



Zbiór Orzeczeń

WYROK TRYBUNAŁU (trzecia izba)

z dnia 27 lutego 2014 r.*

Odwołanie — Rozporządzenie (WE) nr 1049/2001 — Dostęp do dokumentów instytucji — Dokumenty związane z postępowaniem na podstawie art. 81 WE — Rozporządzenia (WE) nr 1/2003 i (WE) nr 773/2004 — Odmowa dostępu — Wyjątki związane z ochroną dochodzenia, interesami handlowymi oraz procesem podejmowania decyzji przez instytucje — Obowiązek przeprowadzenia przez daną instytucję konkretnej i indywidualnej analizy treści każdego z dokumentów, których dotyczy wnioszek o udzielenie dostępu

W sprawie C-365/12 P

mającej za przedmiot odwołanie w trybie art. 56 statutu Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, wniesione w dniu 31 lipca 2012 r.,

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

wnosząca odwołanie,

w której pozostałymi uczestnikami postępowania są:

EnBW Energie Baden-Württemberg AG, z siedzibą w Karlsruhe (Niemcy), reprezentowana przez A. Hahna oraz A. Bacha, Rechtsanwälte,

strona skarżąca w pierwszej instancji,

Królestwo Szwecji, reprezentowane przez C. Meyer-Seitz, działającą w charakterze pełnomocnika,

Siemens AG, z siedzibą w Berlinie (Niemcy) oraz w Monachium (Niemcy), reprezentowana przez I. Brinkera, C. Steinlego oraz M. Holma-Hadulle, Rechtsanwälte,

ABB Ltd, z siedzibą w Zurychu (Szwajcaria), reprezentowana przez J. Lawrence'a, solicitor, H. Bergmanna oraz A. Huttenlauch, Rechtsanwälte,

interwenienci w pierwszej instancji,

TRYBUNAŁ (trzecia izba),

w składzie: M. Ilešič, prezes izby, C.G. Fernlund A. Ó Caoimh (sprawozdawca), C. Toader i E. Jarašiūnas, sędziowie,

rzecznik generalny: P. Cruz Villalón,

* Język postępowania: niemiecki.

sekretarz: M. Aleksejev, administrator,

uwzględniając pisemny etap postępowania i po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 13 czerwca 2013 r.,
po zapoznaniu się z opinią rzecznika generalnego na posiedzeniu w dniu 3 października 2013 r.,
wydaje następujący

Wyrok

- 1 W swoim odwołaniu Komisja Europejska wnosi o uchylenie wyroku Sądu Unii Europejskiej z dnia 22 maja 2012 r. w sprawie T-344/08 EnBW Energie Baden-Württemberg przeciwko Komisji (zwanego dalej „zaskarżonym wyrokiem”), na mocy którego Sąd stwierdził nieważność decyzji Komisji SG.E.3/MV/psi D(2008) 4931 z dnia 16 czerwca 2008 r. oddalającej wniosek EnBW Energie Baden-Württemberg AG (zwanego dalej „EnBW”) o udzielenie dostępu do akt postępowania COMP/F/38.899 – Rozdzielnicze z izolacją gazową (zwanego dalej „sporną decyzją”).

Ramy prawne

- 2 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 owych instytucji.
- 3 Artykuł 4 tego rozporządzenia, zatytułowany „Wyjątki”, brzmi następująco:

„[...]”

2. Instytucje odmawiają dostępu do dokumentu w przypadku, gdy ujawnienie go naruszyłoby ochronę:

- interesów handlowych osoby fizycznej lub prawnej, w tym własności intelektualnej,
- postępowań sądowych lub opinii prawnej,
- celu kontroli, dochodzenia lub audytu,

chyba że za ujawnieniem przemawia nadrzędny interes publiczny.

3. Dostęp do dokumentu sporządzonego przez instytucję na użytek wewnętrzny lub otrzymanego przez instytucję, który odnosi się do spraw, w przypadku których decyzja nie została podjęta przez instytucję, nie zostaje udzielony, jeśli ujawnienie takiego dokumentu poważnie naruszyłoby proces podejmowania decyzji przez tę instytucję, chyba że za ujawnieniem przemawia nadrzędny interes publiczny.

Dostęp do dokumentu zawierającego opinie na użytek wewnętrzny jako część obrad i wstępnych konsultacji w ramach zainteresowanej instytucji nie zostaje udzielony nawet po podjęciu decyzji, jeśli ujawnienie takiego dokumentu poważnie naruszyłoby proces podejmowania decyzji przez tę instytucję, chyba że za ujawnieniem przemawia interes publiczny.

[...]”

6. Jeśli jakiegokolwiek wyjątki dotyczą jedynie części dokumentu, którego dotyczy wniosek o ujawnienie, pozostałe części dokumentu zostają ujawnione.

7. Wyjątki ustanowione w ust. 1–3 mają zastosowanie wyłącznie przez okres, w którym ochrona ta jest uzasadniona ze względu na treść dokumentu. Wyjątki mogą być stosowane przez okres nieprzekraczający 30 lat. W przypadku dokumentów objętych wyjątkiem ze względu na prywatność lub interesy handlowe oraz w przypadku dokumentów mających szczególne znaczenie wyjątki mogą, jeśli to konieczne, obowiązywać nadal po tym okresie”.

4 Rozporządzenie Rady (WE) nr 1/2003 z dnia 16 grudnia 2002 r. w sprawie wprowadzenia w życie reguł konkurencji ustanowionych w art. 81 [WE] i 82 [WE] (Dz.U. L 1, s. 1) określa w art. 17–22 uprawnienia dochodzeniowe Komisji. Uprawnienia te obejmują w szczególności żądania informacji (art. 18) oraz kontrole w przedsiębiorstwach (art. 20) lub w innych pomieszczeniach (art. 21).

5 Artykuł 27 owego rozporządzenia, zatytułowany „Procedura wysłuchania stron, wnoszenie wniosków i inne sprawy [Procedura wysłuchania stron, wnioskodawców i osób trzecich]”, stanowi w ust. 2, co następuje:

„W toku postępowania respektuje się prawo stron do obrony. Strony mają prawo wglądu do akt Komisji przy zachowaniu uzasadnionego interesu przedsiębiorstw w zakresie ochrony tajemnicy handlowej. Prawo wglądu do akt nie obejmuje informacji poufnych i wewnętrznych dokumentów Komisji lub organów ochrony konkurencji państw członkowskich. W szczególności prawo wglądu do akt nie obejmuje korespondencji między Komisją a organami ochrony konkurencji państw członkowskich lub między tymi ostatnimi, w tym dokumentów sporządzonych na mocy art. 11 i 14. Nie zabrania to Komisji ujawnienia i wykorzystania informacji koniecznej do udowodnienia naruszenia”.

6 Artykuł 28 wskazanego rozporządzenia, zatytułowany „Tajemnica służbowa”, stanowi:

„1. Bez uszczerbku dla art. 12 i 15 informacje zebrane na mocy art. 17 i 22 wykorzystuje się tylko do celów, dla jakich zostały zebrane.

2. Bez uszczerbku dla wymiany i wykorzystania informacji przewidzianych w art. 11, 12, 14, 15 i 27 Komisja i organy ochrony konkurencji państw członkowskich, ich urzędnicy, funkcjonariusze i inne osoby pracujące pod nadzorem tych organów, jak również urzędnicy i funkcjonariusze innych organów państw członkowskich nie ujawnią informacji zebranych lub wymienionych przez nich zgodnie z niniejszym rozporządzeniem oraz objętych obowiązkiem zachowania tajemnicy służbowej. Obowiązek ten dotyczy również wszystkich przedstawicieli i ekspertów państw członkowskich uczestniczących w posiedzeniach Komitetu Doradczego na mocy art. 14”.

7 Rozporządzenie Komisji (WE) nr 773/2004 z dnia 7 kwietnia 2004 r. odnoszące się do prowadzenia przez Komisję postępowań zgodnie z art. 81 [WE] i art. 82 [WE] (Dz.U. L 123, s. 18) stanowi w art. 6, zatytułowanym „Udział wnioskodawców w postępowaniach”, co następuje:

„1. W przypadku gdy Komisja wyda przedstawienie zarzutów dotyczące sprawy, w odniesieniu do którego otrzymała wniosek, dostarcza wnioskodawcy kopię jawnej wersji przedstawienia zarzutów oraz wyznacza termin, w którym wnioskodawca może pisemnie przedstawić swoją opinię.

[...]”.

8 Artykuł 8 tego rozporządzenia, zatytułowany „Dostęp do informacji”, przewiduje:

„1. W przypadku gdy Komisja poinformowała wnioskodawcę o swoim zamiarze odrzucenia wniosku zgodnie z art. 7 ust. 1, wnioskodawca może żądać dostępu do dokumentów, na których Komisja opiera swoją tymczasową ocenę. Jednakże w tym celu wnioskodawca może nie uzyskać dostępu do tajemnic handlowych oraz innych poufnych informacji należących do innych stron uczestniczących w postępowaniach.

2. Dokumenty, do których wnioskodawca uzyskał dostęp w kontekście postępowań prowadzonych przez Komisję na mocy art. 81 [WE] i 82 [WE], mogą zostać wykorzystane przez wnioskodawcę wyłącznie do celów postępowań sądowych lub administracyjnych, mających na celu stosowanie tych postanowień traktatu”.

- 9 Artykuł 15 wskazanego rozporządzenia, zatytułowany „Dostęp do akt i postępowanie z informacjami poufnymi”, ma następujące brzmienie:

„1. W przypadku żądania Komisja przyznaje dostęp do akt stronom, do których skierowano przedstawienie zarzutów. Dostęp jest przyznawany po notyfikacji przedstawienia zarzutów.

2. Prawo dostępu do akt nie obejmuje tajemnic handlowych, innych poufnych informacji oraz wewnętrznych dokumentów Komisji lub organów ochrony konkurencji państw członkowskich. Prawo dostępu do akt nie obejmuje także korespondencji pomiędzy Komisją a organami ochrony konkurencji państw członkowskich lub pomiędzy tymi ostatnimi, w przypadku gdy taka korespondencja jest dołączona do akt Komisji.

3. Niniejsze rozporządzenie w żaden sposób nie zabrania Komisji ujawniania oraz wykorzystywania informacji niezbędnych do udowodnienia naruszenia art. 81 [WE] lub 82 [WE].

4. Dokumenty uzyskane w wyniku dostępu do akt zgodnie z niniejszym artykułem wykorzystywane są wyłącznie do celów postępowań sądowych lub administracyjnych dla stosowania art. 81 [WE] i art. 82 [WE]”.

- 10 Artykuł 16 wskazanego rozporządzenia, zatytułowany „Identyfikacja i ochrona informacji poufnych”, stanowi w ust. 1:

„Informacje, w tym dokumenty, nie są zgłaszane ani udostępniane przez Komisję w takim zakresie, w jakim zawierają tajemnice handlowe lub inne poufne informacje dowolnej osoby”.

Okoliczności powstania sporu

- 11 EnBW jest przedsiębiorstwem prowadzącym działalność w zakresie dystrybucji energii. Uważa się ona za poszkodowaną wskutek działania kartelu producentów rozdzielnic z izolacją gazową (zwanymi dalej „RIG”), na którego uczestników nałożono sankcje decyzją Komisji C(2006) 6762 wersja ostateczna z dnia 24 stycznia 2007 r. dotyczącą postępowania na mocy art. 81 [WE] i art. 53 porozumienia EOG (sprawa COMP/38.899 – Rozdzielnice z izolacją gazową) (zwaną dalej „decyzją w sprawie RIG”). Jednymi z tych producentów są Siemens AG (zwana dalej „Siemensem”) i ABB Ltd (zwana dalej „ABB”).

- 12 W decyzji w sprawie RIG Komisja stwierdziła, iż kilka przedsiębiorstw naruszyło art. 81 ust. 1 WE oraz art. 53 porozumienia o Europejskim Obszarze Gospodarczym z dnia 2 maja 1992 r. (Dz.U. 1994, L 1, s. 3) poprzez uczestnictwo w kartelu na rynku RIG, w ramach którego oszukiwały one w postępowaniach przetargowych, ustalały ceny oraz rozdzielały między sobą projekty i zamówienia dotyczące RIG w Europie. W konsekwencji Komisja nałożyła na przedsiębiorstwa uczestniczące w tym kartelu grzywny, których kwota wyniosła łącznie 750 mln EUR.

- 13 W dniu 9 listopada 2007 r. EnBW, powołując się na rozporządzenie nr 1049/2001, zwróciła się do Komisji z wnioskiem o udzielenie dostępu do wszystkich dokumentów znajdujących się w aktach sprawy postępowania prowadzącego do przyjęcia decyzji w sprawie RIG.

- 14 Po przeprowadzeniu rozmów z Komisją EnBW oświadczyła, że wniosek ten jest bezprzedmiotowy, podobnie jak wniosek potwierdzający z dnia 10 grudnia 2007 r., i w dniu 13 grudnia 2007 r. złożyła nowy wniosek o dostęp do dokumentów dotyczących wskazanej sprawy. W piśmie przesłanym faksem w dniu 11 stycznia 2008 r. skarżąca doprecyzowała swój wniosek, wyłączając z jego zakresu trzy kategorie dokumentów, a mianowicie wszystkie dokumenty odnoszące się wyłącznie do struktury przedsiębiorstw uczestniczących w kartelu, wszystkie dokumenty mające znaczenie wyłącznie dla identyfikacji adresata decyzji w sprawie RIG oraz wszystkie dokumenty zredagowane w całości w języku japońskim.
- 15 W dniu 16 czerwca 2008 r. Komisja oddaliła ów wniosek poprzez przyjęcie spornej decyzji.
- 16 W pkt 2 owej decyzji Komisja sklasyfikowała dokumenty zawarte w aktach, o których mowa, w pięciu następujących kategoriach:
- 1) dokumenty przedłożone w ramach wniosku o zwolnienie z grzywny lub jej złagodzenie, a mianowicie oświadczenia poszczególnych przedsiębiorstw oraz wszelkie dokumenty przedłożone przez nie w ramach wniosku o zwolnienie z grzywny bądź jej złagodzenie (zwana dalej „kategorią 1”);
 - 2) żądania przedstawienia informacji oraz udzielone przez strony odpowiedzi na te żądania (zwana dalej „kategorią 2”);
 - 3) dokumenty uzyskane w toku kontroli, a mianowicie dokumenty zajęte podczas kontroli przeprowadzonych w lokalach poszczególnych przedsiębiorstw (zwana dalej „kategorią 3”);
 - 4) pismo w sprawie przedstawienia zarzutów i odpowiedzi stron (zwana dalej „kategorią 4”);
 - 5) dokumenty wewnętrzne:
 - a) dokumenty dotyczące okoliczności faktycznych, a mianowicie, po pierwsze, uwagi merytoryczne na temat wniosków, jakie miały zostać wyciągnięte z zebranych dowodów, po drugie, korespondencja z innymi władzami ds. konkurencji, oraz po trzecie, konsultacje z innymi służbami Komisji, które brały udział w sprawie [zwana dalej „kategorią 5 lit. a”];
 - b) dokumenty postępowania, a mianowicie pełnomocnictwa do kontroli, protokoły kontroli, sprawozdania z kontroli, wykazy dokumentów uzyskanych w toku kontroli, pisma dotyczące doręczenia pewnych dokumentów i uwagi do akt [zwana dalej „kategorią 5 lit. b”].
- 17 W pkt 3 spornej decyzji Komisja wyjaśniła, że każda ze wskazanych kategorii objęta jest wyjątkiem przewidzianym w art. 4 ust. 2 tiret trzecie rozporządzenia nr 1049/2001 i że dokumenty zaliczone do kategorii 5 lit. a) objęte są także wyjątkiem przewidzianym w art. 4 ust. 3 tego rozporządzenia.
- 18 W pkt 4 spornej decyzji Komisja wyjaśniła, że dokumenty należące do kategorii 1–4 objęte są wyjątkiem przewidzianym w art. 4 ust. 2 tiret pierwsze rozporządzenia nr 1049/2001.
- 19 W pkt 5 spornej decyzji Komisja wskazała, iż nie może doszukać się niczego, co świadczyłoby o istnieniu nadrzędnego interesu publicznego uzasadniającego udostępnienie dokumentów objętych wnioskiem w rozumieniu art. 4 ust. 2 rozporządzenia nr 1049/2001.
- 20 Wreszcie w pkt 6 spornej decyzji Komisja uzasadniła odmowę udzielenia dostępu do części akt okoliczności, że wszystkie dokumenty zgromadzone w aktach objęte są w pełni wyjątkami przewidzianymi w rozporządzeniu nr 1049/2001.

Postępowanie przed Sądem i zaskarżony wyrok

- 21 Pismem złożonym w sekretariacie Sądu w dniu 25 sierpnia 2008 r. EnBW wniosła skargę o stwierdzenie nieważności spornej decyzji. Królestwo Szwecji przystąpiło do sprawy w charakterze interwenienta popierającego żądania owej skargi, podczas gdy Komisję poparli Siemens i ABB.
- 22 Na poparcie skargi EnBW podniosła cztery zarzuty. Pierwszy z nich dotyczył naruszenia art. 4 ust. 2 tiret pierwsze i trzecie oraz art. 4 ust. 3 akapit drugi rozporządzenia nr 1049/2001, podczas gdy zarzut czwarty dotyczył zasadniczo oczywistego błędu w ocenie zakresu wniosku o dostęp do dokumentów.
- 23 W pierwszej kolejności Sąd rozpatrzył w pkt 32–37 zaskarżonego wyroku zarzut czwarty. Sąd uwzględnił ten zarzut z uzasadnieniem, że Komisja dopuściła się oczywistego błędu w ocenie, interpretując przedstawiony przez EnBW wniosek o udzielenie dostępu do dokumentów w ten sposób, że nie obejmował on zawartych w aktach dokumentów z kategorii 5 lit. b). Sąd stwierdził zatem w pkt 37 i 171 zaskarżonego wyroku, że należy stwierdzić nieważność spornej decyzji w zakresie, w jakim odmówiono w niej dostępu do tych dokumentów.
- 24 W drugiej kolejności Sąd rozpatrzył zarzut pierwszy. Tytułem wstępnym zbadał on w tym zakresie, czy spełnione zostały warunki niezbędne do tego, by Komisja mogła uwolnić się w spornej decyzji od obowiązku przeprowadzania konkretnej i indywidualnej analizy.
- 25 W tym względzie Sąd stwierdził w pkt 54–63 zaskarżonego wyroku, że Komisja nie mogła przyjąć domniemania – bez przeprowadzenia konkretnej analizy każdego z dokumentów – że całość dokumentów, których udostępnienia zażądzano, jest w sposób oczywisty objęta art. 4 ust. 2 tiret trzecie rozporządzenia nr 1049/2001.
- 26 Ponadto Sąd orzekł w pkt 64–110 wskazanego wyroku, że Komisja mogła przeprowadzić analizę według kategorii jedynie w odniesieniu do dokumentów kategorii 3 do celów zastosowania wyjątku dotyczącego ochrony celów dochodzenia przewidzianego w art. 4 ust. 2 tiret trzecie rozporządzenia nr 1049/2001. W konsekwencji w pkt 111 i 172 wskazanego wyroku Sąd stwierdził, że należało stwierdzić nieważność spornej decyzji w zakresie, w jakim odmówiono w niej udzielenia dostępu do dokumentów zaliczonych do kategorii 1, 2, 4 i 5 lit. a).
- 27 W dalszej części zaskarżonego wyroku Sąd, badając – tytułem uzupełniającym w odniesieniu do dokumentów zaliczonych do tych kategorii – zasadność wyjątków od prawa dostępu powołanych w spornej decyzji, uwzględnił trzy części zarzutu pierwszego. W pierwszej kolejności w pkt 113–130 i 173 zaskarżonego wyroku Sąd zbadał część owego zarzutu dotyczącą naruszenia art. 4 ust. 2 tiret trzecie rozporządzenia nr 1049/2001 w odniesieniu do czynności dochodzeniowych. Następnie w pkt 131–150 i 174 owego wyroku zbadał część owego zarzutu dotyczącą naruszenia art. 4 ust. 2 tiret pierwsze owego rozporządzenia w odniesieniu do interesów handlowych przedsiębiorstw, o których mowa. Wreszcie w pkt 151–170 i 175 wskazanego wyroku zbadał on również część owego zarzutu dotyczącą naruszenia art. 4 ust. 3 akapit drugi wskazanego rozporządzenia, w odniesieniu do opinii w rozumieniu owego przepisu.
- 28 W tych okolicznościach Sąd, nie zbadawszy pozostałych powołanych zarzutów, stwierdził nieważność spornej decyzji w całości.

Postępowanie przed Trybunałem i żądania stron

- 29 Postanowieniem prezesa Trybunału z dnia 19 lutego 2013 r. wnioski o dopuszczenie do sprawy w charakterze interwenienta złożone przez HUK-Coburg Haftpflicht-Unterstützungs-Kasse kraftfahrender Beamter Deutschlands a.G., LVM Landwirtschaftlicher Versicherungsverein Münster

a.G., VHV Allgemeine Versicherung AG oraz Württembergischen Gemeinde-Versicherung a.G. na poparcie żądań EnBW zostały uznane za niedopuszczalne ze względu na brak interesu tych spółek w rozstrzygnięciu sporu.

30 Komisja wnosi w odwołaniu do Trybunału o:

- uchylenie zaskarżonego wyroku w zakresie, w jakim Sąd stwierdził nieważność spornej decyzji;
- oddalenie skargi o stwierdzenie nieważności wniesionej do Sądu przez EnBW i wydanie ostatecznego rozstrzygnięcia w kwestiach stanowiących przedmiot niniejszego odwołania oraz
- obciążenie EnBW kosztami poniesionymi przez Komisję zarówno w pierwszej instancji, jak i w ramach niniejszego odwołania.

31 EnBW wnosi do Trybunału o oddalenie odwołania i obciążenie Komisji kosztami postępowania.

32 Siemens i ABB popierają żądania Komisji. Królestwo Szwecji popiera żądania EnBW.

W przedmiocie odwołania

33 Komisja opiera swoje odwołanie na pięciu zarzutach. Dotyczą one, po pierwsze, błędnego pominięcia konieczności dokonania harmonijnej wykładni rozporządzenia nr 1049/2001 celem zapewnienia pełnej skuteczności postanowień odnoszących się do innych dziedzin prawa, po drugie, uchybienia prawnego przy badaniu zaistnienia ogólnego domniemania, mającego zastosowanie do całości dokumentów postępowania w dziedzinie karteli, po trzecie, naruszenia art. 4 ust. 2 tiret trzecie owego rozporządzenia, dotyczącego wyjątku związanego z ochroną celów dochodzenia, po czwarte, naruszenie art. 4 ust. 2 tiret pierwsze owego rozporządzenia, dotyczącego wyjątku związanego z ochroną interesów handlowych, i po piąte, naruszenia art. 4 ust. 3 akapit drugi owego rozporządzenia, dotyczącego wyjątku związanego z ochroną procesu podejmowania decyzji przez Komisję.

34 Zarzuty te należy rozpatrzyć łącznie.

Argumentacja stron

W przedmiocie zarzutu pierwszego

35 Komisja, popierana przez Siemens i ABB, podnosi, że w zaskarżonym wyroku pominięto konieczność dokonania harmonijnej wykładni rozporządzenia nr 1049/2001 oraz rozporządzeń nr 1/2003 i nr 773/2004 w dziedzinie karteli. Sąd wziął pod uwagę jedynie zasadę ścisłej interpretacji wyjątków od prawa dostępu i przyznał w ten sposób pierwszeństwo rozporządzeniu nr 1049/2001 przed rozporządzeniami nr 1/2003 i nr 773/2004.

36 Komisja podkreśla, że zasadnicze znaczenie mają zarówno ochrona jej misji stosowania prawa w zakresie karteli, jak i ochrona przedsiębiorstw biorących udział w postępowaniu. Od ochrony informacji poufnych można odstąpić jedynie wówczas, gdy dostęp do owych dokumentów jest uzasadniony interesem nadrzędnym, takim jak poszanowanie prawa do obrony przysługującego zainteresowanym przedsiębiorstwom. Szeroki dostęp do akt niesie ze sobą ryzyko obejścia regulacji dotyczącej owego dostępu mającej zastosowanie do spraw kartelowych, a także ryzyko ograniczenia współpracy przedsiębiorstw.

- 37 Zdaniem Komisji błędna wykładnia Sądu wynika ze stwierdzeń, w których podkreślił on, że celem rozporządzenia nr 1049/2001 jest zagwarantowanie możliwie szerokiego dostępu do dokumentów. Koncepcja ta jest błędna, ponieważ przepisy owego rozporządzenia powinny być interpretowane w ten sposób, aby zagwarantowane było w dalszym ciągu pełne zastosowanie różnych regulacji.
- 38 EnBW, popierana w tym zakresie przez Królestwo Szwecji, podnosi, że Sąd słusznie stwierdził, iż wyjątki od prawa dostępu do dokumentów zawarte w art. 4 rozporządzenia nr 1049/2001 powinny być interpretowane i stosowane w sposób ścisły. Komisja usiłuje przypisać owemu rozporządzeniu dalszą, niepisaną przesłankę zastosowania wyjątku. W ten sposób Komisja zamierza stworzyć na podstawie rozporządzenia nr 1/2003 sztuczny wyjątek dla wszystkich dokumentów związanych ze swoimi czynnościami dochodzeniowymi i wyjąć w ten sposób całość swojej działalności w dziedzinie konkurencji spod zastosowania rozporządzenia nr 1049/2001.
- 39 Zdaniem EnBW wyroki z dnia 28 czerwca 2012 r. w sprawie C-404/10 P Komisja przeciwko Éditions Odile Jacob oraz w sprawie C-477/10 P Komisja przeciwko Agrofert Holding nie mają zastosowania do niniejszej sprawy. Operacje koncentracji jako takie nie są bowiem zabronione. Procedura na podstawie rozporządzenia nr 1/2003 jest natomiast prowadzona przeciwko przedsiębiorstwom, które naruszyły art. 81 WE i 82 WE. Dobrowolne dostarczenie Komisji informacji w ramach wniosków o łagodzenie sankcji przedsiębiorstwa miałyby więc na celu jedynie uniknięcie odpowiedzialności za naruszenie prawa Unii. Żaden przepis prawa Unii nie zobowiązuje przedsiębiorstwa, które naruszyło prawo Unii, do doniesienia Komisji o tym zachowaniu i do przedstawienia informacji celem wykazania popełnionego naruszenia.
- 40 EnBW uważa, że interpretacja proponowana przez Komisję nie jest zgodna z art. 81 WE. Pełna skuteczność owego przepisu byłaby bowiem podważona, gdyby wszelkie osoby trzecie zostały pozbawione możliwości dochodzenia naprawienia szkody spowodowanej im przez zachowanie mogące stanowić ograniczenie konkurencji. Tymczasem powództwo o odszkodowanie ma szansę powodzenia jedynie wówczas, gdy osoba poszkodowana jest w stanie wykazać charakter i rozmiar poniesionej szkody.

W przedmiocie zarzutu drugiego

- 41 Komisja, popierana w tym zakresie przez Siemens i ABB, podnosi, że Sąd błędnie stwierdził brak istnienia ogólnego domniemania ochrony, z której powinny zasadniczo korzystać wszelkie dokumenty zawarte w aktach postępowania w sprawie karteli.
- 42 Zdaniem Komisji Sąd błędnie uznał w tym względzie, że stwierdzenia poczynione przez Trybunał w wyroku z dnia 29 czerwca 2010 r. w sprawie C-139/07 P Komisja przeciwko Technische Glaswerke Ilmenau, Zb.Orz. s. I-5885, nie mają zastosowania do niniejszej sprawy z tego względu, że dokumenty zażądane w sprawie leżącej u podstaw owego wyroku dotyczyły postępowania, które nie zostało jeszcze zakończone. Okoliczność ta jest bez znaczenia do celów zdefiniowania zakresu ochrony w rozumieniu art. 4 ust. 2 rozporządzenia nr 1049/2001. Znaczenie ma jedynie charakter chronionych interesów. Ponadto w międzyczasie w ww. wyrokach w sprawie Komisja przeciwko Éditions Odile Jacob i w sprawie Komisja przeciwko Agrofert Holding Trybunał zastosował wskazane ogólne domniemanie w dziedzinie kontroli koncentracji. Przepisy z zakresu dostępu do akt w dziedzinie prawa kartelowego są praktycznie identyczne z tymi, które mają zastosowanie w dziedzinie kontroli koncentracji.
- 43 Komisja uważa, że Sąd błędnie uznał, iż ocena każdorazowego przypadku wymagana w ramach ograniczeń mających zastosowanie do przedsiębiorstw lub do wnioskodawców biorących udział w postępowaniu nie pozostawia miejsca na domniemanie ogólne. Zarówno w dziedzinie kontroli pomocy państwa, jak i w dziedzinie prawa konkurencji osoby trzecie niebędące stroną nie mogą bowiem w żadnym razie skorzystać z prawa dostępu do dokumentów z akt postępowania prowadzonego w dziedzinie karteli.

44 EnBW uważa, że ww. wyrok w sprawie Komisja przeciwko Technische Glaswerke Ilmenau nie ma zastosowania do niniejszej sprawy. W sprawie leżącej u podstaw owego wyroku rozpatrywane postępowanie w sprawie pomocy państwa nie zostało jeszcze zakończone na mocy ostatecznej decyzji Komisji, podczas gdy w niniejszej sprawie poprzez przyjęcie decyzji stwierdzającej naruszenie Komisja wydała tego rodzaju ostateczną decyzję. Ponadto postępowanie w sprawie pomocy państwa jest prowadzone nie przeciwko przedsiębiorstwu, lecz przeciwko państwu członkowskiemu. Wreszcie ogólne domniemanie powołane przez Trybunał nie ma zastosowania do niniejszej sprawy, ponieważ dokonany przez Komisję podział dokumentów na kategorie w znacznej mierze nie spełniał żadnej użytecznej funkcji w kontekście wydania spornej decyzji.

45 Królestwo Szwecji podkreśla, że o ile Komisja opiera się na domniemaniach ogólnych, o tyle jednak w każdym przypadku ciąży na niej obowiązek weryfikacji, czy względy ogólne stosowane zwykle do określonego rodzaju dokumentów mogą być rzeczywiście zastosowane do danego dokumentu, o ujawnienie którego wystąpiono. Wnioskodawca, który nie posiada jakiegokolwiek wiedzy o treści dokumentów, nie jest bowiem w stanie wykazać, że ujawnienie dokumentu nie może zagrażać uzasadnionym interesom.

W przedmiocie zarzutu trzeciego

46 Komisja, popierana w tym zakresie przez Siemens i ABB, podnosi, że Sąd błędnie ocenił dziedzinę ochrony określoną w art. 4 ust. 2 tiret trzecie rozporządzenia nr 1049/2001 poprzez pominięcie, że celem czynności dochodzeniowych jest nie tylko zakończenie każdego dochodzenia, lecz również skuteczne wykonanie prawa konkurencji. Ponadto Sąd pominął również konieczność dokonania interpretacji przepisów owego rozporządzenia stanowiących wyjątki w świetle szczególnych przepisów dotyczących innych dziedzin prawa.

47 Komisja podnosi również, że Sąd nie uwzględnił okoliczności, iż dokumenty przedstawione w ramach wniosku o złagodzenie sankcji powinny korzystać ze szczególnej ochrony, również poza każdorazowym postępowaniem. W szczególności okoliczność, że przedsiębiorstwa obawiają się publicznego ujawnienia tego rodzaju dokumentów, mogłyby powstrzymać je przed współpracą z Komisją. Jakikolwiek byłoby przyczynienie się prywatnych powództw o odszkodowanie do poszanowania prawa konkurencji, nie może ono uzasadniać ani neutralizować zagrożenia interesu publicznego. Ewentualna użyteczność tego rodzaju skarg powództw zależy ponadto od zdolności Komisji do wykrywania naruszeń zasad konkurencji.

48 Pomocniczo Komisja podnosi również, że Sąd pominął konieczność ochrony dokumentów również po tym, gdy decyzja stała się ostateczna. W przypadku stwierdzenia nieważności przez Sąd wskutek błędów proceduralnych Komisja mogłaby bowiem ponownie otworzyć postępowanie i orzec ostatecznie na podstawie akt sprawy.

49 EnBW podnosi na wstępie, że Komisja nie dysponuje jakimkolwiek zakresem uznania przy podejmowaniu decyzji, czy – oraz w jakim zakresie – wnioski o udzielenie dostępu do dokumentów pochodzących od kandydatów do złagodzenia sankcji mogą naruszyć pełną skuteczność programu łagodzenia sankcji.

50 W dalszej kolejności EnBW podnosi, że Komisja nie przedstawiła żadnego dowodu popierającego lub wykazującego zasadność jej obaw w odniesieniu do istnienia ryzyka zniechęcenia do współpracy z nią. W rzeczywistości każdy kandydat do złagodzenia sankcji uwzględnia w swych kalkulacjach, już podczas podejmowania decyzji o złożeniu wniosku w przedmiocie złagodzenia sankcji, konkretne ryzyko wniesienia przeciwko niemu powództwa przez osoby przez niego poszkodowane w związku z jego własnym doniesieniem. Z uwagi na całkowitą kwotę grzywien nałożonych przez Komisję zachęcenie do doniesienia na siebie jest tak silne, że nie zostanie ono w sposób znaczący naruszone poprzez możliwość uzyskania przez poszkodowanych dostępu do akt.

- 51 EnBW podnosi wreszcie, że stwierdzenie nieważności decyzji nakładającej grzywnę za naruszenie art. 81 WE nie prowadzi, ogólnie rzecz biorąc, do nowej procedury, ponieważ sąd Unii może uchylić, zmniejszyć lub zwiększyć kwotę nałożonej grzywny.

W przedmiocie zarzutu czwartego

- 52 Komisja, popierana w tym zakresie przez Siemens i ABB, podnosi, że Sąd błędnie stwierdził, iż Komisja nie wykazała w sposób wymagany prawem, w jakim zakresie udzielenie dostępu do dokumentów powodowało ryzyko naruszenia interesów handlowych spółek uczestniczących w kartelu. Sąd nie uwzględnił okoliczności, że przepis ustanawiający wyjątek związany z ochroną interesów handlowych oraz przepis ustanawiający wyjątek związany z ochroną celów czynności dochodzeniowych są ze sobą ściśle związane, w związku z czym ogólne domniemanie ma zastosowanie równoległe do art. 4 ust. 2 tiret pierwsze i trzecie rozporządzenia nr 1049/2001.
- 53 Zdaniem Komisji pojęcie interesu handlowego powinno być rozumiane z uwzględnieniem szczególnych przepisów prawa z zakresu karteli, czyli szerzej, niż ujął je Sąd. Należałoby w tym zakresie wziąć pod uwagę okoliczność, że przekazane dokumenty zawierają informacje dotyczące działalności handlowych zainteresowanych przedsiębiorstw, których to informacji przedsiębiorstwa te nie udostępniłyby w tej formie poza postępowaniem dotyczącym karteli. Należy ponadto wziąć pod uwagę fakt, że dostęp do dokumentów na podstawie rozporządzenia nr 1049/2001 umożliwiłby nawet osobom trzecim niebiorącym udziału w kartelu zaznajomienie się z dokumentami, do których żadne z przedsiębiorstw biorących udział w tym kartelu nie miało dostępu w ramach procedury administracyjnej.
- 54 Komisja uważa również, że Sąd dopuścił się błędu, wymagając konkretnego badania do celów stwierdzenia, w jakim zakresie sporne informacje miały w dalszym ciągu charakter poufny. Jest wystarczające, że przedsiębiorstwa są zobowiązane do zakomunikowania Komisji informacji handlowych, które mogą mieć szczególne znaczenie.
- 55 EnBW podnosi, że przedsiębiorstwa zamierzające skorzystać z programu łagodzenia sankcji dobrowolnie przekazują obciążające informacje mające szczególne znaczenie. W tym kontekście Sąd słusznie orzekł, że interesy stron w braku ujawnienia dokumentów nie mogą zostać zakwalifikowane jako interesy handlowe we właściwym znaczeniu tego pojęcia, zważywszy, że przedsiębiorstwa mają na celu uniknięcie powództw o odszkodowanie przed sądami krajowymi.

W przedmiocie zarzutu piątego

- 56 Komisja, popierana w tym zakresie przez Siemens i ABB, podnosi, że Sąd dopuścił się błędu, nie uwzględniając okoliczności, iż domniemanie ogólne obejmuje wszelkie dokumenty wewnętrzne akt dotyczące postępowania w dziedzinie karteli, i to niezależnie od zakwalifikowania owych dokumentów jako „dokumentu zawierającego opinie” w rozumieniu art. 4 ust. 3 akapit drugi rozporządzenia nr 1049/2001.
- 57 Z tego samego względu Komisja podnosi, że nawet przy założeniu, iż dopuściła się ona błędu, interpretując przedstawiony jej wniosek, stwierdzenie to nie może uzasadnić stwierdzenia nieważności spornej decyzji w tym względzie. Dokumenty z kategorii 5 lit. b) stanowią dokumenty wewnętrzne, które jako takie są wykluczone z dostępu do akt zgodnie ze szczególnymi zasadami w dziedzinie dostępu, w związku z czym nawet gdyby były one objęte owym wnioskiem, odmówienie EnBW dostępu byłoby zasadne. W związku z tym Sąd powinien był oddalić zarzut czwarty podniesiony w toczącym się przed nim postępowaniu jako bezzasadny.

- 58 Pomocniczo Komisja podnosi, że Sąd nie wykazał, w jakim zakresie błędna jest jej ocena dotycząca zastosowania art. 4 ust. 3 akapit drugi rozporządzenia nr 1049/2001. Sąd błędnie stwierdził również, że Komisja nie wykazała w sposób wymagany prawem, w jakim zakresie dokumenty z kategorii 5 lit. a) zawierały „opinie”. Wreszcie Sąd dopuścił się błędu, uznając, że ujawnienie spornych dokumentów nie naruszyło w sposób poważny procesu podejmowania decyzji.
- 59 EnBW podnosi, że rozumowanie zawarte w ww. wyroku w sprawie Komisja przeciwko Technische Glaswerke Ilmenau nie może zostać zastosowane w niniejszej sprawie. Ogólne domniemanie wskazane w owym wyroku zakłada bowiem, że Komisja wykaże, iż przesłanki zastosowania wyjątku określone w rozporządzeniu nr 1049/2001 mają zastosowanie do szczególnej kategorii dokumentów. Tymczasem w niniejszej sprawie nie są spełnione materialne przesłanki przewidziane w art. 4 ust. 3 akapit drugi owego rozporządzenia. Sporna decyzja nie zawiera ponadto żadnego uzasadnienia tezy, jakoby wszystkie wewnętrzne dokumenty omawianych akt zawierały opinie. Wreszcie Komisja nie wykazała w żadnym stopniu, że ujawnienie omawianych dokumentów poważnie zagraża procesowi decyzyjnemu owej instytucji w odniesieniu do decyzji wydanej przed ponad pięciu laty.

Ocena Trybunału

- 60 W swych zarzutach Komisja zasadniczo zarzuca Sądowi, że poprzez nieuwzględnienie przepisów rozporządzeń nr 1/2003 i nr 773/2004 dotyczących dostępu do dokumentów zawartych w aktach postępowania w sprawie zastosowania art. 81 WE Sąd wykluczył, jakoby Komisja mogła bez dokonania konkretnej i indywidualnej analizy każdego dokumentu zawartego w tego rodzaju aktach stwierdzić, że całość owych dokumentów korzysta z ogólnego domniemania, wedle którego owe dokumenty są objęte wyjątkami od prawa do dostępu przewidzianymi w art. 4 ust. 2 tiret pierwsze i trzecie oraz w art. 4 ust. 3 akapit drugi rozporządzenia nr 1049/2001, dotyczącymi zasadniczo ochrony interesów handlowych, celów dochodzenia oraz procesu decyzyjnego Komisji.
- 61 Na wstępie należy przypomnieć, że zgodnie z art. 255 ust. 1 i 2 WE każdy obywatel Unii i każda osoba fizyczna lub prawna mająca miejsce zamieszkania lub siedzibę w państwie członkowskim mają prawo dostępu do dokumentów instytucji Unii Europejskiej, z zastrzeżeniem zasad i warunków określonych zgodnie z procedurą na podstawie art. 251 WE. Rozporządzenie nr 1049/2001 ma na celu zapewnienie możliwie najszerszego publicznego dostępu do dokumentów instytucji. Jednocześnie z rozporządzenia tego, w szczególności z jego art. 4, wynika, że przewiduje ono w tym względzie system wyjątków oraz że prawo dostępu do dokumentów jest jednak poddane pewnym ograniczeniom ze względu na interes publiczny lub prywatny (zob. ww. wyrok w sprawie Komisja przeciwko Technische Glaswerke Ilmenau, pkt 51; wyrok 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 69, 70; ww. wyroki: w sprawie Komisja przeciwko Éditions Odile Jacob, pkt 111; w sprawie Komisja przeciwko Agrofert Holding, pkt 53; a także wyrok z dnia 14 listopada 2013 r. w sprawie C-514/11 LPN i Finlandia przeciwko Komisji, pkt 40).
- 62 Na podstawie wyjątków podnoszonych przez Komisję, zawartych w art. 4 ust. 2 tiret pierwsze i trzecie oraz w art. 4 ust. 3 akapit drugi rozporządzenia nr 1049/2001, instytucje odmawiają dostępu do dokumentu, po pierwsze, w przypadku gdy ujawnienie go naruszyłoby ochronę interesów handlowych osoby fizycznej lub prawnej lub ochronę celu kontroli, dochodzenia lub audytu, oraz po drugie, gdy ów dokument zawiera opinie na użytek wewnętrzny jako część obrad i wstępnych konsultacji w ramach zainteresowanej instytucji, jeśli ujawnienie takiego dokumentu poważnie naruszyłoby proces podejmowania decyzji przez tę instytucję, chyba że za jego ujawnieniem przemawia nadrzędny interes publiczny.
- 63 Wynika z tego, że system wyjątków przewidziany w art. 4 opiera się na wyważeniu interesów, które w danej sytuacji stoją ze sobą w sprzeczności, czyli, po pierwsze, interesów, dla których korzystne byłoby ujawnienie danych dokumentów, a po drugie, interesów zagrożonych ujawnieniem. Decyzja

wydawana w przedmiocie wniosku o udzielenie dostępu do dokumentów zależy od tego, jaki jest interes przeważający w danej sprawie (ww. wyrok w sprawie LPN i Finlandia przeciwko Komisji, pkt 42).

- 64 Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem, aby uzasadnić odmowę udzielenia dostępu do dokumentu, o którego ujawnienie się zwrócono, zasadniczo nie wystarczy powołać się na okoliczność, że dokument ten ma związek z czynnościami wymienionymi w art. 4 ust. 2 i 3 rozporządzenia nr 1049/2001. Właściwa instytucja jest zobowiązana wyjaśnić, w jaki sposób dostęp do tego dokumentu mógłby stanowić konkretne i faktyczne naruszenie interesu chronionego wyjątkiem przewidzianym w tym przepisie (zob. podobnie wyrok 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, pkt 49; ww. wyroki: w sprawie Komisja przeciwko Technische Glaswerke Ilmenau, pkt 53; w sprawie Komisja przeciwko Éditions Odile Jacob, pkt 116; w sprawie Komisja przeciwko Agrofert Holding, pkt 57; a także w sprawie LPN i Finlandia przeciwko Komisji, pkt 44).
- 65 Niemniej jednak Trybunał orzekł, iż jest zasadniczo dopuszczalne, by właściwa instytucja Unii 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. w szczególności ww. wyroki: w sprawach połączonych Szwecja i Turco przeciwko Radzie, pkt 50; w sprawie Komisja przeciwko Technische Glaswerke Ilmenau, pkt 54; w sprawie Komisja przeciwko Éditions Odile Jacob, pkt 116; w sprawie Komisja przeciwko Agrofert Holding, pkt 57; wyrok z dnia 17 października 2013 r. w sprawie C-280/11 P Rada przeciwko Access Info Europe, pkt 72; a także ww. wyrok w sprawie LPN i Finlandia przeciwko Komisji, pkt 45).
- 66 Trybunał dopuścił stosowanie takich ogólnych domniemań w czterech wypadkach, a mianowicie w odniesieniu do dokumentów z akt administracyjnych dotyczących postępowania kontrolnego w sprawie pomocy państwa (zob. ww. wyrok w sprawie Komisja przeciwko Technische Glaswerke Ilmenau, pkt 61), do dokumentów wymienionych w ramach postępowania w sprawie kontroli koncentracji przedsiębiorstw między Komisją a zgłaszającymi lub osobami trzecimi (zob. ww. wyroki: w sprawie Komisja przeciwko Éditions Odile Jacob, pkt 123; w sprawie Komisja przeciwko Agrofert Holding, pkt 64), do pism procesowych złożonych przez instytucję w ramach postępowania sądowego (zob. ww. wyrok w sprawach połączonych Szwecja i in. przeciwko API i Komisji, pkt 94) oraz do dokumentów dotyczących postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego na etapie poprzedzającym wniesienie skargi (zob. ww. wyrok w sprawie LPN i Finlandia przeciwko Komisji, pkt 65).
- 67 Wszystkie te sprawy charakteryzowały się tym, że rozpatrywany wniosek o udzielenie dostępu dotyczył nie jednego dokumentu, lecz ogółu dokumentów (zob. ww. wyrok w sprawie LPN i Finlandia przeciwko Komisji, pkt 47 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 68 Dopuszczenie w tego typu sytuacjach stosowania ogólnego domniemania, zgodnie z którym ujawnienie dokumentów pewnego rodzaju zagrażałoby zasadniczo ochronie jednego z interesów wymienionych w art. 4 rozporządzenia nr 1049/2001, pozwala danej instytucji rozpatrzyć wniosek w sposób całościowy i ustosunkować się do niego w odpowiedni sposób (ww. wyrok w sprawie LPN i Finlandia przeciwko Komisji, pkt 48).
- 69 Tego typu sytuacja ma miejsce w niniejszej sprawie. Jak bowiem wynika z pkt 13 i 14 niniejszego wyroku, EnBW zażądała dostępu do wszelkich dokumentów, wskazanych w sposób generalny, znajdujących się w aktach sprawy postępowania prowadzącego do przyjęcia decyzji w sprawie RIG.

- 70 W niniejszej sprawie jest ponadto bezsporne, że w dniu, w którym EnBW zażądała od Komisji dostępu do całości dokumentów zawartych w aktach związanych z owym postępowaniem, przed Sądem toczyły się sprawy dotyczące skarg zmierzających do stwierdzenia nieważności decyzji w sprawie RIG oraz że, jak wskazał Sąd w pkt 118 zaskarżonego wyroku, miało to jeszcze miejsce w chwili przyjęcia spornej decyzji.
- 71 To właśnie w świetle powyższych rozważań wstępnych należy rozpatrzyć, czy w zaskarżonym wyroku Sąd dopuścił się błędu co do prawa przy interpretacji i zastosowaniu wyjątków od prawa dostępu do dokumentów przewidzianych w art. 4 ust. 2 tiret pierwsze i trzecie oraz w art. 4 ust. 3 akapit drugi rozporządzenia nr 1049/2001, wykluczając istnienie ogólnego domniemania, takiego jak domniemanie wskazane w pkt 65 i 66 niniejszego wyroku, w zakresie dotyczącym wniosku o udzielenie dostępu do całości dokumentów zawartych w aktach, o których mowa, związanych z postępowaniem na mocy art. 81 WE.

W przedmiocie wyjątków od prawa dostępu do dokumentów przewidzianych w art. 4 ust. 2 tiret pierwsze i trzecie rozporządzenia nr 1049/2001

– Zaskarżony wyrok

- 72 Sąd wskazał najpierw, w szczególności w pkt 41 zaskarżonego wyroku, że wyjątki od prawa dostępu do dokumentów przewidziane w art. 4 rozporządzenia nr 1049/2001, jako wprowadzające odstępstwo od zasady możliwie najszerszego publicznego dostępu do dokumentów, powinny podlegać ścisłej wykładni i stosowaniu. Następnie Sąd stwierdził w pkt 62 i 172 owego wyroku, że Komisja nie mogła przyjąć – bez przeprowadzenia konkretnej i indywidualnej analizy każdego z dokumentów – domniemania, że całość dokumentów, których udostępnienia zażądała EnBW, jest w sposób oczywisty objęta wyjątkiem przewidzianym w art. 4 ust. 2 tiret trzecie rozporządzenia nr 1049/2001, odnoszącym się do czynności dochodzeniowych.
- 73 W tym względzie Sąd uznał w pkt 56 zaskarżonego wyroku, że w niniejszej sprawie wykluczone jest oparcie się na rozumowaniu analogicznym do tego, które przyjęto w ww. wyroku w sprawie Komisja przeciwko Technische Glaswerke Ilmenau, w którym w zakresie dotyczącym wniosku o dostęp do akt postępowania w dziedzinie pomocy państwa orzeczono, że ogólne domniemanie, zgodnie z którym wszystkie dokumenty, których udostępnienia zażądano, objęte są wyjątkiem, może wynikać w szczególności 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).
- 74 W pierwszej kolejności w pkt 57 zaskarżonego wyroku Sąd uznał, że tryb udostępniania dokumentów konkretnego postępowania, czy to w dziedzinie pomocy państwa, czy w dziedzinie karteli, ma zastosowanie wyłącznie w trakcie takiego postępowania, bez konieczności uwzględniania ewentualnego późniejszego stwierdzenia nieważności przez sądy Unii, co wyklucza jego zastosowanie w niniejszej sprawie, ponieważ decyzja w sprawie RIG zakończyła postępowanie.
- 75 Z tego względu, po uznaniu w pkt 78, 92, 109 i 172 owego wyroku, że Komisja zasadniczo mogła przeprowadzić analizę wedle grup w odniesieniu do dokumentów należących do kategorii 3, a mianowicie dokumentów uzyskanych w toku kontroli w świetle art. 4 ust. 2 tiret trzecie rozporządzenia nr 1049/2001, Sąd w pkt 113–130 i 173 owego wyroku wykluczył, że w niniejszej sprawie wyjątek ów ma zastosowanie do całości dokumentów zawartych w rozpatrywanych aktach.
- 76 W drugiej kolejności Sąd stwierdził w pkt 58–62 zaskarżonego wyroku, że żadne ogólne domniemanie dla odmowy udzielenia dostępu do dokumentów nie wynika z rozporządzeń nr 1/2003 i nr 773/2004, ponieważ na podstawie tych rozporządzeń prawo przedsiębiorstw, których dotyczy postępowanie na podstawie art. 81 WE, oraz wnioskodawców do wglądu do niektórych dokumentów z akt Komisji jest objęte ograniczeniami, które same wymagają oceny w każdym konkretnym przypadku.

77 Z pkt 131–150 i 174 wskazanego wyroku wynika, że Sąd wykluczył zastosowanie tego rodzaju ogólnego domniemania w zakresie dotyczącym dokumentów objętych wyjątkiem przewidzianym w art. 4 ust. 2 tiret pierwsze rozporządzenia nr 1049/2001, dotyczącym ochrony interesów handlowych. Jak wynika z pkt 142 i 149 owego wyroku, Sąd zasadniczo zarzucił Komisji ograniczenie się – pomimo faktu, że większość ważnych informacji handlowych zawartych w dokumentach była stara – do dokonania ogólnych ocen obejmujących całość dokumentów owych akt zaliczonych do kategorii 1–4, bez przeprowadzenia ich konkretnej i indywidualnej analizy, na podstawie której można by wykazać, w jaki sposób ich ujawnienie zagrażałoby ochronie interesów handlowych określonych osób prawnych.

– W przedmiocie istnienia ogólnego domniemania odmowy dostępu do rozpatrywanych dokumentów

78 W niniejszej sprawie jest bezsporne, jak wynika z pkt 115 i 136 zaskarżonego wyroku, że sporne dokumenty zawarte w aktach dotyczących postępowania na podstawie art. 81 WE pozostają w związku z czynnościami dochodzeniowymi w rozumieniu art. 4 ust. 2 tiret trzecie rozporządzenia nr 1049/2001 i że mogą one zawierać mające szczególne znaczenie informacje handlowe w rozumieniu art. 4 ust. 2 tiret pierwsze owego rozporządzenia.

79 Zważywszy na cel postępowania na podstawie art. 81 WE, który polega na sprawdzeniu, czy kartel między przedsiębiorstwami jest zgodny ze wspólnym rynkiem, Komisja może bowiem zbierać w ramach takiego postępowania mające szczególne znaczenie informacje handlowe dotyczące między innymi strategii handlowej przedsiębiorstw uczestniczących w kartelu, ich kwot sprzedaży, udziałów w rynku lub kontaktów handlowych, efektem czego dostęp do dokumentów takiego postępowania kontrolnego może naruszyć ochronę interesów handlowych tych przedsiębiorstw. W związku z tym wyjątki dotyczące ochrony interesów handlowych i celu czynności dochodzeniowych są w takim postępowaniu ściśle ze sobą związane (zob. analogicznie ww. wyroki: w sprawie Komisja przeciwko Éditions Odile Jacob, pkt 115; w sprawie Komisja przeciwko Agrofert Holding, pkt 56).

80 Tymczasem Trybunał orzekł już, gdy uznał istnienie ogólnego domniemania wskazanego w pkt 65 i 66 niniejszego wyroku w odniesieniu do wniosków o udzielenie dostępu do dokumentów zawartych w aktach postępowania w sprawie kontroli pomocy państwa lub w aktach postępowania w sprawie kontroli operacji koncentracji, że Komisja ma prawo przyjąć, iż ujawnienie tych dokumentów zasadniczo stwarza zagrożenie dla ochrony interesów handlowych przedsiębiorstw biorących udział w owych postępowaniach, jak również dla ochrony celów czynności dochodzeniowych dotyczących tych postępowań w rozumieniu art. 4 ust. 2 tiret pierwsze i trzecie rozporządzenia nr 1049/2001 (zob. ww. wyroki: w sprawie Komisja przeciwko Technische Glaswerke Ilmenau, pkt 61; w sprawie Komisja przeciwko Éditions Odile Jacob, pkt 123; w sprawie Komisja przeciwko Agrofert Holding, pkt 64).

81 Wbrew temu, co Sąd orzekł w pkt 57 zaskarżonego wyroku, analogiczne domniemanie ogólne ma zastosowanie do wniosku o udzielenie dostępu do całości dokumentów zawartych w aktach postępowania na podstawie art. 81 WE.

82 Prawdą jest, jak przypomniano w pkt 61 niniejszego wyroku oraz jak wskazał Sąd w szczególności w pkt 41 zaskarżonego wyroku, że rozporządzenie nr 1049/2001 ma na celu zapewnienie możliwie najszerszego publicznego dostępu do dokumentów instytucji.

83 Jednak gdy – jak w niniejszej sprawie – dokumenty, do których odnosi się wnioski o udzielenie dostępu, są objęte szczególną dziedziną prawa Unii, w niniejszej sprawie postępowaniem na podstawie art. 81 WE, wyjątki od prawa dostępu do dokumentów zawarte w szczególności w art. 4 owego rozporządzenia nie mogą być interpretowane bez uwzględnienia szczególnych zasad regulujących dostęp do owych dokumentów, które są w niniejszej sprawie przewidziane w rozporządzeniach nr 1/2003 i nr 773/2004. Te dwa ostatnie rozporządzenia mają cele odrębne od celów rozporządzenia nr 1049/2001. Zmierzają one bowiem do zapewnienia poszanowania prawa do obrony zainteresowanych stron i do starannego rozpatrywania skarg przy zagwarantowaniu poszanowania

tajemnicy zawodowej w postępowaniach na podstawie art. 81 WE. Nie mają natomiast na celu jak największego ułatwienia korzystania z prawa do dostępu do dokumentów ani promowania dobrych praktyk administracyjnych poprzez zapewnienie jak największej możliwej przejrzystości procesowi podejmowania decyzji przez władze publiczne oraz informacjom, na których oparte są wydane przez te władze decyzje (zob. analogicznie ww. wyroki: w sprawie Komisja przeciwko Éditions Odile Jacob, pkt 109; w sprawie Komisja przeciwko Agrofert Holding, pkt 51).

- 84 Wskazane rozporządzenia nie zawierają przepisów przewidujących w sposób wyraźny 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 (zob. analogicznie wyrok z dnia 29 czerwca 2010 r. w sprawie C-28/08 P Komisja przeciwko Bavarian Lager, Zb.Orz. s. I-6055, pkt 56; ww. wyroki: w sprawie Komisja przeciwko Éditions Odile Jacob, pkt 110; w sprawie Komisja przeciwko Agrofert Holding, pkt 52).
- 85 Tymczasem z jednej strony zgodnie z orzecznictwem przypomnianym w pkt 61 niniejszego wyroku, o ile rozporządzenie nr 1049/2001 ma na celu zapewnienie możliwie najszerzego publicznego dostępu do dokumentów instytucji, o tyle jednak prawo to jest poddane pewnym ograniczeniom ze względu na interes publiczny lub prywatny.
- 86 Z drugiej strony art. 27 ust. 2 i art. 28 rozporządzenia nr 1/2003, a także art. 6, 8, 15 i 16 rozporządzenia nr 773/2004 regulują w sposób restrykcyjny wykorzystywanie dokumentów zawartych w aktach postępowania na podstawie art. 81 WE, ograniczając dostęp do akt „zainteresowanym stronom” oraz „wnioskodawcom”, w przypadku których Komisja zamierza oddalić wnioski, z zastrzeżeniem nieujawniania tajemnicy handlowej i informacji poufnych przedsiębiorstw oraz dokumentów wewnętrznych Komisji i organów ochrony konkurencji państw członkowskich, o ile udostępnione dokumenty wykorzystywane są wyłącznie do celów postępowań sądowych lub administracyjnych dla stosowania art. 81 WE.
- 87 Z powyższego wynika, że nie tylko strony postępowania na podstawie art. 81 WE nie dysponują prawem nieograniczonego dostępu do dokumentów zawartych w aktach Komisji, lecz również osoby trzecie, z wyjątkiem wnioskodawców, nie posiadają w ramach tego rodzaju postępowania prawa dostępu do takich dokumentów (zob. analogicznie ww. wyrok w sprawie Komisja przeciwko Technische Glaswerke Ilmenau, pkt 58).
- 88 Uwagi te powinny zostać uwzględnione do celów dokonania wykładni art. 4 ust. 2 tiret pierwsze i trzecie i art. 4 ust. 3 akapit drugi rozporządzenia nr 1049/2001. Gdyby bowiem osoby inne niż uprawnione do dostępu do akt na podstawie rozporządzeń nr 1/2003 i nr 773/2004 lub osoby, które – co do zasady dysponując tym prawem – nie skorzystały z niego lub którym go odmówiono, mogły uzyskać dostęp do dokumentów na podstawie rozporządzenia nr 1049/2001, system dostępu do akt ustanowiony rozporządzeniami nr 1/2003 i nr 773/2004 zostałby podważony (zob. analogicznie ww. wyroki: w sprawie Komisja przeciwko Technische Glaswerke Ilmenau, pkt 58; w sprawach połączonych Szwecja i in. przeciwko API i Komisji, pkt 100; w sprawie Komisja przeciwko Éditions Odile Jacob, pkt 122; w sprawie Komisja przeciwko Agrofert Holding, pkt 63; a także w sprawie LPN i Finlandia przeciwko Komisji, pkt 58).
- 89 Prawo wglądu do akt w ramach postępowania na podstawie art. 81 WE 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 prawo to pozwala zainteresowanym na zapoznanie się z ogółem uwag i dokumentów przedstawionych Komisji przez zainteresowane przedsiębiorstwa i osoby trzecie (zob. analogicznie ww. wyroki: w sprawie Komisja przeciwko Technische Glaswerke Ilmenau, pkt 59; w sprawie Komisja przeciwko Éditions Odile Jacob, pkt 120; w sprawie Komisja przeciwko Agrofert Holding, pkt 61).

- 90 W tych okolicznościach upubliczniony na podstawie rozporządzenia nr 1049/2001 dostęp do dokumentów zawartych w aktach postępowania na podstawie art. 81 WE mógłby naruszyć zamierzoną przez prawodawcę Unii w rozporządzeniach nr 1/2003 i nr 773/2004 równowagę z jednej strony między ciążącym na zainteresowanych przedsiębiorstwach obowiązkiem przekazania Komisji potencjalnie mających szczególne znaczenie informacji handlowych w celu umożliwienia jej wykrycia kartelu i oceny jego zgodności z owym artykułem a z drugiej strony gwarancją zaostrożonej ochrony obejmującą ze względu na tajemnicę zawodową i tajemnicę handlową informacje w ten sposób przekazane Komisji (zob. analogicznie ww. wyroki: w sprawie Komisja przeciwko Éditions Odile Jacob, pkt 121; w sprawie Komisja przeciwko Agrofert Holding, pkt 62).
- 91 W tym względzie należy podkreślić, że zgodnie z orzecznictwem Trybunału działalność administracyjna Komisji nie wymaga takiego samego zakresu dostępu do dokumentów jak zakres wymagany przez działalność legislacyjną instytucji Unii (zob. podobnie ww. wyroki: w sprawie Komisja przeciwko Technische Glaswerke Ilmenau, pkt 60; w sprawach połączonych Szwecja i in. przeciwko API i Komisji, pkt 77; a także wyrok z dnia 21 lipca 2011 r. w sprawie C-506/08 P Szwecja przeciwko MyTravel i Komisji, Zb.Orz. s. I-6237, pkt 87).
- 92 Z powyższego wynika, że w zakresie dotyczącym postępowań na podstawie art. 81 WE ogólne domniemanie tego rodzaju jak wskazane w pkt 65, 66 i 80 niniejszego wyroku może wynikać z przepisów rozporządzeń nr 1/2003 i nr 773/04, które regulują w szczególności prawo dostępu do dokumentów zawartych w aktach Komisji dotyczących owych postępowań (zob. analogicznie ww. wyroki: w sprawie Komisja przeciwko Technische Glaswerke Ilmenau, pkt 55–57; w sprawie Komisja przeciwko Éditions Odile Jacob, pkt 117; w sprawie Komisja przeciwko Agrofert Holding, pkt 58).
- 93 Z uwagi na powyższe należy uznać, że do celów zastosowania wyjątków przewidzianych w art. 4 ust. 2 tiret pierwsze i trzecie rozporządzenia nr 1049/2001 Komisja ma prawo domniemywać, bez dokonania konkretnego i indywidualnego badania każdego z dokumentów zawartych w aktach postępowania na podstawie art. 81 WE, że ujawnienie owych dokumentów zasadniczo stanowi ryzyko naruszenia ochrony interesów handlowych przedsiębiorstw będących uczestnikami tego rodzaju postępowania oraz ochrony celów związanych z nimi czynności dochodzeniowych (zob. analogicznie ww. wyroki: w sprawie Komisja przeciwko Technische Glaswerke Ilmenau, pkt 61; w sprawie Komisja przeciwko Éditions Odile Jacob, pkt 123; w sprawie Komisja przeciwko Agrofert Holding, pkt 64; a także w sprawie LPN i Finlandia przeciwko Komisji, pkt 64).
- 94 Z powyższego wynika, iż w niniejszej sprawie, po słusznym stwierdzeniu w pkt 59–61 zaskarżonego wyroku, że rozporządzenia nr 1/2003 i nr 773/2004 uzależniają prawo dostępu do dokumentów zawartych w aktach postępowania na podstawie art. 81 WE od rygorystycznych warunków oraz że nie przewidują one prawa dostępu do akt na rzecz osób trzecich innych niż wnioskodawcy, Sąd dopuścił się błędu co do prawa, uznając w pkt 61, 62, 142 i 149 owego wyroku, iż Komisja nie mogła zastosować domniemania, na podstawie którego całość spornych dokumentów była objęta wyjątkami przewidzianymi w art. 4 ust. 2 tiret pierwsze i trzecie rozporządzenia nr 1049/2001.
- 95 Wbrew temu, co orzekł Sąd w pkt 61 zaskarżonego wyroku, jest w tym względzie bez znaczenia, że ograniczenia prawa dostępu przewidziane w rozporządzeniach nr 1/2003 i nr 773/2004 wymagają oceny każdorazowego przypadku. Jest natomiast istotne, jak orzekł już Trybunał, że owe rozporządzenia przewidują rygorystyczne zasady dotyczące traktowania informacji uzyskanych lub utworzonych w ramach postępowania na podstawie art. 81 WE (ww. wyroki: w sprawie Komisja przeciwko Éditions Odile Jacob, pkt 118; w sprawie Komisja przeciwko Agrofert Holding, pkt 59).
- 96 W każdym razie należy stwierdzić, że w zakresie dotyczącym – jak w niniejszej sprawie – wniosku o udzielenie dostępu do dokumentów przedstawionych przez osobę trzecią niebędącą wnioskodawcą owe rozporządzenia nie przewidują żadnego prawa dostępu, w związku z czym tego rodzaju ocena każdorazowego przypadku jest w każdym razie wykluczona.

- 97 Wbrew stanowisku EnBW okoliczność, że niektóre dokumenty zostały przekazane Komisji dobrowolnie przez zainteresowane strony celem uzyskania zwolnienia z grzywien lub zmniejszenia ich kwot, jest w tym względzie również bez znaczenia, ponieważ jest bezsporne, że dostęp do tego rodzaju dokumentów, niezależnie od tego, czy ich przekazanie owej instytucji odbyło się przymusowo, czy też dobrowolnie, jest w każdym razie uregulowany w sposób ścisły w rozporządzeniach nr 1/2003 i nr 773/2004.
- 98 W tych okolicznościach Sąd, stwierdziwszy w pkt 118 zaskarżonego wyroku, że w dniu wydania spornej decyzji skargi przeciw decyzji w sprawie RIG były przed nim rozpatrywane, dopuścił się błędu co do prawa, orzekając w pkt 122 owego wyroku, że ujawnienie żądanych dokumentów nie mogło naruszyć ochrony czynności dochodzeniowych w rozpatrywanym postępowaniu na podstawie art. 81 WE.
- 99 Wbrew temu, co orzekł Sąd w pkt 119 zaskarżonego wyroku, postępowanie na podstawie art. 81 WE nie może zostać uznane za zakończone wraz z wydaniem ostatecznej decyzji Komisji bez uwzględnienia ewentualnego późniejszego stwierdzenia jej nieważności przez sądy Unii. Na podstawie art. 233 WE stwierdzenie nieważności tego rodzaju decyzji może bowiem skutkować ponownym podjęciem przez Komisję czynności celem ewentualnego przyjęcia nowej decyzji na podstawie art. 81 WE, co ponadto – jak wskazała Komisja na rozprawie – miało miejsce w niniejszej sprawie względem dwóch zainteresowanych stron, i w związku z tym może doprowadzić do ponownego użycia przez tę instytucję dowodów z akt uchylonej decyzji lub do uzupełnienia tych akt przez inne dowody w wykonaniu uprawnień przysługujących jej na podstawie rozporządzenia nr 1/2003. W konsekwencji czynności dochodzeniowe związane z postępowaniem na podstawie art. 81 WE mogą zostać uznane za zakończone jedynie wówczas, gdy decyzja podjęta przez Komisję w ramach owego postępowania ma charakter ostateczny.
- W przedmiocie możliwości obalenia ogólnego domniemania odmowy dostępu do dokumentów
- 100 Należy jednakże podkreślić, iż 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 danego dokumentu zgodnie z art. 4 ust. 2 rozporządzenia nr 1049/2001 (ww. wyroki: w sprawie Komisja przeciwko Technische Glaswerke Ilmenau, pkt 62; w sprawie Komisja przeciwko Éditions Odile Jacob, pkt 126; w sprawie Komisja przeciwko Agrofert Holding, pkt 68; a także w sprawie LPN i Finlandia przeciwko Komisji, pkt 66).
- 101 Natomiast wymóg, by zbadać, czy rozpatrywane ogólne domniemanie znajduje faktycznie zastosowanie, nie może być interpretowany w ten sposób, że Komisja powinna badać indywidualnie wszystkie żądane w danym wypadku dokumenty. Taki wymóg pozbawiałby ogólnego domniemania skuteczności leżącej w umożliwieniu Komisji ustosunkowania się do wniosku o udzielenie całościowego dostępu również w sposób całościowy (ww. wyrok w sprawie LPN i Finlandia przeciwko Komisji, pkt 68).
- 102 W niniejszej sprawie należy stwierdzić, że z zaskarżonego wyroku nie wynikają jakiegokolwiek okoliczności mogące obalić wskazane domniemanie.
- 103 Prawdą jest, że z owego wyroku, a mianowicie z jego pkt 1, wynika w sposób dorozumiany, iż EnBW w chwili przedstawienia swego wniosku o udzielenie dostępu do dokumentów, o których mowa, najwyraźniej zamierzała dochodzić odszkodowania za szkodę poniesioną wskutek działania kartelu będącego przedmiotem decyzji w sprawie RIG.
- 104 Tymczasem, jak słusznie wskazał Sąd w pkt 128 zaskarżonego wyroku, każda osoba ma prawo dochodzić naprawienia szkody, która została jej wyrządzona wskutek naruszenia art. 81 WE. Tego rodzaju prawo wzmacnia bowiem praktyczną skuteczność przepisów Unii z zakresu konkurencji, przyczyniając się w ten sposób do utrzymania skutecznej konkurencji w Unii (zob. podobnie wyroki:

z dnia 20 września 2001 r. w sprawie C-453/99 Courage i Crehan, Rec. s. I-6297, pkt 26, 27; z dnia 13 lipca 2006 r. w sprawach połączonych od C-295/04 do C-298/04 Manfredi i in., Zb.Orz. s. I-6619, pkt 91; z dnia 14 czerwca 2011 r. w sprawie C-360/09 Pfeleiderer, Zb.Orz., s. I-5161, pkt 28; a także z dnia 6 czerwca 2013 r. w sprawie C-536/11 Donau Chemie i in., pkt 23).

- 105 Jednakże tak ogólne stwierdzenia nie mogą jako takie przeważać nad względami uzasadniającymi odmowę ujawnienia rozpatrywanych dokumentów (zob. podobnie ww. wyrok w sprawach połączonych Szwecja i in. przeciwko API i Komisji, pkt 158).
- 106 W celu zapewnienia skutecznej ochrony prawa do naprawienia szkody, z którego korzysta wnioskodawca, nie jest konieczne, aby każdy dokument postępowania na podstawie art. 81 WE był przekazywany owemu wnioskodawcy ze względu na to, że wnioskodawca ten ma zamiar wystąpić z powództwem o odszkodowanie, zważywszy, że jest mało prawdopodobne, iż powództwo odszkodowawcze będzie musiało opierać się na całości materiału dowodowego zgromadzonego w aktach owego postępowania (zob. podobnie ww. wyrok w sprawie Donau Chemie i in. pkt 33).
- 107 Na każdej osobie, która zamierza uzyskać odszkodowanie za szkodę poniesioną w związku z naruszeniem art. 81 WE, spoczywa ciężar wykazania, że konieczne jest dla niej uzyskanie dostępu do danego dokumentu zawartego w aktach Komisji, aby organ ów mógł każdorazowo dokonywać wyważenia interesów uzasadniających przekazanie tego rodzaju dokumentów oraz ich ochronę przy uwzględnieniu wszystkich istotnych okoliczności sprawy (zob. analogicznie ww. wyroki: w sprawie Komisja przeciwko Bavarian Lager, pkt 77, 78; w sprawie Donau Chemie i in., pkt 30, 34).
- 108 W braku takiej konieczności interes w uzyskaniu odszkodowania za szkodę poniesioną w związku z naruszeniem art. 81 WE nie stanowi nadrzędnego interesu publicznego w rozumieniu art. 4 ust. 2 rozporządzenia nr 1049/2001 (zob. podobnie ww. wyrok w sprawie Komisja przeciwko Agrofert Holding, pkt 86).
- 109 Z powyższych rozważań wynika, że zaskarżony wyrok jest obarczony błędem co do prawa, w szczególności w pkt 56–63, 118–122, 172 i 174, w zakresie, w jakim Sąd stwierdził, w braku jakiegokolwiek wskazówki umożliwiającej obalenie domniemania wskazanego w pkt 92 i 93 niniejszego wyroku, że Komisja była zobowiązana do dokonania konkretnej i indywidualnej analizy każdego dokumentu zawartego w rozpatrywanych aktach niezakończonego postępowania na podstawie art. 81 WE, celem weryfikacji, czy z uwagi na szczególną treść owych dokumentów ich ujawnienie stanowiło ryzyko naruszenia ochrony interesów handlowych i celów dochodzenia w rozumieniu art. 4 ust. 2 tiret pierwsze i trzecie rozporządzenia nr 1049/2001.

W przedmiocie wyjątku od prawa dostępu do dokumentów przewidzianego w art. 4 ust. 3 akapit drugi rozporządzenia nr 1049/2001

- 110 W zakresie dotyczącym w pierwszej kolejności dokumentów należących do kategorii 5 lit. a) akt postępowania na podstawie omawianego art. 81 WE należy przypomnieć, że w pkt 151–170 i 175 zaskarżonego wyroku Sąd orzekł, iż Komisja nie powinna była uznać, że dostęp do owych dokumentów mógł poważnie naruszyć proces podejmowania decyzji w rozumieniu art. 4 ust. 3 akapit drugi rozporządzenia nr 1049/2001.
- 111 Z jednej strony Sąd, stwierdziwszy w pkt 160 owego wyroku, iż przy uwzględnianiu wyjaśnień przedstawionych przez Komisję wiarygodna jest hipoteza, że liczne dokumenty zaliczone do tej kategorii zawierają opinie w rozumieniu owego przepisu, uznał jednak w pkt 159 i 161 wskazanego wyroku, że Komisja nie wykazała w wymagany prawem sposób, iż wszystkie dokumenty zawierały tego rodzaju opinie.

- 112 Z drugiej strony Sąd podkreślił w pkt 162 zaskarżonego wyroku, że Komisja powinna była wykazać, iż dostęp do dokumentów może stanowić rzeczywiste i konkretne zagrożenie jej procesu podejmowania decyzji. Tymczasem Sąd stwierdził w pkt 166 owego wyroku, że Komisja ograniczyła się do uzasadnienia w sposób ogólny i abstrakcyjny, bez uwzględnienia treści danych dokumentów, że dostęp do tych dokumentów poważnie naruszał jej proces podejmowania decyzji.
- 113 Jak stwierdzono w pkt 70 niniejszego wyroku, jest bezsporne, że zarówno w chwili zażądania dostępu do omawianych dokumentów, jak i w chwili przyjęcia spornej decyzji przed Sądem toczyły się postępowania w sprawie skarg zmierzających do stwierdzenia nieważności decyzji w sprawie RIG.
- 114 W tych okolicznościach, jak wskazano w pkt 99 niniejszego wyroku, ponieważ Komisja mogłaby, w zależności od wyniku postępowania sądowego, uznać, że należy podjąć czynności celem ewentualnego wydania nowej decyzji w postępowaniu na podstawie art. 81 WE, należy przyjąć istnienie ogólnego domniemania, zgodnie z którym nałożony na tę instytucję w trakcie owego postępowania obowiązek ujawnienia opinii w rozumieniu art. 4 ust. 3 akapit drugi rozporządzenia nr 1049/2001 poważnie zagrażałby procesowi podejmowania decyzji przez tę instytucję (zob. podobnie ww. wyrok w sprawie Komisja przeciwko Éditions Odile Jacob, pkt 130).
- 115 W konsekwencji Sąd, stwierdziwszy, że „wiarygodna” była hipoteza, wedle której przy uwzględnieniu wyjaśnień przedstawionych przez Komisję liczne dokumenty przynależą do kategorii 5 lit. a) omawianych akt, nie mógł bez dopuszczenia się błędu co do prawa zarzucić Komisji braku wykazania, w jakim konkretnie zakresie tego rodzaju dokumenty mogły zostać objęte wyjątkiem przewidzianym w art. 4 ust. 3 akapit drugi rozporządzenia nr 1049/2001.
- 116 Ze względu na ogólne domniemanie wskazane w pkt 114 niniejszego wyroku Komisja nie może być bowiem zobowiązana do wykazania w swej decyzji, że każdy dokument, o który chodzi, stanowi opinię w rozumieniu owego przepisu. Ponieważ w niniejszej sprawie Komisja wyjaśniła przed Sądem, w jakim zakresie omawiane dokumenty posiadają tę cechę, a Sąd stwierdził, iż wiarygodna jest hipoteza, że ma to miejsce w przypadku wielu z nich, powinien on być zatem dojść do wniosku, że owe dokumenty są objęte wskazanym domniemaniem ogólnym, w związku z czym Komisja była zwolniona z obowiązku wykazania w sposób konkretny i indywidualny, że dostęp do nich mógł poważnie zagrażać procesowi podejmowania decyzji.
- 117 Należy jednakże przypomnieć, że zgodnie z orzecznictwem przypomnianym w pkt 100 niniejszego wyroku wskazane powyżej 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 danego dokumentu zgodnie z art. 4 ust. 3 rozporządzenia nr 1049/2001.
- 118 Należy jednakże stwierdzić, że z zaskarżonego wyroku nie wynikają jakiegokolwiek okoliczności mogące obalić wskazane domniemanie.
- 119 Z powyższych rozważań wynika, że Sąd dopuścił się w pkt 159–166 zaskarżonego wyroku błędu co do prawa, stwierdzając, że Komisja w braku jakichkolwiek wskazówek mogących obalić wskazane domniemanie była zobowiązana do przeprowadzenia konkretnej i indywidualnej analizy każdego dokumentu objętego kategorią 5 lit. a) omawianych akt postępowania na podstawie art. 81 WE, które nie zostało zakończone, celem skontrolowania, czy przy uwzględnianiu ich szczególnej treści ich ujawnienie mogło naruszyć ochronę opinii w rozumieniu art. 4 ust. 3 akapit drugi rozporządzenia nr 1049/2001.
- 120 Po drugie, w zakresie dotyczącym dokumentów objętych kategorią 5 lit. b) należy przypomnieć, że Sąd uznał w pkt 32–37 i 171 zaskarżonego wyroku, iż Komisja dopuściła się oczywistego błędu w ocenie, stwierdzając, że owe dokumenty nie były objęte wnioskiem o udzielenie dostępu do dokumentów

przedstawionym przez EnBW. Sąd wywiódł na tej podstawie, że należało stwierdzić nieważność spornej decyzji w zakresie, w jakim odmówiono w niej spółce EnBW dostępu do dokumentów objętych tą kategorią.

- 121 Należy w tym względzie stwierdzić, iż w ramach dokonywania niezależnej oceny okoliczności, która nie została zakwestionowana w ramach niniejszego odwołania, Sąd uznał, że Komisja błędnie uznała, iż dokumenty należące do kategorii 5 lit. b) omawianych akt nie były objęte owym wnioskiem o udzielenie dostępu. W związku z tym Sąd mógł zgodnie z prawem uznać, że Komisja dopuściła się w tym względzie oczywistego błędu w ocenie.
- 122 Jednakże Sąd, wbrew stanowisku, które zawarł w pkt 37 i 171 zaskarżonego wyroku, nie mógł na tej podstawie wywieść, że w spornej decyzji Komisja odmówiła udzielenia dostępu do tego rodzaju dokumentów. Po stwierdzeniu, że owe dokumenty były objęte wskazanym wnioskiem o udzielenie dostępu, Sąd mógł jedynie dojść do wniosku, iż należało stwierdzić nieważność owej decyzji w zakresie, w jakim Komisja zaniechała orzec w przedmiocie tej części wniosku.
- 123 Z powyższych rozważań wynika, że Sąd dopuścił się błędu co do prawa, stwierdzając w pkt 37 i 171 zaskarżonego wyroku, że należało stwierdzić nieważność spornej decyzji w zakresie, w jakim Komisja odmówiła udzielenia dostępu do dokumentów należących do kategorii 5 lit. b) akt, o których mowa.
- 124 Mając na uwadze całość powyższych rozważań, należy uwzględnić niniejsze odwołanie i w związku z tym uchylić zaskarżony wyrok w całości.

W przedmiocie skargi przed Sądem

- 125 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. Ma to miejsce w niniejszej sprawie.
- 126 Na poparcie swej skargi EnBW podniosła cztery zarzuty, dotyczące, po pierwsze, naruszenia art. 4 ust. 2 tiret pierwsze i trzecie oraz art. 4 ust. 3 akapit drugi rozporządzenia nr 1049/2001 w odniesieniu do ochrony interesów handlowych, celów dochodzenia i opinii przeznaczonych na użytek wewnętrzny, po drugie, naruszenia art. 4 ust. 2 ostatni człon zdania owego rozporządzenia w odniesieniu do istnienia nadrzędnego interesu publicznego uzasadniającego ujawnienie wskazanych dokumentów, po trzecie, naruszenia art. 4 ust. 6 owego rozporządzenia w odniesieniu do częściowego dostępu do dokumentów, oraz po czwarte, oczywistego błędu w ocenie co do zakresu wniosku o udzielenie dostępu do dokumentów. Ponadto Królestwo Szwecji przedstawiło zarzut dotyczący braku dokonania konkretnej i indywidualnej analizy omawianych dokumentów.
- 127 W zakresie dotyczącym owego ostatniego zarzutu oraz zarzutów pierwszego i drugiego z pkt 60–124 niniejszego wyroku wynika, że w niniejszej sprawie Komisja mogła na podstawie art. 4 ust. 2 tiret pierwsze i trzecie oraz art. 4 ust. 3 akapit drugi owego rozporządzenia nr 1049/2001 odmówić dostępu do wszystkich dokumentów zawartych w omawianych aktach postępowania na podstawie art. 81 WE, bez dokonania konkretnej i indywidualnej analizy owych dokumentów.
- 128 W braku zawarcia w skardze wskazówek mogących obalić ogólne domniemanie wskazane w pkt 92, 93 i 114 niniejszego wyroku EnBW nie może podnosić, że Komisja powinna była dokonać konkretnej i indywidualnej analizy spornych dokumentów.
- 129 Z jednej strony w skardze przed Sądem EnBW nie podjęła jakichkolwiek czynności celem wykazania, że niektóre pojedyncze dokumenty, w przypadku których wniesiono o udzielenie dostępu, nie były objęte owym domniemanem, lecz zasadniczo ograniczyła się do zarzucenia Komisji, że ta odmówiła udzielenia dostępu do całości dokumentów widniejących w aktach na podstawie rozważań ogólnych

i abstrakcyjnych oraz na podstawie domysłów. Podniosła ona, że ponieważ rozporządzenie nr 1049/2001 zmierzało do przyznania możliwie największej skuteczności prawu publicznego dostępu do dokumentów posiadanych przez instytucje, Komisja była zobowiązana do przyznania EnBW owego dostępu, chyba że wykazałaby, w jakim zakresie niektóre pojedyncze dokumenty są objęte wyjątkami przewidzianymi w art. 4 ust. 2 i 3 tego rozporządzenia.

130 Ponadto EnBW nie wykazała również istnienia nadrzędnego interesu publicznego uzasadniającego ujawnienie owych dokumentów na podstawie art. 4 ust. 2 i 3 rozporządzenia nr 1049/2001.

131 Prawdą jest, że EnBW wyraziła zamiar wniesienia przed sądy krajowe powództwa celem uzyskania odszkodowania za szkodę poniesioną wedle jej twierdzeń w związku z kartelem będącym przedmiotem postępowania na podstawie art. 81 WE prowadzącego do przyjęcia decyzji w sprawie RIG.

132 Jednakże EnBW nie wykazała w żadnym razie, w jakim zakresie dostęp do całości dokumentów dotyczących omawianego postępowania był w tym celu konieczny, w ten sposób, by nadrzędny interes publiczny uzasadniał ujawnienie tych dokumentów na podstawie art. 4 ust. 2 i 3 rozporządzenia nr 1049/2001. W szczególności EnBW ograniczyła się do stwierdzenia, że dostęp do dokumentów zawartych w omawianych aktach był jej „konieczny”, nie wykazawszy, że ów dostęp umożliwiłby jej pozyskanie dowodów niezbędnych do uzasadnienia wniosku o odszkodowanie, skoro nie miała innej możliwości ich zdobycia (zob. podobnie wyrok w sprawie *Donau Chemie i in.*, pkt 32, 44).

133 Dwa pierwsze zarzuty podniesione przez EnBW oraz zarzut podniesiony przez Królestwo Szwecji należy w związku z tym oddalić jako bezzasadne.

134 W zakresie dotyczącym zarzutu trzeciego podniesionego przez EnBW należy wskazać, że domniemania ogólne wskazane w pkt 92, 93 i 115 niniejszego wyroku oznaczają, iż objęte nimi dokumenty nie podlegają obowiązkowi ujawnienia ich treści, pełnego lub częściowego (zob. ww. wyrok w sprawie *Komisja przeciwko Éditions Odile Jacob*, pkt 133).

135 Z powyższego wynika, że w spornej decyzji Komisja słusznie uzasadniła swoją odmowę udzielenia na rzecz EnBW częściowego dostępu do akt w ten sposób, że całość znajdujących się w tych aktach dokumentów była w pełni objęta wyjątkami określonymi w rozporządzeniu nr 1049/2001.

136 W związku z tym należy oddalić zarzut trzeci jako bezzasadny.

137 W zakresie dotyczącym zarzutu czwartego podniesionego przez EnBW z pkt 120–122 niniejszego wyroku wynika, że należy go uwzględnić oraz że w konsekwencji należy stwierdzić nieważność spornej decyzji w zakresie, w jakim Komisja zaniechała orzec w przedmiocie wniosku EnBW w odniesieniu do uzyskania dostępu do dokumentów objętych kategorią 5 lit. b) akt sprawy.

138 Jak wynika z pkt 127–136 niniejszego wyroku, skarga przedstawiona przed Sądem przez EnBW powinna zostać oddalona w pozostałym zakresie.

W przedmiocie kosztów

139 Artykuł 184 § 2 regulaminu postępowania przed Trybunałem stanowi, że jeżeli odwołanie jest zasadne i Trybunał wydaje orzeczenie kończące postępowanie w sprawie, rozstrzyga on również o kosztach. Zgodnie z art. 138 § 3 owego regulaminu, mającym zastosowanie do postępowania odwoławczego na podstawie art. 184 § 1 tego regulaminu, w razie częściowego tylko uwzględnienia żądań każdej ze stron każda z nich pokrywa własne koszty. Jednakże jeżeli jest to uzasadnione okolicznościami sprawy, Trybunał może orzec, że jedna ze stron pokrywa, oprócz własnych kosztów, część kosztów poniesionych przez stronę przeciwną.

- ¹⁴⁰ Ponadto art. 140 § 1 regulaminu przewiduje, iż państwa członkowskie, które przystąpiły do sprawy w charakterze interwenienta, pokrywają własne koszty. Na podstawie art. 140 § 3 regulaminu Trybunał może zdecydować, że interwenient niewymieniony w poprzednich §§ 1 i 2 pokrywa własne koszty.
- ¹⁴¹ Ponieważ żądania Komisji zostały uwzględnione, a skarga spółki EnBW przed Sądem została uwzględniona częściowo, należy orzec, iż każda ze stron pokryje własne koszty postępowania poniesione zarówno w pierwszej instancji, jak i w ramach niniejszego odwołania.
- ¹⁴² Królestwo Szwecji, Siemens i ABB pokrywają własne koszty.

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

- 1) **Wyrok Sądu Unii Europejskiej z dnia 22 maja 2012 r. w sprawie T-344/08 EnBW Energie Baden-Württemberg przeciwko Komisji zostaje uchylony.**
- 2) **Stwierdza się nieważność decyzji Komisji SG.E.3/MV/psi D(2008) 4931 z dnia 16 czerwca 2008 r. oddalającej wniosek EnBW Energie Baden-Württemberg AG o udzielenie dostępu do akt postępowania COMP/F/38.899 – Rozdzielnice z izolacją gazową w zakresie, w jakim Komisja Europejska zaniechała orzec w przedmiocie wniosku EnBW Energie Baden-Württemberg AG w odniesieniu do żądania udzielenia dostępu do dokumentów objętych kategorią 5 lit. b) akt sprawy.**
- 3) **Skarga wniesiona do Sądu przez EnBW Energie Baden-Württemberg AG w sprawie T-344/08 zostaje w pozostałym zakresie oddalona.**
- 4) **Komisja Europejska i EnBW Energie Baden-Württemberg AG pokrywają własne koszty.**
- 5) **Królestwo Szwecji, Siemens AG i ABB Ltd pokrywają własne koszty.**

Podpisy