159-166, da den fastslog, at Kommissionen i mangel af forhold, der kunne tilbagevise den nævnte formodning, var forpligtet til at foretage en konkret og individuel undersøgelse af hvert dokument, der var omfattet af kategori 5a i de pågældende sagsakter vedrørende en procedure i henhold til artikel 81 EF, der ikke var afsluttet, med henblik på at undersøge, om udbredelsen heraf, henset til dokumenternes særlige indhold, ville være til skade for beskyttelsen af meningstilkendegivelser som omhandlet i artikel 4, stk. 3, andet afsnit, i forordning nr. 1049/2001.
- 120 Hvad for det andet angår de dokumenter, der er omfattet af kategori 5b, bemærkes, at Retten i den appellerede doms præmis 32-37 og 171 fandt, at Kommissionen havde anlagt et åbenbart urigtigt skøn ved at antage, at disse dokumenter ikke var omfattet af EnBW's begæring om aktindsigt. Retten fastslog på baggrund heraf, at den omtvistede beslutning burde annulleres, for så vidt som EnBW fik afslag på aktindsigt i dokumenterne i denne kategori.
- 121 Det må i denne forbindelse konstateres, at eftersom Retten inden for rammerne af sin uindskrænkede bedømmelse af de faktiske omstændigheder, hvilken ikke er bestridt i nærværende appel, fastslog, at Kommissionen med urette havde fundet, at de dokumenter, der var omfattet af kategori 5b i de pågældende sagsakter, ikke var omfattet af begæringen om aktindsigt, kunne den lovligt fastslå, at Kommissionen havde anlagt et åbenbart urigtigt skøn i denne forbindelse.
- 122 I modsætning til hvad Retten fastslog i den appellerede doms præmis 37 og 171, kunne den imidlertid ikke på baggrund heraf konkludere, at Kommissionen ved den omtvistede beslutning havde afslået aktindsigt i disse dokumenter. Eftersom Retten havde fastslået, at disse dokumenter var omfattet af den nævnte begæring om aktindsigt, kunne den udelukkende udlede heraf, at denne beslutning skulle annulleres, for så vidt som Kommissionen ved denne beslutning havde undladt at træffe afgørelse om denne del af begæringen.
- 123 Det følger af disse betragtninger, at Retten begik en retlig fejl ved i den appellerede doms præmis 37 og 171 at konkludere, at den omtvistede beslutning skulle annulleres, for så vidt som Kommissionen ved denne beslutning havde afslået aktindsigt i de dokumenter, der var omfattet af kategori 5b i de pågældende sagsakter.
- 124 Henset til det ovenstående tages appellen til følge, og den appellerede dom ophæves følgelig i sin helhed.

Søgsmålet for Retten

- 125 Ifølge artikel 61, stk. 1, andet punktum, i statuten for Den Europæiske Unions Domstol kan Domstolen, når den ophæver den appellerede dom, selv træffe endelig afgørelse, hvis sagen er moden til påkendelse. Dette er tilfældet i den foreliggende sag.
- 126 EnBW havde til støtte for søgsmålet fremsat fire anbringender. Det første anbringende vedrører tilsidesættelse af artikel 4, stk. 2, første og tredje led, og artikel 4, stk. 3, andet afsnit, i forordning nr. 1049/2001 vedrørende beskyttelsen af forretningsmæssige interesser, formålet med undersøgelser

og meningstilkendegivelser til internt brug. Det andet anbringende vedrører tilsidesættelse af forordningens artikel 4, stk. 2, sidste sætningsled, om en mere tungtvejende offentlig interesse i udbredelsen af de nævnte dokumenter. Det tredje anbringende vedrører tilsidesættelse af forordningens artikel 4, stk. 6, vedrørende delvis aktindsigt i dokumenterne. Det fjerde anbringende vedrører en åbenbar fejlbedømmelse af rækkevidden af begæringen om aktindsigt i dokumenterne. Kongeriget Sverige fremførte desuden et anbringende vedrørende en manglende konkret og individuel undersøgelse af dokumenterne.

- 127 Hvad angår sidstnævnte anbringende samt første og andet anbringende fremgår det af nærværende doms præmis 60-124, at Kommissionen i det foreliggende tilfælde i henhold til artikel 4, stk. 2, første og tredje led, og artikel 4, stk. 3, andet afsnit, i forordning nr. 1049/2001 kunne afslå aktindsigt i alle dokumenterne i sagsakterne vedrørende en procedure i henhold til artikel 81 EF uden forudgående at have foretaget en konkret og individuel undersøgelse af disse dokumenter.
- 128 I mangel af oplysninger i sagen, der kan afkræfte de generelle formodninger, der er nævnt i nærværende doms præmis 92, 93 og 114, kan EnBW ikke med rette hævde, at Kommissionen skulle foretage en konkret og individuel undersøgelse af de omtvistede dokumenter.
- 129 EnBW har for det første på ingen måde i sit søgsmål for Retten forsøgt at godtgøre, at visse individuelle dokumenter, der er begæret aktindsigt i, ikke var omfattet af denne formodning, men har blot i det væsentlige kritiseret Kommissionen for at have afslået aktindsigt i en samling af dokumenter i dens sagsakter på grundlag af generelle og abstrakte betragtninger og antagelser med den begrundelse, at da forordning nr. 1049/2001 har til formål at give offentligheden den videst mulige adgang til aktindsigt i institutionernes dokumenter, var Kommissionen forpligtet til at give EnBW denne aktindsigt, medmindre det konkret kunne godtgøres, hvordan visse individuelle dokumenter konkret var omfattet af undtagelserne i denne forordnings artikel 4, stk. 2 og 3.
- 130 EnBW har for det andet heller ikke godtgjort, at der foreligger en mere tungtvejende offentlig interesse i udbredelsen af disse dokumenter i henhold til artikel 4, stk. 2 og 3, i forordning nr. 1049/2001.
- 131 EnBW har ganske vist gjort gældende, at selskabet påtænkte at anlægge sag ved de nationale retter med henblik på at opnå erstatning for skade, som angiveligt er lidt som følge af det kartel, som er genstand for den procedure i henhold til artikel 81 EF, der har ført til vedtagelse af GIS-beslutningen.
- 132 EnBW har imidlertid på ingen måde godtgjort, hvordan en aktindsigt i alle dokumenterne vedrørende den pågældende procedure var nødvendig til dette formål, således at en tungtvejende offentlig interesse begrundende udbredelsen af disse i henhold til artikel 4, stk. 2 og 3, i forordning nr. 1049/2001. Navnlig har EnBW blot anført, at selskabet var »stærkt afhængigt« af en aktindsigt i dokumenterne i sagsakterne, uden at godtgøre, at aktindsigt i disse dokumenter ville have givet det mulighed for at råde over de nødvendige oplysninger med henblik på at begrunde sit erstatningsøgsmål, eftersom det ikke havde nogen anden mulighed for at fremskaffe disse beviser (jf. i denne retning dommen i sagen Donau Chemie m.fl., præmis 32 og 44).
- 133 De to første anbringender, der er fremsat af EnBW, samt det anbringende, der er fremsat af Kongeriget Sverige, skal derfor forkastes som ubegrundede.
- 134 Hvad angår det tredje anbringende, der er fremsat af EnBW, bemærkes, at de generelle formodninger, der er nævnt i nærværende doms præmis 92, 93 og 114, indebærer, at de dokumenter, der er omfattet heraf, ikke er undergivet en forpligtelse til hel eller delvis udbredelse af deres indhold (jf. dommen i sagen Kommissionen mod Éditions Odile Jacob, præmis 133).
- 135 Det følger heraf, at det er med rette, at Kommissionen i den omtvistede beslutning har begrundet sit afslag på at give EnBW delvis aktindsigt i sagsakterne med, at samtlige dokumenter i sagsakterne som helhed var omfattet af undtagelserne i forordning nr. 1049/2001.

136 Det tredje anbringende skal derfor forkastes som ubegrundet.

137 Hvad angår det fjerde anbringende, der er fremsat af EnBW, fremgår det af nærværende doms præmis 121 og 122, at dette anbringende skal tages til følge, og at den omtvistede beslutning følgelig skal annulleres, for så vidt som Kommissionen ved denne beslutning har undladt at træffe afgørelse om EnBW's begæring hvad angår den del, som vedrører aktindsigt i dokumenterne i kategori 5b i sagsakterne.

138 Som det fremgår af nærværende doms præmis 127-136, bør Kommissionen i det søgsmål, som EnBW har anlagt for Retten, i øvrigt frifindes.

Sagens omkostninger

139 I medfør af artikel 184, stk. 2, i Domstolens procesreglement træffer Domstolen, såfremt appellen tages til følge, og Domstolen selv endeligt afgør sagen, afgørelse om sagens omkostninger. Samme procesreglements artikel 138, der i medfør af dettes artikel 184, stk. 1, finder anvendelse i appelsager, bestemmer i stk. 3, at hvis hver af parterne henholdsvis taber eller vinder på et eller flere punkter, bærer hver part sine egne omkostninger. Domstolen kan dog, hvis dette efter omstændighederne findes begrundet, beslutte, at en part, ud over at bære sine egne omkostninger, skal betale en del af modpartens omkostninger.

140 Ifølge procesreglementets artikel 140, stk. 1, bærer medlemsstater, der er indtrådt i en sag, deres egne omkostninger. Domstolen kan i medfør af artikel 140, stk. 3, træffe afgørelse om, at andre intervenienter end de i de foregående stykker i denne artikel nævnte skal bære deres egne omkostninger.

141 Da der er givet medhold i Kommissionens appel, og EnBW har fået delvis medhold i søgsmålet ved Retten, bør hver part bære sine egne omkostninger såvel i førsteinstansen som i appelsagen.

142 Kongeriget Sverige, Siemens og ABB bærer deres egne omkostninger.

På grundlag af disse præmisser udtaler og bestemmer Domstolen (Tredje Afdeling):

- 1) **Dommen afsagt af Den Europæiske Unions Ret den 22. maj 2012, EnBW Energie Baden-Württemberg mod Kommissionen (sag T-344/08), ophæves.**
- 2) **Kommissionens beslutning SG.E.3/MV/psi D(2008) 4931 af 16. juni 2008 om afslag på EnBW Energie Baden-Württemberg AG's begæring om aktindsigt i sagsakterne i sag nr. COMP/F/38 899 – gasisolerende koblingsanlæg, annulleres, for så vidt som Europa-Kommissionen ved denne beslutning har undladt at træffe afgørelse om EnBW's begæring hvad angår den del, som vedrører aktindsigt i dokumenterne i kategori 5b i sagsakterne.**
- 3) **Kommissionen frifindes i øvrigt i det af EnBW Energie Baden-Württemberg AG for Retten anlagte søgsmål i sag T-344/08.**
- 4) **Kommissionen og EnBW Energie Baden-Württemberg AG bærer deres egne omkostninger.**
- 5) **Kongeriget Sverige, Siemens AG og ABB Ltd bærer deres egne omkostninger.**

Underskrifter