



Zbiór Orzeczeń

WYROK TRYBUNAŁU (trzecia izba)

z dnia 28 czerwca 2012 r. *

Odwołanie — Dostęp do dokumentów instytucji — Rozporządzenie (WE) nr 1049/2001 —
Dokumenty dotyczące postępowania w sprawie kontroli koncentracji przedsiębiorstw —
Rozporządzenie (WE) nr 139/2004 — Odmowa dostępu — Wyjątki dotyczące ochrony celów
dochodzenia, interesów handlowych, opinii prawnych i procesu podejmowania decyzji przez instytucję

W sprawie C-477/10 P

mającej za przedmiot odwołanie w trybie art. 56 statutu Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej,
wniesione w dniu 23 września 2010 r.,

Komisja Europejska, reprezentowana przez B. Smuldersa, P. Costę de Oliveirę oraz V. Bottkę,
działających w charakterze pełnomocników, z adresem do doręczeń w Luksemburgu,

wnosząca odwołanie,

w której pozostałymi uczestnikami postępowania są:

Agrofert Holding a.s., z siedzibą w Pradze (Republika Czeska), reprezentowana przez R. Pokornego
oraz D. Šalka, advokáti,

strona skarżąca w pierwszej instancji,

Polski Koncern Naftowy Orlen SA, z siedzibą w Płocku (Polska), reprezentowany przez adwokatów
S. Sołtysińskiego, K. Michałowską oraz A. Krasowską-Skowrońską,

Królestwo Danii, reprezentowane przez S. Juula Jørgensena, działającego w charakterze pełnomocnika,

Republika Finlandii,

Królestwo Szwecji, reprezentowane przez K. Petkovską oraz S. Johannesson, działające w charakterze
pełnomocników,

interwenienci w pierwszej instancji,

TRYBUNAŁ (trzecia izba),

w składzie: K. Lenaerts, prezes izby, E. Juhász (sprawozdawca), G. Arestis, T. von Danwitz i D. Šváby,
sędziowie,

rzecznik generalny: P. Cruz Villalón,

* Język postępowania: angielski.

sekretarz: L. Hewlett, główny administrator,

uwzględniając procedurę pisemną i po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 8 września 2011 r.,
po zapoznaniu się z opinią rzecznika generalnego na posiedzeniu w dniu 8 grudnia 2011 r.,
wydaje następujący

Wyrok

- 1 W tym odwołaniu Komisja Europejska wnosi o uchylenie wyroku Sądu Unii Europejskiej z dnia 7 lipca 2010 r. w sprawie T-111/07 Agrofert Holding przeciwko Komisji (zwanego dalej „zaskarżonym wyrokiem”), którym Sąd ten stwierdził nieważność decyzji Komisji D(2007) 1360 z dnia 13 lutego 2007 r. (zwanej dalej „sporną decyzją”) odmawiającej dostępu do dokumentów sprawy COMP/M.3543, dotyczącej koncentracji Polskiego Koncernu Naftowego Orlen SA (zwanego dalej „spółką PKN Orlen”) i czeskiej spółki Unipetrol, prowadzonej na podstawie rozporządzenia Rady (WE) nr 139/2004 z dnia 20 stycznia 2004 r. w sprawie kontroli koncentracji przedsiębiorstw (rozporządzenia WE w sprawie kontroli łączenia przedsiębiorstw) (Dz.U. L 24, s. 1).

Ramy prawne

- 2 Oparte w szczególności na art. 255 ust. 2 WE (obecnie, po zmianie, art. 15 TFUE) rozporządzenie (WE) nr 1049/2001 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 30 maja 2001 r. w sprawie publicznego dostępu do dokumentów Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji (Dz.U. L 145, s. 43) określa zasady, warunki i ograniczenia prawa dostępu do dokumentów tych instytucji.

- 3 Artykuł 4 tego rozporządzenia, zatytułowany „Wyjątki”, brzmi następująco:

„[...]”

2. Instytucje odmówią dostępu do dokumentu, jeśli ujawnienie go naruszyłoby ochronę:

- interesów handlowych osoby fizycznej lub prawnej, w tym własności intelektualnej,
- postępowania sądowego lub porady [opinii] prawnej,
- celu kontroli, śledztwa [dochodzenia] czy audytu,

chyba że za ujawnieniem przemawia interes publiczny.

3. Dostęp do dokumentu sporządzonego przez instytucję do celów wewnętrznych lub otrzymanego przez instytucję, który odnosi się do spraw, w przypadku których decyzja nie została wydana przez instytucję, może zostać nieudzielony, jeśli ujawnienie takiego dokumentu poważnie naruszyłoby proces podejmowania decyzji przez tę instytucję, chyba że za ujawnieniem przemawia interes publiczny.

Dostęp do dokumentu zawierającego opinie do wykorzystania wewnętrznego jako część rozważań i konsultacji wstępnych w obrębie rzeczzonej instytucji nie zostanie udzielony nawet po podjęciu decyzji, jeśli ujawnienie takiego dokumentu poważnie naruszyłoby proces podejmowania decyzji przez tę instytucję, chyba że za ujawnieniem przemawia interes publiczny.

4. W odniesieniu do dokumentów stron trzecich instytucja skonsultuje się z tą stroną trzecią z zamiarem oceny, czy wyjątek opisany w ust. 1 i 2 może mieć zastosowanie, chyba że jest jednoznaczne, że dokument ten zostanie [powinien zostać] ujawniony lub nie.

[...]”

6. Jeśli wyjątki dotyczą jedynie części tego dokumentu, pozostałe części dokumentu powinny być ujawnione.
7. Wyjątki podane w ust. 1–3 będą miały zastosowanie wyłącznie na okres, przez który ochrona ta jest uzasadniona w oparciu o treść dokumentu. Wyjątki mogą obejmować maksymalny okres 30 lat. W przypadku dokumentów objętych wyjątkiem z powodów dotyczących prywatności oraz interesów handlowych oraz w wypadku dokumentów sensytywnych [o szczególnym znaczeniu], wyjątki mogą, jeśli to konieczne, obowiązywać nadal po tym okresie”.
- 4 Artykuł 17 rozporządzenia nr 139/2004, zatytułowany „Tajemnica zawodowa”, brzmi następująco:
- „1. Informacje uzyskane w wyniku stosowania niniejszego rozporządzenia wykorzystuje się tylko do celów wniosku o udzielenie informacji, dochodzenia lub wysłuchania.
2. Bez uszczerbku dla art. 4 ust. 3, art. 18 i 20, Komisja oraz właściwe władze państw członkowskich, ich urzędnicy i inni pracownicy oraz inne osoby pracujące pod nadzorem tych władz, jak również urzędnicy i pracownicy publiczni innych władz państw członkowskich nie mogą ujawniać informacji uzyskanych w wyniku stosowania niniejszego rozporządzenia i objętych ze względu na swój charakter tajemnicą zawodową.
- [...]”.
- 5 Artykuł 18 ust. 3 tego rozporządzenia przewiduje:
- „Komisja opiera swoją decyzję jedynie na zastrzeżeniach, co do których stronom umożliwiono przedstawienie uwag. W postępowaniu szanuje się w pełni prawo do obrony. Dostęp do akt jest otwarty przynajmniej dla stron bezpośrednio zaangażowanych, przy uwzględnieniu uzasadnionego interesu przedsiębiorstw w odniesieniu do ochrony ich tajemnic handlowych”.
- 6 Rozporządzenie Komisji (WE) nr 802/2004 z dnia 7 kwietnia 2004 r. w sprawie wykonania rozporządzenia Rady (WE) nr 139/2004 (Dz.U. L 133, s. 1) zostało wydane na podstawie delegacji zawartej w art. 23 ust. 1 tego rozporządzenia. Artykuł 17 rozporządzenia nr 802/2004, zatytułowany „Dostęp do akt i wykorzystanie dokumentów”, stanowi:
- „1. W przypadku takiego wniosku, Komisja umożliwia dostęp do akt stronom, do których wysłała wykaz zastrzeżeń, w celu umożliwienia im skorzystania z prawa do obrony. Dostęp udzielany jest po doręczeniu wykazu zastrzeżeń [podaniu do wiadomości pisma w sprawie przedstawienia zarzutów].
2. Na wniosek Komisja umożliwia dostęp do akt również innym stronom uczestniczącym, poinformowanym o zastrzeżeniach, na ile jest to potrzebne do przygotowania ich uwag.
3. Prawo dostępu do akt nie obejmuje informacji poufnych lub dokumentów wewnętrznych Komisji ani właściwych władz państw członkowskich. W takim samym stopniu prawo dostępu do akt nie obejmuje korespondencji między Komisją a właściwymi władzami państw członkowskich czy między tymi ostatnimi.
4. Dokumenty uzyskane poprzez dostęp do akt na mocy niniejszego artykułu mogą być wykorzystane jedynie dla potrzeb odnośnego postępowania zgodnie z [rozporządzeniem nr 139/2004]”.

Okoliczności powstania sporu i decyzja w sprawie odmowy dostępu do dokumentów

- 7 Zaskarżony wyrok zawiera następujące ustalenia:
- „1 Decyzją z dnia 20 kwietnia 2005 r. Komisja [...] zezwoliła na podstawie art. 6 ust. 1 lit. b) [rozporządzenia nr 139/2004] polskiej spółce [PKN Orlen] na planowane przejęcie czeskiej spółki Unipetrol w drodze nabycia akcji, które zgłoszono Komisji w dniu 11 marca 2005 r.

- 2 Pismem z dnia 28 czerwca 2006 r. skarżąca, Agrofert Holding a.s. [zwana dalej »Agrofert«], zwróciła się do Komisji, powołując się na [rozporządzenie nr 1049/2001], z wnioskiem o udzielenie dostępu do wszelkich nieopublikowanych dokumentów dotyczących postępowania w sprawie zgłoszenia koncentracji oraz postępowania poprzedzającego zgłoszenie zamiaru przejęcia spółki Unipetrol przez spółkę PKN Orlen.

[...]

- 4 Pismem z dnia 2 sierpnia 2006 r. [...] [Dyrekcja Generalna (DG) ds. Konkurencji Komisji] odmówiła uwzględnienia wniosku o dostęp do dokumentów. Podkreśliwszy, że wniosek był zbyt ogólny, stwierdziła, iż dokumenty, których dotyczył wniosek, są objęte wyjątkami przewidzianymi w art. 4 ust. 2 i 3 rozporządzenia nr 1049/2001. Komisja dodała, iż ujawnienie dokumentów pochodzących od stron zgłaszających i od osób trzecich byłoby sprzeczne z ochroną tajemnicy zawodowej przewidzianą w art. [339 TFUE] oraz art. 17 ust. 1 i 2 rozporządzenia [nr 139/2004]. Komisja wyjaśniła również, iż częściowy dostęp do tych dokumentów nie jest możliwy i że nie podniesiono żadnego argumentu, który mógłby świadczyć o istnieniu nadrzędnego interesu publicznego przemawiającego za ich ujawnieniem.
- 5 Pismem z dnia 18 sierpnia 2006 r. skarżąca złożyła do Komisji wniosek potwierdzający wcześniejsze żądania [...]. Skarżąca zakwestionowała odmowę Komisji, utrzymując w szczególności, że należało przyznać jej częściowy dostęp do dokumentów objętych wnioskiem. Powołała się ona ponadto na istnienie nadrzędnego interesu publicznego przemawiającego za ujawnieniem spornych dokumentów, polegającego na szkodzie poniesionej przez skarżącą i akcjonariuszy mniejszościowych spółki Unipetrol.

[...]

- 9 W drodze [spornej decyzji] sekretariat generalny Komisji potwierdził odmowę dostępu do dokumentów w odniesieniu do czterech kategorii wskazanych dokumentów.
- 10 Po pierwsze Komisja uważa, że dokumenty wymienione między nią a stronami zgłaszającymi zawierają mające szczególne znaczenie informacje handlowe dotyczące strategii handlowej stron zgłaszających, ich kwot sprzedaży, ich udziałów w rynku lub kontaktów z klientami. Wobec tego ma zastosowanie wyjątek przewidziany w art. 4 ust. 2 tiret pierwsze rozporządzenia nr 1049/2001 dotyczący ochrony interesów handlowych. [...] Odniosła się ona również do art. 17 rozporządzenia [nr 139/2004] dotyczącego obowiązku poszanowania tajemnicy zawodowej [...]. Komisja dodaje, że ze względu na to, iż celem postępowań w sprawie kontroli koncentracji jest sprawdzenie, czy zgłoszona koncentracja daje stronom zgłaszającym siłę rynkową, która może w znaczący sposób wpłynąć na konkurencję, wszystkie dokumenty przedstawione przez strony zgłaszające w ramach takiego postępowania w nieunikniony sposób dotyczą informacji handlowych mających szczególne znaczenie.
- 11 Komisja uważa również, że znajduje zastosowanie przewidziany w art. 4 ust. 2 tiret trzecie rozporządzenia nr 1049/2001 wyjątek dotyczący w szczególności ochrony celów dochodzenia. Zdaniem Komisji strony uczestniczące w postępowaniu w sprawie koncentracji powinny móc w uzasadniony sposób spodziewać się, że poufne informacje zawarte w przekazanych przez nie dokumentach nie zostaną ujawnione. Komisja jest zdania, że ujawnienie spornych dokumentów osłabiłoby atmosferę wzajemnego zaufania istniejącą między nią i przedsiębiorstwami [...].
- 12 Po drugie Komisja uważa, że dokumenty wymienione między nią i osobami trzecimi są objęte wyjątkami przewidzianymi w art. 4 ust. 2 tiret pierwsze i trzecie rozporządzenia nr 1049/2001 z tych samych względów, jakie wskazano w odniesieniu do dokumentów wymienionych między nią i stronami zgłaszającymi.

[...]

14 Po czwarte Komisja wskazuje następujące dokumenty wewnętrzne:

- [...] (dokument nr 1);
- pismo dotyczące konsultacji między poszczególnymi służbami Komisji zawierające projekt decyzji dotyczącej tego zgłoszenia (dokument nr 2);
- odpowiedź służby prawnej na ww. pismo dotyczące konsultacji (dokument nr 3);
- korespondencję elektroniczną między właściwą służbą a służbą prawną w odniesieniu do tego projektu (dokument nr 4);
- odpowiedzi innych zainteresowanych służb w odniesieniu do ww. pisma w sprawie konsultacji między poszczególnymi służbami Komisji (dokument nr 5);
- [...] (dokument nr 6);
- [...] (dokument nr 7).

15 [Dokumenty nr 1, 6 i 7 nie były przedmiotem postępowania.]

16 Co się tyczy dokumentów nr 2–5, Komisja uważa, że ich ujawnienie poważnie naruszyłoby ochronę procesu podejmowania przez nią decyzji w rozumieniu art. 4 ust. 3 akapit drugi rozporządzenia nr 1049/2001. Komisja podkreśla kolegialny charakter wskazanego procesu podejmowania decyzji i konieczność utrzymania zaufania w obrębie swych służb. Zdaniem Komisji dokumenty te odzwierciedlają swobodnie wyrażone opinie i wewnętrzne dyskusje w ramach tych służb. Ich ujawnienie w niniejszej sprawie poważnie zaszkodziłoby swobodzie wyrażania opinii [...]. Co więcej, osłabiłoby wolę współpracy [...] przedsiębiorstw, których dotyczy zgłoszenie, i osób trzecich.

17 Komisja uznaje, że dokumenty nr 3 i 4 były także objęte wyjątkiem opartym na ochronie opinii prawnych ustanowionym w art. 4 ust. 2 tiret drugie rozporządzenia nr 1049/2001 [...].

18 Komisja dodaje wreszcie, że żaden nadrzędny interes publiczny nie mógł uzasadniać ujawnienia dokumentów, o dostęp do których wnioskowano w niniejszej sprawie, i że nie można było również przyznać częściowego dostępu. W tym względzie wyjaśnia ona, że ponieważ celem dochodzenia Komisji była analiza warunków rynkowych planowanej koncentracji [...], byłoby zatem niemożliwe określenie tych części wymienionych między nią a zainteresowanymi stronami, »które nie zawierają informacji [...] handlowych lub nie mają związku z dochodzeniem i które byłyby same w sobie zrozumiałe« [...]. Wreszcie wskazuje ona na fakt, że opublikowana wersja decyzji dotyczącej koncentracji z definicji zawiera informacje, które można udostępnić, i odpowiada udzieleniu częściowego dostępu do części dokumentów będących przedmiotem wniosku, nieobjętych obowiązującymi wyjątkami”.

Zaskarżony wyrok

- 8 Pismem złożonym w dniu 13 kwietnia 2007 r. Agrofert wniosła skargę, domagając się od Sądu stwierdzenia nieważności spornej decyzji i nakazania Komisji przekazania jej dokumentów, których dotyczył jej wniosek.
- 9 W pkt 39–41 zaskarżonego wyroku Sąd odrzucił to drugie żądanie jako niedopuszczalne ze względu na to, że gdy Sąd stwierdza nieważność aktu określonej instytucji, instytucja ta jest zobowiązana na podstawie art. 266 TFUE do podjęcia niezbędnych środków w celu zastosowania się do orzeczenia.

- 10 Żądanie stwierdzenia nieważności spornej decyzji było oparte przede wszystkim na zarzucie dotyczącym naruszenia rozporządzenia nr 1049/2001. Na poparcie tego zarzutu Agrofert twierdziła, że stosowanie wyjątków przewidzianych w art. 4 ust. 2 i 3 tego rozporządzenia do spornych dokumentów było błędne. Sąd przeanalizował każdą kategorię tych dokumentów w świetle każdego wyjątku, na których oparta została sporna decyzja.

W przedmiocie odmowy udzielenia dostępu do dokumentów wymienionych między Komisją a stronami zgłaszającymi oraz między Komisją a osobami trzecimi

W przedmiocie wyjątku dotyczącego ochrony interesów handlowych, przewidzianego w art. 4 ust. 2 tiret pierwsze rozporządzenia nr 1049/2001

- 11 W pierwszej kolejności Sąd orzekł w pkt 54 i 55 zaskarżonego wyroku, że dokumenty wymienione między Komisją a stronami zgłaszającymi oraz między Komisją a osobami trzecimi mogły zawierać informacje handlowe o szczególnym znaczeniu, które mogły w razie potrzeby zostać objęte wyjątkiem dotyczącym ochrony interesów handlowych ustanowionym w art. 4 ust. 2 tiret pierwsze rozporządzenia nr 1049/2001.
- 12 W drugiej kolejności Sąd zaznaczył w pkt 57–60 zaskarżonego wyroku, że ze względu na to, iż wyjątki przewidziane w art. 4 rozporządzenia nr 1049/2001 powinny być interpretowane i stosowane w sposób ścisły, analiza, jaką należy przeprowadzić przy rozpatrywaniu wniosku o udzielenie dostępu do dokumentu powinna mieć charakter konkretny i że sama tylko okoliczność, iż dokument dotyczy interesu chronionego przez jeden z wyjątków, nie jest wystarczająca do uzasadnienia stosowania danego wyjątku. Z art. 4 ust. 1–3 tego rozporządzenia wynika, że wszystkie określone w tym artykule wyjątki są sformułowane w sposób, który wskazuje, iż mają zastosowanie „do danego dokumentu”. Dlatego wyłącznie konkretna analiza każdego dokumentu pozwala instytucji na ocenę możliwości udzielenia wnioskodawcom dostępu częściowego.
- 13 Tymczasem zgodnie z pkt 61–64 zaskarżonego wyroku z uzasadnienia spornej decyzji nie wynika, że rzeczywiście przeprowadzono taką analizę. W decyzji tej wskazano w sposób ogólny i abstrakcyjny, że ze względu na charakter postępowania w sprawie kontroli koncentracji przedsiębiorstw wszystkie dokumenty przedstawione przez strony zgłaszające w nieunikniony sposób dotyczą informacji handlowych o szczególnym znaczeniu. Twierdzenia te są zaś zbyt niejasne i ogólne oraz nie mogą być uznane za wykazujące w sposób wystarczający pod względem prawnym okoliczność, że rzeczywiście Komisja zbadała konkretnie każdy ze spornych w niniejszej sprawie dokumentów. Sąd uznał w pkt 65 zaskarżonego wyroku, że w niniejszej sprawie można było natomiast sporządzić spis dokumentów wymienionych między Komisją a stronami i opisać treść każdego dokumentu bez ujawniania jednakże informacji, które winny pozostać poufne.
- 14 Zgodnie z brzmieniem pkt 68–70 zaskarżonego wyroku Sąd oddalił argument Komisji dotyczący obowiązku poszanowania tajemnicy zawodowej i ochrony tajemnicy handlowej wynikającego z art. 339 TFUE i z art. 17 rozporządzenia nr 139/2004. Uznał on, że tylko niektóre informacje były objęte tajemnicą handlową i że obowiązek poszanowania tajemnicy zawodowej nie ma takiego zakresu zastosowania, żeby można było nim uzasadnić ogólną i udzieloną in abstracto odmowę dostępu do tych dokumentów. Ze względu na to, że nie wszystkie informacje zebrane w ramach postępowania w sprawie kontroli koncentracji przedsiębiorstw są objęte tajemnicą zawodową, obowiązek poszanowania tajemnicy zawodowej i ochrona tajemnicy handlowej, wynikające z ww. przepisów nie mogły zwolnić Komisji z obowiązku przeprowadzenia konkretnej analizy każdego dokumentu, którego dotyczy wniosek, jakiej wymaga art. 4 ust. 2 rozporządzenia nr 1049/2001. Zgodnie z pkt 77 zaskarżonego wyroku okoliczność, że w ramach postępowania w sprawie kontroli koncentracji przedsiębiorstw dokumenty są wysyłane przez strony zgodnie z rozporządzeniem nr 139/2004 jako poufne, nie zwalnia także Komisji, w przypadku gdy złożono wniosek o udzielenie dostępu na podstawie rozporządzenia nr 1049/2001, z obowiązku przeprowadzenia konkretnej analizy każdego dokumentu.

- 15 Sąd uznał w pkt 73–76 zaskarżonego wyroku, że art. 8 europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, podpisanej w Rzymie w dniu 4 listopada 1950 r. (zwanej dalej „EKPC”) dotyczący obowiązku poszanowania życia prywatnego, gdyby można było powołać się na niego w niniejszej sprawie, nie może zwolnić Komisji z obowiązku przeprowadzenia konkretnej analizy każdego rozpatrywanego dokumentu. Zgodnie z pkt 78–80 zaskarżonego wyroku Sąd nie zgodził się również, w oparciu o art. 2 ust. 3 rozporządzenia nr 1049/2001, w którym ustanowiono zasadę publicznego dostępu do wszelkich dokumentów przechowywanych lub otrzymywanych przez instytucje, że dokumenty przedstawione w ramach postępowania w sprawie koncentracji przedsiębiorstw są w oczywisty sposób objęte wyjątkiem przewidzianym w art. 4 ust. 2 tiret pierwsze tego rozporządzenia.
- 16 W pkt 81–89 zaskarżonego wyroku Sąd oddalił także argument dotyczący uzasadnionych oczekiwań spółki PKN Orlen co do tego, że dokumenty przekazane w ramach postępowania w sprawie kontroli koncentracji nie zostaną ujawnione zgodnie z art. 17 rozporządzenia nr 139/2004. Sąd zaznaczył, że przepis ten nie przyznaje absolutnego prawa do poufności wszystkich dokumentów przekazanych przez przedsiębiorstwa, i uznał, iż względy podniesione na poparcie odmowy dostępu do tych dokumentów powinny być przeanalizowane jedynie w kontekście wyjątków przewidzianych w art. 4 rozporządzenia nr 1049/2001. Sąd stwierdził także, iż art. 17 ust. 1 rozporządzenia nr 139/2004 dotyczy tylko sposobu, w jaki Komisja może wykorzystywać przekazane informacje, i nie reguluje dostępu do dokumentów gwarantowanego przez rozporządzenie nr 1049/2001.

W przedmiocie wyjątku dotyczącego ochrony celów dochodzenia przewidzianej w art. 4 ust. 2 tiret trzecie rozporządzenia nr 1049/2001

- 17 Sąd uznał, w pkt 96–99 zaskarżonego wyroku, że dokumenty przedłożone w ramach postępowania w sprawie kontroli koncentracji miały związek z dochodzeniem w rozumieniu art. 4 ust. 2 tiret trzecie rozporządzenia nr 1049/2001 i przypomniał, iż przepis ten należy interpretować w ten sposób, że ma on zastosowanie jedynie w przypadku, gdy ujawnienie danych dokumentów mogłoby zagrażać ukończeniu dochodzenia. Tymczasem zdaniem Sądu w niniejszej sprawie dochodzenie Komisji, które doprowadziło do wydania decyzji z dnia 20 kwietnia 2005 r. o braku sprzeciwu wobec zgłoszonej koncentracji, było już zakończone w chwili wydania spornej decyzji. Ujawnienie tych dokumentów nie może zatem zagrażać ukończeniu dochodzenia. Jeśli chodzi o argument Komisji, zgodnie z którym ujawnienie tych dokumentów osłabiłoby atmosferę wzajemnego zaufania między tą instytucją i przedsiębiorstwami oraz naruszyłoby skuteczność postępowań w sprawie kontroli koncentracji, Sąd odparł w pkt 100–103 zaskarżonego wyroku, że takie argumenty są nieprecyzyjne, ogólnikowe i hipotetyczne i nie pozwalają na uznanie, iż argumentacja Komisji ma rzeczywiście zastosowanie do każdego ze spornych dokumentów.

W przedmiocie odmowy częściowego dostępu do dokumentów wymienionych między Komisją a stronami zgłaszającymi oraz między Komisją a osobami trzecimi opartej na wyjątku przewidzianym w art. 4 ust. 6 rozporządzenia nr 1049/2001

- 18 Sąd uznał w pkt 107–113 zaskarżonego wyroku, że, choć art. 4 ust. 6 rozporządzenia nr 1049/2001 nie nakłada wymogu, aby częściowy dostęp do dokumentów był możliwy w każdym przypadku, niemniej przepis ustanawia wymóg przeprowadzenia konkretnej analizy treści każdego z tych dokumentów. Ocena dokumentów dokonana według ich kategorii, zamiast pod kątem konkretnych informacji w nich zawartych, jest zatem niewystarczająca. Należy oddalić więc argumentację Komisji, zgodnie z którą informacje przedstawione przez strony zgłaszające i przez osoby trzecie są ze sobą powiązane, efektem czego nie jest możliwe określenie fragmentów, do których mógł być udzielony dostęp, a to ze względu na to, iż Komisja zdaje się w ten sposób przyjmować, ogólnikowo i bez przeprowadzenia konkretnej analizy treści każdego dokumentu, że nawet częściowe ujawnienie wszystkich żądanych dokumentów naruszyłoby chronione interesy.

- 19 W tych okolicznościach Sąd orzekł w pkt 116 zaskarżonego wyroku, że należy stwierdzić nieważność spornej decyzji w zakresie, w jakim Komisja odmówiła w niej dostępu do dokumentów wymienionych z jednej strony między Komisją i stronami zgłaszającymi a z drugiej strony między Komisją i osobami trzecimi, ponieważ Komisja nie wykazała w sposób wystarczający pod względem prawnym, że ujawnienie tych dokumentów stanowiłoby rzeczywiste i konkretne zagrożenie dla chronionych interesów.

W przedmiocie odmowy dostępu do opinii prawnych opartej na wyjątku przewidzianym w art. 4 ust. 2 tiret drugie rozporządzenia nr 1049/2001

- 20 Niniejszy przypadek dotyczył odpowiedzi Służby Prawnej Komisji na pismo dotyczące konsultacji między służbami (dokument wewnętrzny nr 3) i wymiany korespondencji elektronicznej między właściwą służbą a służbą prawną w odniesieniu do tego projektu (dokument nr 4). Sąd zaznaczył w pkt 123 zaskarżonego wyroku, że wyjątek przewidziany w art. 4 ust. 2 tiret drugie rozporządzenia nr 1049/2001 ma na celu ochronę interesu instytucji polegającego na tym, by uzyskiwać szczere, obiektywne i wyczerpujące opinie prawne, lecz z pkt 42 i 43 wyroku Trybunału z dnia 1 lipca 2008 r. w sprawach połączonych C-39/05 P i C-52/05 P Szwecja i Turco przeciwko Radzie Zb.Orz. s. I-4723, wynika, iż aby można się było powołać na ryzyko naruszenia tego interesu, powinno ono dać się w rozsądny sposób przewidzieć, a nie być czysto hipotetyczne.
- 21 Sąd podkreślił w pkt 125–128 zaskarżonego wyroku, że choć zasadniczo dopuszczalne jest, by Komisja oparła się na ogólnych założeniach i względach natury ogólnej mających zastosowanie do niektórych kategorii dokumentów, musi ona jednak sprawdzić w każdym przypadku, zgodnie z tym, co orzekł Trybunał w pkt 50 ww. wyroku w sprawach połączonych Szwecja i Turco przeciwko Radzie, czy względy natury ogólnej faktycznie mają zastosowanie do dokumentu, o którego ujawnienie się wnioskuje. Tymczasem w spornej decyzji Komisja oparła się na względzie natury ogólnej bez konkretnego sprawdzenia w odniesieniu do każdej z żądanych opinii, czy względ ten faktycznie miał zastosowanie w okolicznościach niniejszej sprawy. Komisja nie wykazała zatem, w jaki sposób ujawnienie tych opinii prawnych miało stanowić rzeczywiste, racjonalnie przewidywalne, a nie czysto hipotetyczne zagrożenie dla ochrony tych opinii. Sąd uznał ponadto w pkt 129–131 zaskarżonego wyroku, że zasada przejrzystości ma także zastosowanie, gdy Komisja działa, jak w niniejszym przypadku, jako organ administracyjny, a nie jako prawodawca i że obowiązek przeprowadzenia konkretnej analizy każdego przypadku ma także zastosowanie w odniesieniu do bardzo krótkich dokumentów.
- 22 W tych okolicznościach Sąd orzekł w pkt 132 zaskarżonego wyroku, że odmowa dostępu do żądanych opinii prawnych powinna zostać uchylona ze względu na to, iż Komisja nie wykazała, że ujawnienie spornych dokumentów stanowiłoby rzeczywiste i konkretne zagrożenie dla ochrony opinii prawnych.

W przedmiocie odmowy udzielenia dostępu do wewnętrznych dokumentów Komisji opartej na wyjątku dotyczącym ochrony procesu podejmowania decyzji przewidzianym w art. 4 ust. 3 akapit drugi rozporządzenia nr 1049/2001

- 23 Niniejszy przypadek dotyczył wewnętrznych dokumentów nr 2–5. Sąd uznał w pkt 138 i 139 zaskarżonego wyroku, że chodzi o zawierające opinie dokumenty przygotowawcze do wydania decyzji ostatecznej Komisji, które wchodzi zatem w zakres stosowania wyjątku przewidzianego w art. 4 ust. 3 akapit drugi rozporządzenia nr 1049/2001, ponieważ można powołać się na wyjątek nawet po podjęciu przez instytucję tej decyzji. W pkt 141–144 zaskarżonego wyroku Sąd orzekł, iż zastosowanie tego wyjątku wymaga jednakże wykazania, że dostęp do żądanych dokumentów może stanowić rzeczywiste, konkretne i poważne zagrożenie dla ochrony procesu podejmowania decyzji przez daną instytucję oraz że ryzyko, że chroniony interes zostanie zagrożony, jest racjonalnie przewidywalne, a nie czysto hipotetyczne. Twierdzenie Komisji, zgodnie z którym ujawnienie żądanych dokumentów poważnie

zagroziłoby ochronie procesu podejmowania decyzji instytucji ze względu na zbiorowy charakter tego procesu, zostało zaś podniesione w sposób ogólny i abstrakcyjny bez poparcia konkretnymi argumentami odwołującymi się do treści danych dokumentów.

- 24 Sąd stwierdził w pkt 146 zaskarżonego wyroku, że Komisja oparła swoją ocenę raczej na charakterze dokumentów objętych wnioskiem niż na konkretnych informacjach zawartych rzeczywiście w tych dokumentach, podczas gdy taka ocena powinna być oparta na konkretnej analizie każdego żadanego dokumentu. Sąd oddalił także argument Komisji dotyczący zaufania i swobody wyrażania opinii jej służb, uznając, że te twierdzenia miały zbyt hipotetyczny charakter. Z powyższych rozważań Sąd wywiódł w pkt 147 zaskarżonego wyroku, że okoliczność, iż opinie są wyrażane przez służby Komisji w ramach postępowania w sprawie kontroli koncentracji przedsiębiorstw, nie uzasadnia domniemania zastosowania rozważanego wyjątku do wszystkich aktów wewnętrznych, które zawierają takie opinie.
- 25 W związku z powyższym Sąd uznał w pkt 150 zaskarżonego wyroku, że Komisja nie wykazała w sposób wymagany przepisami prawa, iż wyjątek przewidziany w art. 4 ust. 3 akapit drugi rozporządzenia nr 1049/2001 ma zastosowanie do żadanych dokumentów wewnętrznych.
- 26 Na podstawie wszystkich powyższych względów Sąd w pkt 154 zaskarżonego wyroku uznał, iż należy stwierdzić nieważność spornej decyzji.

Żądania stron wnoszących odwołanie

- 27 Komisja wnosi do Trybunału o:
- uchylenie zaskarżonego wyroku;
 - ostateczne rozstrzygnięcie kwestii będących przedmiotem niniejszego odwołania oraz
 - obciążenie Agrofert kosztami postępowania w obydwu instancjach.
- 28 Agrofert wnosi do Trybunału o:
- oddalenie odwołania w całości oraz
 - obciążenie Komisji kosztami postępowania.
- 29 Królestwo Szwecji wnosi do Trybunału o:
- oddalenie odwołania oraz
 - obciążenie Komisji kosztami postępowania poniesionymi przez Królestwo Szwecji.
- 30 Spółka PKN Orlen wnosi do Trybunału o:
- uchylenie zaskarżonego wyroku;
 - wydanie ostatecznego wyroku w przedmiocie kwestii będących przedmiotem niniejszego odwołania oraz
 - obciążenie Agrofert kosztami poniesionymi przez spółkę PKN Orlen w obydwu instancjach.

W przedmiocie odwołania

Argumentacja Komisji

- 31 Tytułem wstępu Komisja podnosi, że Sąd nie zmierzał w swym wyroku do ustanowienia prawdziwej i harmonijnej równowagi między wprowadzonymi przez rozporządzenia nr 139/2004 i nr 1049/2001 dwoma systemami prawnymi mającymi znaczenie w niniejszej sprawie i w ten sposób uniemożliwił zastosowanie reguł poufności dokumentów dotyczących kontroli koncentracji.

Zarzut pierwszy: błędna wykładnia rozporządzenia nr 1049/2001 z uwagi na to, że niektóre przepisy rozporządzenia nr 139/2004 nie zostały uwzględnione przy dokonywaniu wykładni wyjątków przewidzianych w art. 4 rozporządzenia nr 1049/2001

- 32 Komisja powtarza swoją przedstawioną przed Sądem argumentację, zgodnie z którą nakładające obowiązek poszanowania tajemnicy zawodowej art. 339 TFUE i art. 17 rozporządzenia nr 139/2004 są istotne dla wykładni i stosowania wyjątków od prawa dostępu przewidzianych przez rozporządzenie nr 1049/2001, w celu utrzymania jednności porządku unijnego prawnego poprzez spójną i harmonijną wykładnię różnych aktów prawodawczych.
- 33 Komisja twierdzi, że choć rozporządzenie nr 1049/2001 ustanawia normę ogólną, to ograniczenia prawa dostępu są jednakże sformułowane w sposób szeroki i powinny zatem być interpretowane w sposób umożliwiający ochronę uzasadnionych interesów, publicznych lub prywatnych, we wszystkich dziedzinach działalności instytucji, zwłaszcza w przypadku, gdy interesy te są wyraźnie chronione na podstawie innych postanowień prawa Unii. Znajduje to potwierdzenie w wyrokach z dnia 29 czerwca 2010 r. (w sprawie C-28/08 P Komisja przeciwko Bavarian Lager, Zb.Orz. s. I-6055, pkt 58, 59, 64, 65; w sprawie C-139/07 P Komisja przeciwko Technische Glaswerke Ilmenau, Zb.Orz. s. I-5885, pkt 61, 63), w których Trybunał odrzucił wykładnię rozporządzenia nr 1049/2001 dokonaną przez Sąd z tego powodu, że Sąd nie uwzględnił innych instrumentów prawnych, także mających zastosowanie w sprawach, w których wydano te wyroki. Podobnie swym wyrokiem z dnia 21 września 2010 r. w sprawach połączonych C-514/07 P, C-528/07 P i C-532/07 P Szwecja i in. przeciwko API i Komisji, Zb.Orz. s. I-8533, pkt 84, Trybunał potwierdził, że mające zastosowanie prawo podlega jednolitej wykładni.
- 34 Wniosek, do którego doszedł Sąd w zaskarżonym wyroku, powoduje zaś zdaniem Komisji konflikt między mającymi zastosowanie przepisami prawnymi. Rozporządzenie nr 139/2004 nakłada bowiem na przedsiębiorstwa uczestniczące w postępowaniu w sprawie kontroli koncentracji daleko idące obowiązki w zakresie przekazywania informacji i ujawniania tajemnic handlowych, przy czym obowiązkom tym odpowiadają przepisy tego rozporządzenia, które ustanawiają gwarancje zaostrzonej ochrony. Gwarancje te dotyczą z jednej strony zapewnienia prawidłowego funkcjonowania systemu kontroli koncentracji w interesie publicznym, a z drugiej strony – ochrony uzasadnionego interesu przedsiębiorstw, które przekazały Komisji informacje, polegającego na tym, aby informacje te były wykorzystywane wyłącznie do celów dochodzenia.
- 35 Komisja, odsyłając do art. 28 rozporządzenia Rady (WE) nr 1/2003 z dnia 16 grudnia 2002 r. w sprawie wprowadzenia w życie reguł konkurencji ustanowionych w art. 81 i 82 traktatu (Dz.U. L 1, s. 1), zaznacza, że obowiązek poszanowania tajemnicy handlowej przedsiębiorstw, który ma zastosowanie w całej dziedzinie konkurencji, ma także za cel zagwarantowanie prawa do obrony tych przedsiębiorstw, które to prawo należy do podstawowych zasad prawa Unii i jest zagwarantowane w art. 6 EKPC, zgodnie z tym, co Trybunał orzekł w pkt 299 wyroków z dnia 15 października 2002 r.: w sprawach połączonych C-238/99 P, C-244/99 P, C-245/99 P, C-247/99 P, od C-250/99 P do C-252/99 P oraz w sprawie C-254/99 P Limburgse Vinyl Maatschappij i in. przeciwko Komisji, Rec. s. I-8375. Co więcej, informacje przekazane Komisji przez przedsiębiorstwa uczestniczące w postępowaniu w sprawie kontroli koncentracji powinny być uznane za

należące do sfery ich prywatnej działalności w rozumieniu art. 8 EKPC. Zważywszy, że przedsiębiorstwa te mogą być zobowiązane do przekazania informacji Komisji, przesłanki określone w tym artykule powinny być spełnione.

- 36 Zgodnie z rozporządzeniem nr 139/2004 prawo dostępu do dokumentów zdaniem Komisji przysługuje tylko stronom bezpośrednio uczestniczącym w postępowaniu oraz, w razie konieczności – innym osobom fizycznym lub prawnym wykazującym uzasadniony interes. Każdemu innemu wnioskodawcy, który nie wykaże takiego interesu, odmawia się tego dostępu. Zgodnie zaś z interpretacją Sądu takiemu wnioskodawcy co do zasady przysługuje, na podstawie rozporządzenia nr 1049/2001, nieograniczony dostęp do każdego z dokumentów objętych wnioskiem i może on ponadto swobodnie wykorzystywać te dokumenty w dowolnym celu, co jest oczywiście sprzeczne z rozporządzeniem nr 139/2004. Zdaniem Komisji Sąd naruszył zatem prawo, uznając w pkt 88 zaskarżonego wyroku, że wynikający z rozporządzenia nr 139/2004 obowiązek ograniczenia wykorzystania uzyskanych informacji do celów wskazanych we wniosku o udzielenie informacji dotyczy tylko sposobu, w jaki Komisja może wykorzystywać dostarczone informacje, i nie reguluje dostępu do dokumentów gwarantowanego przez rozporządzenie nr 1049/2001.
- 37 Komisja utrzymuje, że w odniesieniu do dokumentów związanych z postępowaniami w sprawie kontroli koncentracji należy zastosować w drodze analogii rozważania przedstawione przez Trybunał w pkt 54, 55, 61 i 62 ww. wyroku w sprawie Komisja przeciwko Technische Glaswerke Ilmenau, wydanego w dziedzinie postępowań kontrolnych w sprawie pomocy państwa i uznać, że istnieje ogólne domniemanie, zgodnie z którym ujawnienie dokumentów wymienionych jedynie dla potrzeb postępowania w sprawie kontroli koncentracji, które nie są dostępne dla osób niewykazujących uzasadnionego interesu, może stwarzać zagrożenie dla ochrony celów dochodzenia. Wobec tego Sąd naruszył prawo, nie uwzględniając przepisów rozporządzenia nr 139/2004 i przyznając rozporządzeniu nr 1049/2001 pierwszeństwo stosowania przed innymi uregulowaniami prawa Unii, co równa się pozbawieniu skuteczności podstawowych zasad prawidłowego funkcjonowania systemu kontrolnego koncentracji. Komisja odsyła także w tym względzie do pkt 56 ww. wyroku w sprawie Komisja przeciwko Bavarian Lager.

Zarzut drugi: błędna wykładnia art. 4 ust. 2 i 3 rozporządzenia nr 1049/2001

– Pierwsza część zarzutu: w przedmiocie obowiązku przeprowadzenia konkretnej analizy każdego dokumentu

- 38 Komisja zaznacza, że zdaniem Sądu dana instytucja winna przeprowadzić konkretną analizę każdego dokumentu będącego przedmiotem wniosku o dostęp, nawet jeśli jest oczywiste, iż taki wniosek dotyczy dokumentów objętych jednym z wyjątków. Obowiązek ten ma mieć zastosowanie do wszystkich wyjątków wymienionych w art. 4 ust. 1–3 rozporządzenia nr 1049/2001, bez względu na dziedzinę, do jakiej należą żądane dokumenty, i niezależnie od specyfiki tej dziedziny. Sąd nie uwzględnił bowiem uregulowań mających zastosowanie do postępowań w sprawie kontroli koncentracji, podczas gdy Trybunał, biorąc pod uwagę szczególne cechy postępowania kontrolnego w sprawie pomocy państwa, w swoim ww. wyroku w sprawie Komisja przeciwko Technische Glaswerke Ilmenau uwzględnił ogólne domniemanie, zgodnie z którym ujawnienie dokumentów należących do akt sprawy może stwarzać co do zasady zagrożenie dla ochrony celów dochodzenia, efektem czego zgodnie z tym domniemaniem należało odmówić dostępu do wszystkich żądanych w tej sprawie dokumentów. Komisja uznaje, że taki wniosek narzuca się również w niniejszym przypadku.

– Druga część zarzutu: w przedmiocie wyjątku dotyczącego ochrony celów dochodzenia, przewidzianego w art. 4 ust. 2 tiret trzecie rozporządzenia nr 1049/2001

- 39 Co się tyczy stanowiska Sądu, zgodnie z którym na wyjątek ten nie można już się powoływać po wydaniu decyzji w sprawie koncentracji i po zakończeniu postępowania administracyjnego, Komisja odpiera, że w postępowaniu w sprawie kontroli koncentracji wyjątki dotyczące ochrony interesów

handlowych i celu dochodzenia są ściśle ze sobą związane i że przedstawione informacje nie tracą swego poufnego charakteru nawet po zakończeniu postępowania administracyjnego. Zgodnie zresztą z art. 4 ust. 7 rozporządzenia nr 1049/2001 interesy handlowe mogą podlegać ochronie nawet przez okres ponad 30 lat. Przyjęcie innego podejścia wywarłoby bardzo poważny negatywny wpływ na istniejącą po stronie przedsiębiorstw wolę współpracy z Komisją. Podkreślając, że zgodnie z brzmieniem rozważanego przepisu dany wyjątek ma chronić „cel dochodzenia”, a nie jedynie dochodzenie samo w sobie, Komisja utrzymuje, iż ogólne domniemanie ustalone w ww. wyroku w sprawie Komisja przeciwko Technische Glaswerke Ilmenau powinno być stosowane nawet w przypadku, gdy decyzja w sprawie koncentracji stała się ostateczna.

– Trzecia część zarzutu: w przedmiocie wyjątku dotyczącego ochrony interesów handlowych przewidzianego w art. 4 ust. 2 tiret pierwsze rozporządzenia nr 1049/2001

- 40 Wyjątek ten dotyczy dokumentów wymienionych między Komisją a stronami zgłaszającymi oraz między Komisją a osobami trzecimi. Komisja podtrzymuje swe stanowisko, zgodnie z którym przepisy w dziedzinie kontroli koncentracji przedsiębiorstw wymagają, aby przekazano jej szereg niezwykle poufnych informacji w oczywisty sposób objętych obowiązkiem poszanowania tajemnicy zawodowej zagwarantowanym w art. 339 TFUE i w art. 17 rozporządzenia nr 139/2004. Powód ten sam w sobie wystarcza już do odparcia stanowiska Sądu, zgodnie z którym należy określić w drodze indywidualnej analizy każdego dokumentu, którego dotyczy wnioski o ujawnienie, czy może ono stanowić konkretne i rzeczywiste zagrożenie chronionych tym wyjątkiem interesów.

– Czwarta część zarzutu: w przedmiocie wyjątku dotyczącego ochrony procesu podejmowania decyzji przewidzianego w art. 4 ust. 3 akapit drugi rozporządzenia nr 1049/2001

- 41 Powołanie się na ten wyjątek dotyczy dokumentów wewnętrznych nr 2–5. Komisja zauważa, że art. 17 ust. 3 rozporządzenia nr 802/2004 wyraźnie wyklucza dokumenty wewnętrzne z zakresu prawa dostępu do akt, jeżeli dostępu udzielono w celu umożliwienia stronom postępowania skorzystania z przysługującego im prawa do obrony. Ograniczenie dostępu do tych dokumentów uzasadnione jest charakterem postępowania i kolegialnym charakterem procesu podejmowania decyzji przez Komisję, który nakłada zdaniem tej instytucji na członków kolegium komisarzy wymóg dysponowania wszelkimi informacjami wymaganymi w celu wydania decyzji w interesie publicznym. Gdyby służby Komisji musiały uwzględniać ryzyko ujawnienia, czułyby się prawdopodobnie mniej swobodnie przy określaniu potencjalnych luk projektu decyzji lub przy wyrażaniu rozbieżnych opinii, co naruszałoby proces podejmowania decyzji. Z tego względu takie dokumenty nie powinny być dostępne nawet w przypadku, gdy decyzja w sprawie koncentracji stała się ostateczna. Co więcej, wykładnia rozporządzenia nr 1049/2001 dokonana przez Sąd przyznaje większe uprawnienia ogółowi społeczeństwa niż stronom, których bezpośrednio dotyczy postępowanie w sprawie kontroli koncentracji.

– Piąta część zarzutu: w przedmiocie wyjątku dotyczącego ochrony opinii prawnych przewidzianego w art. 4 ust. 2 tiret drugie rozporządzenia nr 1049/2001

- 42 Powołanie się na ten wyjątek dotyczy w szczególności dokumentów wewnętrznych nr 3 i 4. Komisja podnosi, że obydwie te opinie poddała ona konkretnej analizie, w następstwie której wysnuła wniosek, iż są one w każdym razie całkowicie objęte tym wyjątkiem. Następnie Komisja zbadała istnienie ewentualnego nadrzędnego interesu publicznego uzasadniającego ujawnienie tych dokumentów i doszła do wniosku, iż w niniejszym wypadku chodziło oczywiście o interes prywatny, ponieważ spółka Agrofert powołała się na „szkodę poniesioną przez nią i przez akcjonariuszy mniejszościowych spółki Unipetrol”.

Argumenty pozostałych uczestników postępowania

- 43 Spółka Agrofert będąca pozwaną w postępowaniu przed Sądem utrzymuje, że ww. wyrok w sprawie Komisja przeciwko Technische Glaswerke Ilmenau nie ma znaczenia w niniejszej sprawie, ponieważ dotyczy on postępowania w sprawie pomocy państwa, w którym kwestia dostępu do akt została

zorganizowana odmiennie. Spółka Agrofert podziela stanowisko Sądu, zgodnie z którym okoliczność, iż określony dokument ma związek z interesem chronionym wyjątkiem określonym w art. 4 ust. 2 i 3 rozporządzenia nr 1049/2001, nie może sama w sobie uzasadniać zastosowania tego wyjątku. Komisja winna była zatem zbadać wniosek o ujawnienie w świetle informacji zawartych w każdym żądanym dokumencie, a nie w sposób ogólny.

- 44 Spółka PKN Orlen, która wystąpiła w tym postępowaniu przed Sądem z interwencją po stronie Komisji, utrzymuje, że współpracowała z tą instytucją i miała pełne zaufanie co do tego, iż przekazane jej dokumenty zawierające tajemnicę handlową, jak również wszelka pozostała korespondencja wymieniona w ramach postępowania w sprawie kontroli koncentracji, zostaną wykorzystane jedynie do celów prowadzonego dochodzenia i nie zostanie ujawniona osobom trzecim. Spółka ta w pełni zasadnie żywiła to zaufanie w szczególności na podstawie rozporządzenia nr 139/2004. Prawo Unii nie może dawać gwarancji ochrony informacji i dokumentów na mocy jednego uregulowania, a na podstawie innego pozbawiać tę ochronę wszelkiej skuteczności. Charakter przekazanych informacji nie zmienia się po zakończeniu postępowania w sprawie koncentracji. Umożliwienie publicznego dostępu do akt po zakończeniu postępowania oznaczałoby, że dopuszczono do całkowitego obejścia względów uzasadniających ochronę czynności dochodzenia.
- 45 Królestwo Szwecji, które wystąpiło w tym postępowaniu przed Sądem z interwencją po stronie spółki Agrofert, twierdzi, że na podstawie rozporządzenia nr 1049/2001 dostęp do dokumentów stanowi ogólną zasadę. Wobec tego wyjątki od tej zasady powinny być interpretowane ściśle. Sposoby przeprowadzania procedury, jaką powinny stosować instytucje, w przypadku wniosków o dostęp zostały dokładnie określone przez Trybunał w ww. wyroku w sprawach połączonych Szwecja i Turco przeciwko Radzie, w którym Trybunał opisuje trzy etapy, jakie należy zwykle przejść w celu ustalenia, czy wniosek o dostęp może być uwzględniony. Sąd słusznie stwierdził w zaskarżonym wyroku, że Komisja w niniejszej sprawie nie wywiązała się z obowiązku przeprowadzenia wszystkich etapów analizy.
- 46 Królestwo Szwecji utrzymuje, że z faktu, iż w szczegółowych uregulowaniach istnieją różne zasady w dziedzinie dostępu do dokumentów, nie wynika, że te uregulowania, których cel jest zupełnie odmienny od celu wyjątków przewidzianych w rozporządzeniu nr 1049/2001, powinny automatycznie mieć pierwszeństwo przed przepisami tego rozporządzenia, ponieważ takie podejście pozbawia rozporządzenie nr 1049/2001 wszelkiej treści. W związku z powyższym zakres zastosowania ww. wyroku w sprawie Komisja przeciwko Technische Glaswerke Ilmenau jest ograniczony do dziedziny pomocy państwa. Podsumowując, nie istnieje bezwzględne prawo do poufności wszystkich podanych dokumentów i odmowa udzielenia dostępu do dokumentów może być uzasadniona tylko wyjątkami przewidzianymi w rozporządzeniu nr 1049/2001.

Ocena Trybunału

- 47 Na wstępie należy zaznaczyć, że Komisja w spornej decyzji dokonała rozróżnienia między z jednej strony, dokumentami, które instytucja ta wymieniła ze stronami zgłaszającymi i z osobami trzecimi w ramach spornego postępowania w sprawie kontroli koncentracji objętymi art. 4 ust. 2 tiret pierwsze i trzecie rozporządzenia nr 1049/2001 dotyczącymi ochrony interesów handlowych oraz ochrony celów dochodzenia oraz art. 17 rozporządzenia nr 139/2004, a z drugiej strony dokumentami wewnętrznymi sporządzonymi przez służby Komisji w ramach kontroli tej koncentracji, które należą do zakresu art. 4 ust. 2 tiret drugie i art. 4 ust. 3 akapit drugi rozporządzenia nr 1049/2001, dotyczącymi odpowiednio ochrony opinii prawnych i procesu podejmowania decyzji przez instytucje.
- 48 To rozróżnienie między dokumentami wymienionymi przez Komisję ze stronami zgłaszającymi oraz z osobami trzecimi z jednej strony a dokumentami wewnętrznymi z drugiej strony zostało zastosowane przez tę instytucję w jej odpowiedzi na skargę złożonej w postępowaniu w pierwszej

instancji, jak również przez Sąd w zaskarżonym wyroku. Co więcej, taka sama klasyfikacja rozważanych dokumentów stanowi schemat rozumowania Komisji w odwołaniu. W konsekwencji ocena Trybunału zostanie także przeprowadzona na podstawie tego samego rozróżnienia.

W przedmiocie odmowy udzielenia dostępu do dokumentów wymienionych między Komisją a stronami zgłaszającymi oraz między Komisją a osobami trzecimi

- 49 W zarzucie pierwszym, jak również w trzech pierwszych częściach drugiego zarzutu swego odwołania Komisja zarzuca w istocie Sądowi, że nie uwzględnił on odpowiednich przepisów rozporządzenia nr 139/2004 dotyczących dostępu do dokumentów postępowania w sprawie kontroli koncentracji przedsiębiorstw przy dokonywaniu wykładni wyjątków od prawa dostępu przewidzianych w art. 4 ust. 2 tiret pierwsze i trzecie rozporządzenia nr 1049/2001 odnoszących się odpowiednio do interesów handlowych i celu dochodzenia.
- 50 W świetle orzecznictwa Trybunału dotyczącego związku między rozporządzeniem nr 1049/2001 i niektórymi szczegółowymi uregulowaniami prawa Unii ustalonego w szczególności w ww. wyrokach: w sprawie Komisja przeciwko Bavarian Lager, w sprawie Komisja przeciwko Technische Glaswerke Ilmenau, a także w sprawie Szwecja i in. przeciwko API i Komisji to zastrzeżenie okazuje się zasadne.
- 51 Niniejsza sprawa dotyczy bowiem związków między rozporządzeniem nr 1049/2001 i innym uregulowaniem, a mianowicie rozporządzeniem nr 139/2004 regulującym szczególną dziedzinę prawa Unii. Te dwa rozporządzenia mają odrębne cele. Cel pierwszy polega na zapewnieniu jak największej możliwej przejrzystości procesowi podejmowania decyzji przez władze publiczne oraz informacjom, na których oparte są wydane przez te władze decyzje. Zmierza ono zatem do jak największego ułatwienia korzystania z prawa do dostępu do dokumentów, a także promowania dobrych praktyk administracyjnych w tym zakresie. Cel drugiego rozporządzenia polega na zapewnieniu poszanowania tajemnicy zawodowej w postępowaniach w sprawie kontroli koncentracji przedsiębiorstw o zasięgu wspólnotowym.
- 52 Powyższe rozporządzenia nie zawierają przepisów wskazujących wprost na pierwszeństwo jednego z rozporządzeń przed drugim. Wobec tego należy zapewnić takie stosowanie każdego z tych rozporządzeń, które jest zgodne ze stosowaniem drugiego z nich i umożliwić w ten sposób spójne stosowanie.
- 53 Zgodnie z orzecznictwem Trybunału, mimo że rozporządzenie nr 1049/2001 ma na celu zapewnienie możliwie najszerzego publicznego dostępu do dokumentów instytucji, prawo to w świetle systemu wyjątków przewidzianych w art. 4 tego rozporządzenia poddane jest pewnym ograniczeniom ze względu na interes publiczny lub prywatny (zob. podobnie ww. wyrok w sprawie Komisja przeciwko Technische Glaswerke Ilmenau, pkt 51).
- 54 W niniejszej sprawie wniosek złożony przez spółkę Agrofert dotyczy wszystkich nieopublikowanych dokumentów dotyczących rozważanego postępowania w sprawie kontroli koncentracji. Komisja odmówiła przekazania spółce Agrofert związanych z tym postępowaniem dokumentów wymienionych między Komisją a stronami zgłaszającymi lub osobami trzecimi, powołując się na wyjątki od prawa dostępu przewidziane w art. 4 ust. 2 tiret pierwsze i trzecie rozporządzenia nr 1049/2001, dotyczące odpowiednio ochrony interesów handlowych i ochrony celów dochodzenia.
- 55 W tym względzie należy zaznaczyć, że instytucja Unii, badając wniosek o udzielenie dostępu do dokumentów znajdujących się w jej posiadaniu może uwzględnić szereg powodów odmowy wskazanych w art. 4 rozporządzenia nr 1049/2001.
- 56 Bezsporne jest, że rozważane dokumenty mają rzeczywiście związek z dochodzeniem w rozumieniu tiret trzeciego przepisu wskazanego w pkt 54 niniejszego wyroku. Co więcej, zważywszy na cel postępowania w sprawie kontroli koncentracji, który polega na sprawdzeniu, czy koncentracja daje

stronom zgłaszającym siłę rynkową, która może w znaczący sposób wpłynąć na konkurencję, Komisja zbiera w ramach takiego postępowania mające szczególne znaczenie informacje handlowe dotyczące strategii handlowej przedsiębiorstw uczestniczących w tej koncentracji, ich kwot sprzedaży, udziałów w rynku lub kontaktów handlowych, efektem czego dostęp do dokumentów takiego postępowania kontrolnego może naruszyć ochronę interesów handlowych tych przedsiębiorstw. Wobec powyższego wyjątki dotyczące ochrony interesów handlowych i ochrony celu dochodzenia są w niniejszej sprawie ściśle ze sobą powiązane.

- 57 Niewątpliwie, aby uzasadnić odmowę udzielenia dostępu do dokumentu, nie wystarczy co do zasady powołać się na okoliczność, że dokument ten ma związek z czynnościami lub interesem wymienionymi w art. 4 ust. 2 rozporządzenia nr 1049/2001, ponieważ właściwa instytucja powinna również wyjaśnić, w jaki sposób dostęp do tego dokumentu mógłby stanowić konkretne i rzeczywiste zagrożenie interesu chronionego wyjątkiem przewidzianym w tym przepisie. Niemniej jednak jest dopuszczalne, by ta instytucja oparła się w tym względzie na ogólnych założeniach mających zastosowanie do niektórych kategorii dokumentów, ponieważ podobne względy natury ogólnej mogą mieć zastosowanie do wniosków o ujawnienie dotyczących dokumentów o tym samym charakterze (zob. ww. wyrok w sprawie Komisja przeciwko Technische Glaswerke Ilmenau, pkt 53, 54 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 58 W odniesieniu do postępowań kontrolnych w sprawie pomocy państwa Trybunał uznał, że takie ogólne założenia mogą wynikać z rozporządzenia Rady (WE) nr 659/1999 z dnia 22 marca 1999 r. ustanawiającego szczegółowe zasady stosowania art. [88 WE] (Dz.U. L 83, s. 1), szczegółowo regulującego dziedzinę pomocy państwa i zawierającego przepisy dotyczące dostępu do informacji i do dokumentów otrzymanych w ramach dochodzenia i postępowania kontrolnego w sprawie pomocy (zob. podobnie ww. wyrok w sprawie Komisja przeciwko Technische Glaswerke Ilmenau, pkt 55–57).
- 59 Takie ogólne założenia mają zastosowanie w dziedzinie postępowania w dziedzinie kontroli koncentracji przedsiębiorstw ze względu na to, że w przepisach, które regulują to postępowanie, przewidziano także rygorystyczne zasady w zakresie przetwarzania informacji otrzymanych lub ustalonych w ramach takiego postępowania.
- 60 Artykuł 17 i art. 18 ust. 3 rozporządzenia nr 139/2004, jak również art. 17 rozporządzenia nr 802/2004 regulują bowiem w zawężający sposób wykorzystanie informacji uzyskanych w ramach postępowania w sprawie kontroli koncentracji przedsiębiorstw, ograniczając dostęp do akt jedynie dla „stron bezpośrednio zaangażowanych” i „innych stron uczestniczących” z zastrzeżeniem uzasadnionego interesu uczestniczących w postępowaniu przedsiębiorstw polegającego na nieujawnianiu tajemnicy handlowej i wymagając, aby uzyskane informacje były wykorzystywane tylko do celów określonych we wniosku o udzielenie informacji, dochodzenia lub wysłuchania i aby nie zostały ujawnione informacje, które ze względu na swój charakter objęte są tajemnicą zawodową.
- 61 Prawo wglądu do akt postępowań administracyjnych w ramach postępowania w sprawie kontroli koncentracji oraz prawo dostępu do dokumentów wynikające z rozporządzenia nr 1049/2001 różnią się z prawnego punktu widzenia, co jednak nie zmienia faktu, że prowadzą do sytuacji porównywalnej pod względem funkcjonalnym. Niezależnie bowiem od podstawy prawnej przyznania dostępu do akt pozwala ono zainteresowanym na zapoznanie się z ogółem uwag i dokumentów przedstawionych Komisji (zob. podobnie ww. wyrok w sprawie Komisja przeciwko Technische Glaswerke Ilmenau, pkt 59).
- 62 W tych okolicznościach upubliczniony na podstawie rozporządzenia nr 1049/2001 dostęp do dokumentów wymienionych w ramach takiego postępowania między Komisją a stronami zgłaszającymi lub osobami trzecimi, jak zaznaczyła Komisja, mógłby naruszyć zamierzoną przez prawodawcę Unii w rozporządzeniu WE w sprawie koncentracji równowagę z jednej strony między ciążącym na zainteresowanych przedsiębiorstwach obowiązkiem przekazania Komisji potencjalnie mających

szczególne znaczenie informacji handlowych w celu umożliwienia jej dokonania oceny planowanej koncentracji ze wspólnym rynkiem i z drugiej strony gwarancją zaostrzonej ochrony obejmującą ze względu na tajemnicę zawodową i tajemnicę handlową informacje w ten sposób przekazane Komisji.

- 63 Gdyby osoby inne niż uprawnione do dostępu do akt w drodze przepisów w sprawie kontroli koncentracji lub osoby, które można było uznać za zainteresowane, lecz nie skorzystały z przysługującego im prawa dostępu do informacji lub odmówiono im takiego prawa, mogły uzyskać dostęp do dokumentów na podstawie rozporządzenia nr 1049/2001, system ustanowiony przez te przepisy zostałby podważony.
- 64 W związku z powyższym Sąd, dokonując wykładni wyjątków przewidzianych w art. 4 ust. 2 tiret pierwsze i trzecie rozporządzenia nr 1049/2001 winien był uwzględnić w zaskarżonym wyroku ogólne domniemanie, zgodnie z którym ujawnienie danych dokumentów stwarza zagrożenie dla ochrony interesów handlowych przedsiębiorstw uczestniczących w koncentracji, jak również dla ochrony celów dochodzenia dotyczących postępowania w sprawie kontroli koncentracji (zob. podobnie ww. wyrok w sprawie Komisja przeciwko Technische Glaswerke Ilmenau, pkt 61).
- 65 Przedstawione przez Sąd w pkt 88 zaskarżonego wyroku stanowisko, zgodnie z którym wynikający z rozporządzenia nr 139/2004 obowiązek ograniczenia wykorzystania informacji otrzymanych przez przedsiębiorstwa w ramach postępowania w sprawie kontroli koncentracji dotyczy tylko sposobu, w jaki Komisja może wykorzystać te informacje i nie reguluje dostępu do dokumentów gwarantowanego przez rozporządzenie nr 1049/2001, jest także błędne z prawnego punktu widzenia.
- 66 Ze względu na charakter interesów chronionych w ramach kontroli koncentracji przedsiębiorstw należy uznać, że wniosek przedstawiony w pkt 64 niniejszego wyroku należy wyciągnąć niezależnie od kwestii, czy wniosek o dostęp dotyczy postępowania kontrolnego już zakończonego, czy też jeszcze toczącego się. Publikacja mających szczególne znaczenie informacji dotyczących działalności gospodarczej uczestniczących w nim przedsiębiorstw może naruszyć ich interesy handlowe, niezależnie od toczącego się postępowania kontrolnego. Co więcej, perspektywa takiej publikacji po zakończeniu postępowania kontrolnego mogłaby zaszkodzić gotowości przedsiębiorstw do współpracy, jeżeli postępowanie jest w toku.
- 67 Tym samym należy podkreślić, że zgodnie z art. 4 ust. 7 rozporządzenia nr 1049/2001 wyjątki dotyczące interesów handlowych lub dokumentów o szczególnym znaczeniu mogą mieć zastosowanie przez okres 30 lat, a nawet, jeśli to konieczne, po tym okresie.
- 68 Wyżej wymienione ogólne domniemanie nie wyklucza możliwości wykazania, że dany dokument, o którego ujawnienie wniesiono, nie wchodzi w zakres tego domniemania lub że nadrzędny interes publiczny uzasadnia ujawnienie tego dokumentu zgodnie z art. 4 ust. 2 rozporządzenia nr 1049/2001 (ww. wyrok w sprawie Komisja przeciwko Technische Glaswerke Ilmenau, pkt 62).
- 69 W związku z powyższymi rozważaniami należy stwierdzić, iż, nie uwzględniając systemu regulującego dostęp do dokumentów w ramach postępowania w sprawie kontroli przedsiębiorstw i orzekając błędnie w istocie w pkt 63, 64, 66, 80, 101, 103, 104 i 110–114 zaskarżonego wyroku, iż nie było oczywiste w niniejszej sprawie, że należało odmówić dostępu do dokumentów wymienionych między Komisją a stronami zgłaszającymi oraz między Komisją a osobami trzecimi, których dotyczył wniosek złożony przez spółkę Agrofert na podstawie rozporządzenia nr 1049/2001, bez przeprowadzenia wcześniejszej konkretnej analizy każdego dokumentu, Sąd dokonał błędnej wykładni art. 4 ust. 2 tiret pierwsze i trzecie tego rozporządzenia.
- 70 W związku z powyższym należy uwzględnić zarzut pierwszy oraz trzy pierwsze części drugiego zarzutu odwołania, a zatem – uchylić zaskarżony wyrok w zakresie, w jakim stwierdził on nieważność spornej decyzji odmawiającej dostępu do dokumentów wymienionych między Komisją a stronami zgłaszającymi oraz między Komisją a osobami trzecimi.

W przedmiocie odmowy dostępu do wewnętrznych dokumentów Komisji

- 71 Ta odmowa dostępu dotyczy dokumentów opatrzonych w przedstawionym przez Komisję i zawartym w pkt 14 zaskarżonego wyroku wykazie numerami 2–5 (zob. pkt 7 niniejszego wyroku).
- 72 Stanowisko Komisji względem tych dokumentów, które wynika zarówno ze spornej decyzji, jak i z jej odpowiedzi na skargę przed Sądem, jak również z części czwartej i piątej drugiego zarzutu odwołania, jest oparte na argumentach, zgodnie z którym odmowa dostępu do tych dokumentów jest uzasadniona na podstawie wyjątku dotyczącego ochrony procesu podejmowania decyzji w rozumieniu art. 4 ust. 3 akapit drugi rozporządzenia nr 1049/2001 i co więcej w odniesieniu do dokumentów nr 3 i nr 4 – na podstawie wyjątku dotyczącego ochrony opinii prawnych zgodnie z art. 4 ust. 2 tiret drugie tego rozporządzenia.
- 73 W niniejszej sprawie jest bezsporne, iż wszystkie dokumenty wewnętrzne, do których dostępu żądano, wchodziły w zakres stosowania wyjątku opartego na ochronie procesu podejmowania decyzji przez instytucje i że dwa z tych dokumentów, a mianowicie dokumenty nr 3 i nr 4, wchodziły także w zakres stosowania wyjątku dotyczącego ochrony opinii prawnych. Nie ulega też wątpliwości, że w chwili złożenia wniosku o dostęp do tych dokumentów postępowanie w sprawie kontroli koncentracji, którego te dokumenty dotyczyły, było zakończone i że odpowiednia decyzja Komisji stała się już ostateczna.
- 74 W tym względzie należy zaznaczyć, że w przypadku gdy w chwili złożenia wniosku o dostęp do dokumentów wewnętrznych sporządzonych w ramach postępowania administracyjnego w sprawie kontroli koncentracji decyzja Komisji dotycząca rozważanej koncentracji została uchylona wyrokiem Sądu mającym powagę rzeczy osądzonej w braku odwołania od tego orzeczenia i gdyby w następstwie tego wyroku Komisja nie podjęła dochodzenia celem ewentualnego wydania nowej decyzji dotyczącej tej koncentracji, Trybunał, w wyroku z dnia 21 lipca 2011 r. w sprawie C-506/08 P Szwecja przeciwko MyTravel i Komisji, Zb.Orz. s. I-6237, zwanym dalej „wyrokiem w sprawie MyTravel”, orzekł w istocie, że, aby móc odmówić udzielenia dostępu do takiego dokumentu wewnętrznego, dana instytucja jest zobowiązana do przeprowadzenia konkretnej analizy spornego dokumentu i do przedstawienia konkretnych powodów, dla których uważa ona, iż ujawnienie tego dokumentu stanowiłoby konkretne i faktyczne zagrożenie interesu chronionego wyjątkiem określonym w art. 4 rozporządzenia ust. 3 akapit drugi lub w art. 4 ust. 2 tiret drugie rozporządzenia nr 1049/2001.
- 75 Takie samo rozwiązanie ma także zastosowanie do sytuacji takiej jak ta badana w niniejszej sprawie, w której wniosek o dostęp do dokumentów wewnętrznych został złożony, podczas gdy decyzja Komisji o zakończeniu postępowania w sprawie kontroli koncentracji, której dotyczą te dokumenty, stała się ostateczna w braku zaskarżenia tej decyzji przed sądem.
- 76 W takim przypadku do Komisji należy bowiem przedstawienie w decyzji o odmowie dostępu konkretnych powodów popartych uzasadnionymi argumentami odwołujących się do konkretnej treści poszczególnych żądanych dokumentów i umożliwiających wyciągnięcie wniosku, że ujawnienie każdego z tych dokumentów poważnie zagroziłoby procesowi podejmowania decyzji przez tę instytucję (zob. podobnie ww. wyrok w sprawie MyTravel, pkt 81, 82, 89, 90, 98, 102, 103).
- 77 W tym względzie należy zaznaczyć, że na wyjątek przewidziany w art. 4 ust. 3 akapit drugi rozporządzenia nr 1049/2001, mający zastosowanie po podjęciu decyzji, można powołać się jedynie po spełnieniu rygorystycznych warunków (zob. podobnie ww. wyrok w sprawie MyTravel, pkt 78–80). Wyjątek ten obejmuje bowiem jedynie niektóre rodzaje dokumentów i wymogiem mogącym uzasadnić odmowę jest okoliczność, że ujawnienie „poważnie” zagroziłoby procesowi podejmowania decyzji przez tę instytucję.
- 78 W odniesieniu do powołania się na wyjątek oparty na ochronie opinii prawnych należy także nadać szczególną wagę okoliczności, że w niniejszym przypadku decyzja Komisji stała się ostateczna i nie można było wnieść do sądów Unii żadnej skargi w przedmiocie zgodności tej decyzji z prawem. W tych

okolicznościach dana instytucja powinna uzasadnić, w jaki sposób dostęp do danego dokumentu może konkretnie i faktycznie, a nie na podstawie ogólnych i abstrakcyjnych względów, zagrozić interesowi chronionemu tym wyjątkiem (zob. podobnie wyrok w sprawie MyTravel, pkt 110, 115, 117).

- 79 Z uwagi na powyższe należy stwierdzić, iż w niniejszym przypadku Sąd nie naruszył prawa, uznając w istocie w pkt 120–132 i 137–147 zaskarżonego wyroku, że Komisja powinna była wykazać, że dostęp – w tym częściowy – do każdego z żądanych dokumentów wewnętrznych mógł stanowić rzeczywiste, konkretne i poważne zagrożenie dla ochrony procesu podejmowania decyzji przez instytucję i że w szczególności ujawnienie dokumentów zawierających opinie prawne stanowiłoby racjonalnie przewidywalne, a nie czysto hipotetyczne, zagrożenie dla ochrony tych opinii.
- 80 W związku z powyższym części czwartą i piątą drugiego zarzutu odwoławczego należy oddalić w całości.

W przedmiocie wniesionej do Sądu skargi

- 81 Zgodnie z art. 61 akapit pierwszy zdanie drugie statutu Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, w przypadku uchylenia zaskarżonego wyroku Trybunał może wydać orzeczenie ostateczne w sprawie, jeśli stan postępowania na to pozwala. Okoliczność taka zachodzi w niniejszej sprawie w odniesieniu do sporu dotyczącego odmowy udzielenia dostępu do dokumentów objętych tą częścią zaskarżonego wyroku, którą to należy uchylić w niniejszym wyroku.
- 82 Trybunał posiada bowiem informacje niezbędne, by wydać ostateczne rozstrzygnięcie w przedmiocie zarzutów skargi spółki Agrofert skierowanych przeciwko odmowie przyznania przez Komisję dostępu do dokumentów, które wymieniła ona ze stronami zgłaszającymi i z osobami trzecimi; uzasadniając tę odmowę Komisja powołała się na wyjątki dotyczące ochrony interesów handlowych i celu dochodzenia.
- 83 Co się tyczy stosowania tych wyjątków, spółka Agrofert twierdziła w pierwszej kolejności w swej skardze do Sądu, iż art. 4 ust. 2 tiret pierwsze i trzecie rozporządzenia nr 1049/2001 powinien być interpretowany w ten sposób, że dana instytucja jest zobowiązana do przeprowadzenia konkretnej analizy każdego dokumentu wskazanego we wniosku o dostęp, że nie wszystkie dokumenty i wszystkie informacje w nich zawarte są objęte tymi wyjątkami i że, w konsekwencji, można było odmówić dostępu tylko do niektórych fragmentów danego dokumentu. Co więcej, Komisja błędnie jej zdaniem powołała się na art. 17 rozporządzenia nr 139/2004.
- 84 Jak zaś wynika w szczególności z pkt 57–67 niniejszego wyroku, art. 4 ust. 2 tiret pierwsze i trzecie rozporządzenia nr 1049/2001 interpretowany w świetle szczególnego uregulowania w dziedzinie kontroli w sprawie koncentracji przedsiębiorstw pozwala Komisji zastosować ogólne domniemanie, zgodnie z którym ujawnienie dokumentów wymienionych ze stronami zgłaszającymi i z osobami trzecimi w ramach takiego postępowania kontrolnego narusza co do zasady ochronę interesów handlowych uczestniczących w nim przedsiębiorstw i ochronę związanego z tym postępowaniem celu dochodzenia, bez konieczności zbadania przez Komisję w konkretny sposób każdego z tych dokumentów. W związku z powyższym tę argumentację spółki Agrofert należy oddalić.
- 85 W drugiej kolejności spółka Agrofert podniosła przez Sądem, że ujawnienia wnioskowanych dokumentów wymaga nadrzędny interes publiczny, polegający w niniejszym przypadku na szkodzie, jaką poniosła ta strona jako akcjonariusz mniejszościowy spółki Unipetrol, przejętej przez PKN Orlen w ramach spornej koncentracji.
- 86 W tym względzie, chociaż, jak wprawdzie wynika z pkt 68 niniejszego wyroku, ww. ogólne domniemanie nie wyklucza przysługującego zainteresowanemu prawa do wykazania istnienia nadrzędnego interesu publicznego uzasadniającego ujawnienie żądanych dokumentów, należy jednak uznać, że interes wskazany przez spółkę Agrofert nie stanowi nadrzędnego interesu publicznego w rozumieniu art. 4 ust. 2 rozporządzenia nr 1049/2001. Wobec powyższego argumentacja ta jest bezzasadna.

- 87 Inne przedstawione przez spółkę Agrofert w postępowaniu w pierwszej instancji argumenty są również bezzasadne.
- 88 Zarzut dotyczący naruszenia art. 1 akapit drugi TUE odpowiada zarzutowi dotyczącemu błędnego zastosowania wyjątków wskazanych w art. 4 ust. 2 rozporządzenia nr 1049/2001. Zasada otwartości ustanowiona w sposób ogólny w tym art. 1 akapit drugi znajduje konkretny wyraz w tym rozporządzeniu.
- 89 Zarzut dotyczący złej administracji w ramach rozpatrywania wniosku o dostęp, w którym spółka Agrofert twierdzi, że Komisja przekroczyła terminy na udzielenie odpowiedzi na jej wniosek potwierdzający, jest bezskuteczny. Uwzględniając, że Komisja udzieliła odpowiedzi na ten wniosek, zanim Agrofert wyciągnęła konsekwencje z braku odpowiedzi w terminie zgodnie z art. 8 ust. 3 rozporządzenia nr 1049/2001, to przekroczenie terminu nie może powodować niezgodności z prawem tej odpowiedzi Komisji uzasadniającej stwierdzenie jej nieważności.
- 90 W konsekwencji należy oddalić wniesioną do Sądu skargę spółki Agrofert o stwierdzenie nieważności spornej decyzji w zakresie, w jakim odmawia ona dostępu do dokumentów wymienionych między Komisją a stronami zgłaszającymi oraz między Komisją a osobami trzecimi w ramach postępowań w sprawie kontroli koncentracji spółki PKN Orlen i spółki Unipetrol.

W przedmiocie kosztów

- 91 Zgodnie z art. 122 akapit pierwszy regulaminu postępowania przed Trybunałem, jeżeli odwołanie jest bezzasadne lub jeżeli odwołanie jest zasadne, a Trybunał orzeka ostatecznie w przedmiocie sporu, rozstrzyga on o kosztach.
- 92 Zgodnie z art. 69 § 2 tego regulaminu, mającym zastosowanie do postępowania odwoławczego na podstawie art. 118 tego regulaminu, kosztami zostaje obciążona, na żądanie strony przeciwnej, strona przegrywająca sprawę. Na podstawie art. 69 § 3 regulaminu w razie częściowego tylko uwzględnienia żądań oraz w przypadkach szczególnych Trybunał może postanowić, że koszty zostaną podzielone albo że każda ze stron pokryje swoje własne koszty. W art. 69 § 4 akapit pierwszy tego regulaminu przewidziano, że państwa członkowskie – interwenienci – pokrywają własne koszty, a w art. 69 § 4 akapit trzeci, że Trybunał może obciążyć innych interwenientów ich własnymi kosztami.
- 93 Ponieważ żądania Komisji zostały uwzględnione tylko częściowo, a skarga spółki Agrofert została częściowo oddalona, należy orzec, iż każda ze stron pokryje własne koszty postępowania poniesione zarówno w pierwszej instancji, jak i w ramach niniejszego odwołania.
- 94 Spółka PKN Orlen i Królestwo Szwecji pokrywają własne koszty.

Z powyższych względów Trybunał (trzecia izba) orzeka, co następuje:

- 1) Uchyla się pkt 2 sentencji wyroku Sądu Unii Europejskiej z dnia 7 lipca 2010 r. w sprawie T-111/07 Agrofert Holding przeciwko Komisji w zakresie, w jakim Sąd stwierdził w nim nieważność decyzji Komisji Europejskiej D(2007) 1360 z dnia 13 lutego 2007 r. odmawiającej dostępu do dokumentów sprawy COMP/M.3543 dotyczącej koncentracji Polskiego Koncernu Naftowego Orlen SA i spółki Unipetrol, wymienionych między Komisją a stronami zgłaszającymi oraz między Komisją a osobami trzecimi.
- 2) Uchyla się pkt 3 sentencji tego wyroku.
- 3) W pozostałej części odwołanie zostaje oddalone.

- 4) Oddalona zostaje wniesiona przez spółkę Agrofert Holding a.s. do Sądu Unii Europejskiej skarga o stwierdzenie nieważności decyzji Komisji Europejskiej D(2007) 1360 z dnia 13 lutego 2007 r. odmawiającej dostępu do dokumentów sprawy COMP/M.3543 dotyczącej koncentracji spółki Polski Koncern Naftowy Orlen SA i spółki Unipetrol, wymienionych między Komisją i zgłaszającymi stronami oraz między Komisją oraz osobami trzecimi.
- 5) Komisja Europejska i spółka Agrofert Holding a.s. pokryją własne koszty poniesione zarówno w pierwszej instancji, jak i w ramach niniejszego odwołania.
- 6) Polski Koncern Naftowy Orlen SA i Królestwo Szwecji pokryją własne koszty.

Podpisy