



Zbiór Orzeczeń

WYROK SĄDU (trzecia izba)

z dnia 7 lipca 2015 r.*

Dostęp do dokumentów — Rozporządzenie (WE) nr 1049/2001 — Dokumenty dotyczące postępowania w sprawie stosowania reguł konkurencji — Wniosek dotyczący ogółu dokumentów — Odmowa dostępu — Wniosek dotyczący pojedynczego dokumentu — Spis treści — Obowiązek przeprowadzenia konkretnego i indywidualnego badania — Wyjątek dotyczący ochrony interesów handlowych osoby trzeciej — Wyjątek dotyczący ochrony celów kontroli, dochodzenia i audytu — Nadrzędny interes publiczny — Powództwo o odszkodowanie — Obowiązek uzasadnienia

W sprawie T-677/13

Axa Versicherung AG, z siedzibą w Kolonii (Niemcy), reprezentowana przez adwokatów C. Bahra, S. Dethofa oraz A. Malec,

strona skarżąca,

przeciwko

Komisji Europejskiej, reprezentowanej przez F. Clotuche-Duvieusart oraz H. Krämera, działających w charakterze pełnomocników, wspieranych przez adwokatów R. Van der Houta oraz A. Köhler,

strona pozwana,

popieranej przez:

Saint-Gobain Sekurit Deutschland GmbH & Co. KG, z siedzibą w Akwizgranie (Niemcy), reprezentowaną przez adwokatów B. Meyringa oraz E. Venota,

interwenient,

mającej za przedmiot żądanie stwierdzenia nieważności decyzji Komisji Gestdem 2012/817 i 2012/3021 z dnia 29 października 2013 r., oddalającej dwa wnioski o udzielenie dostępu do dokumentów zawartych w aktach sprawy COMP/39.125 (Szkło samochodowe),

SĄD (trzecia izba),

w składzie: S. Papasavvas, prezes, N.J. Forwood (sprawozdawca) i E. Bieliūnas, sędziowie,

sekretarz: K. Andová, administrator,

uwzględniając pisemny etap postępowania i po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 11 lutego 2015 r.,

wydaje następujący

* Język postępowania: niemiecki.

Wyrok

Okoliczności powstania sporu

- 1 W decyzji C(2008) 6815 wersja ostateczna z dnia 12 listopada 2008 r. dotyczącej postępowania na podstawie art. [101 TFUE] i art. 53 porozumienia EOG (sprawa COMP/39.125 – Szkło samochodowe) (zwanej dalej „decyzją w sprawie Szkło samochodowe”) Komisja Wspólnot Europejskich stwierdziła udział różnych przedsiębiorstw w szeregu porozumień lub uzgodnionych praktyk w sektorze szkła samochodowego i nałożyła na nie grzywny, których łączna kwota wyniosła 1,383 mld EUR.
- 2 Wśród odnośnych przedsiębiorstw i adresatów decyzji w sprawie Szkło samochodowe znajdują się, z jednej strony, AGC Flat Glass Europe SA (obecnie AGC Glass Europe SA), AGC Automotive Europe SA i AGC Automotive Germany GmbH (obecnie AGC Glass Germany GmbH) (zwane dalej łącznie „AGC”), a z drugiej strony, Saint-Gobain Glass France SA, Saint-Gobain Sekurit France SA i Saint-Gobain Sekurit Deutschland GmbH & Co. KG (zwane dalej łącznie „SG”).
- 3 Pismem z dnia 16 lutego 2012 r. zarejestrowanym pod sygnaturą Gestdem 2012/817 skarżąca, Axa Versicherung AG, która działa w szczególności w sektorze ubezpieczeń samochodowych w Niemczech, złożyła do Komisji wniosek o udzielenie dostępu do pełnej wersji spisu treści akt sprawy COMP/39.125 na podstawie rozporządzenia (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) (zwany dalej „pierwszym wnioskiem”). Skarżąca umotywowała ów pierwszy wniosek koniecznością uzasadnienia powództwa o odszkodowanie wniesionego w dniu 31 stycznia 2012 r. do Landgericht Düsseldorf (sąd regionalny w Dusseldorfie, Niemcy) przeciwko AGC, w ramach którego SG została później przyzowana. Decyzją z dnia 7 marca 2012 r. Komisja udzieliła jej częściowego dostępu do dokumentu objętego wnioskiem, wskazując, że pozostałe fragmenty tego dokumentu nie mogły zostać podane do jej wiadomości, ponieważ były objęte pewnymi wyjątkami od prawa dostępu do dokumentów przewidzianymi w art. 4 rozporządzenia nr 1049/2001 (zwaną dalej „decyzją z dnia 7 marca 2012 r.”).
- 4 Pismem z dnia 18 czerwca 2012 r. zarejestrowanym pod sygnaturą Gestdem 2012/3021 skarżąca złożyła do Komisji kolejny wniosek o udzielenie dostępu do pełnej wersji ogółu dokumentów zawartych w aktach sprawy COMP/39.125 (zwany dalej „drugim wnioskiem”). Wniosek ten został oddalony decyzją z dnia 3 sierpnia 2012 r.
- 5 Pismami z dnia 23 marca i 17 sierpnia 2012 r. skarżąca złożyła do Komisji dwa wnioski potwierdzające jej wcześniejsze wnioski o udzielenie dostępu do wspomnianych dokumentów. Decyzją Gestdem 2012/817 i 2012/3021 z dnia 29 października 2013 r. (zwaną dalej „zaskarżoną decyzją”) Komisja przyznała jej dostęp do spisu treści akt sprawy COMP/39.125 w szerszym zakresie, niż to uczyniła w swej decyzji z dnia 7 marca 2012 r., oddalając jednak w pozostałym zakresie oba wnioski potwierdzające.
- 6 By dojść do tego wniosku, Komisja stwierdziła w pierwszej kolejności, że dokumenty objęte dwoma wnioskami skarżącej składały się na akta postępowania, które zakończyło się wydaniem decyzji w sprawie Szkło samochodowe, że złożono do Sądu szereg skarg o stwierdzenie nieważności tej decyzji i że sprawy te były jeszcze w toku. Komisja dodała, że wniesiono również do Sądu skargi o stwierdzenie nieważności decyzji wydanych przez jej funkcjonariusza ds. przesłuchań, dotyczących opublikowania jawnej wersji ostatecznej decyzji w sprawie Szkło samochodowe (pkt 1 zaskarżonej decyzji).
- 7 W drugiej kolejności, Komisja sprecyzowała zakres dwóch wniosków skarżącej. Stwierdziła ona w istocie, że pierwszy wniosek dotyczył pełnej wersji spisu treści akt sprawy COMP/39.125, a w szczególności trzech kategorii informacji, które nie zostały jeszcze przekazane skarżącej w decyzji z dnia 7 marca 2012 r., a mianowicie, po pierwsze, odniesień do korespondencji prowadzonej

w ramach tej sprawy z przedsiębiorstwami, które wniosły o skorzystanie z obwieszczenia Komisji z dnia 8 grudnia 2006 r. w sprawie zwalniania z grzywien i zmniejszania grzywien w sprawach kartelowych (Dz.U. C 298, s. 17, zwanego dalej „programem łagodzenia sankcji”), w zakresie w jakim te informacje nie mogą zostać wywnioskowane z jawnej tymczasowej wersji decyzji w sprawie Szkło samochodowe lub nie zostały ujawnione przy okazji składania skarg o stwierdzenie nieważności tej decyzji, po drugie, nazwisk osób fizycznych, nazw przedsiębiorstw trzecich oraz kancelarii adwokackich uczestniczących w postępowaniu, a po trzecie, pewnych niejawnych i potencjalnie chronionych informacji handlowych (pkt 2.1 i 2.3 zaskarżonej decyzji). Co się tyczy drugiego wniosku, Komisja wskazała, że dotyczył on dużego zbioru dokumentów zawartych w aktach sprawy COMP/39.125. Komisja stwierdziła też, że na wcześniejszym etapie postępowania omawiane dokumenty zostały podzielone przez jej służby na cztery odrębne kategorie, stosownie do sposobu, w jaki skarżące je zaprezentowała, mianowicie na korespondencję z adresatami decyzji w sprawie Szkło samochodowe (kategoria A), korespondencję z osobami trzecimi (kategoria B), dokumenty zajęte przy okazji kontroli przeprowadzonych w toku postępowania (kategoria C) oraz dokumenty wewnętrzne Komisji (kategoria D) (pkt 2.2 i 2.3 zaskarżonej decyzji).

- 8 W trzeciej kolejności, Komisja wskazała, że wszystkie względy skłaniały ją do udzielenia negatywnej odpowiedzi na drugi wniosek (pkt 3 i 4 zaskarżonej decyzji). Uznała ona w pierw zasadniczo, że z uwagi na szczególne przepisy dotyczące postępowań w sprawie stosowania reguł konkurencji zawartych w rozporządzeniu Rady (WE) nr 1/2003 z dnia 16 grudnia 2002 r. w sprawie wprowadzenia w życie reguł konkurencji ustanowionych w art. [101 TFUE] i [102 TFUE] (Dz.U. 2003, L 1, s. 1) oraz w rozporządzeniu Komisji (WE) nr 773/2004 z dnia 7 kwietnia 2004 r. odnoszącym się do prowadzenia przez Komisję postępowań zgodnie z art. [101 TFUE] i [102 TFUE] (Dz.U. L 123, s. 18) dokumenty zawarte w aktach postępowań dotyczących stosowania reguł konkurencji były objęte ogólnym domniemaniem braku dostępu na podstawie rozporządzenia nr 1049/2001 (pkt 4.1 zaskarżonej decyzji). Następnie Komisja uznała, że w niniejszej sprawie należało domniemywać w ogólny sposób, iż wszystkie dokumenty, których dotyczył drugi wniosek, były objęte wyjątkami od prawa dostępu do dokumentów przewidzianymi w art. 4 ust. 2 akapit trzeci tego rozporządzenia dotyczącym ochrony celów kontroli, dochodzenia i audytu oraz w jego art. 4 ust. 2 akapit pierwszy dotyczącym ochrony interesów handlowych (pkt 4.2 zaskarżonej decyzji). Komisja dodała wreszcie, że wszystkie dokumenty należące do kategorii D były ponadto objęte wyjątkiem przewidzianym w art. 4 ust. 3 akapit drugi rzeczono rozporządzenia dotyczącym ochrony opinii przeznaczonych do wykorzystania wewnętrznego w obrębie danej instytucji (pkt 4.2 zaskarżonej decyzji).
- 9 W czwartej kolejności, Komisja postanowiła udzielić skarżącej dodatkowego dostępu do spisu treści akt sprawy COMP/39.125 (pkt 3 i 5 zaskarżonej decyzji). Komisja uznała w tym względzie, że mogła jej przekazać informacje pozwalające na zidentyfikowanie kancelarii adwokackich, które reprezentowały przedsiębiorstwa będące stronami postępowania, w zakresie w jakim były już one jawne. Komisja stwierdziła jednak, że pozostałe informacje, do których odmówiła skarżącej dostępu w decyzji z dnia 7 marca 2012 r., nadal nie mogły zostać jej przekazane, a chodziło tu o odniesienia do korespondencji prowadzonej z przedsiębiorstwami, które wniosły o skorzystanie z programu łagodzenia sankcji w ramach postępowania (pkt 5.1 zaskarżonej decyzji), nazwiska osób fizycznych (pkt 5.2 zaskarżonej decyzji) i nazwy przedsiębiorstw trzecich (pkt 5.3 zaskarżonej decyzji) uczestniczących w tym postępowaniu oraz o różne chronione informacje handlowe (pkt 5.4 zaskarżonej decyzji).
- 10 Wreszcie, w piątej kolejności, Komisja wskazała, że nie mogła udzielić skarżącej częściowego dostępu do omawianych dokumentów, poza spisem treści akt sprawy (pkt 6 zaskarżonej decyzji). Dodała ona, że nie mogła ustalić istnienia nadrzędnego interesu publicznego w rozumieniu rozporządzenia nr 1049/2001, który mógłby uzasadniać przekazanie ich skarżącej przez Komisję pomimo obowiązywania pewnych wyjątków przewidzianych w art. 4 ust. 2 i 3 tego rozporządzenia (pkt 7 zaskarżonej decyzji).

Przebieg postępowania i żądania stron

- 11 Pismem złożonym w sekretariacie Sądu w dniu 19 grudnia 2013 r. skarżąca wniosła niniejszą skargę.
- 12 W związku z ogłoszeniem przez Trybunał w dniu 27 lutego 2014 r. wyroku Komisja/EnBW (C-365/12 P, EU:C:2014:112) Sąd wezwał strony do przekazania mu na piśmie uwag w przedmiocie ewentualnego znaczenia tego wyroku dla niniejszej sprawy. Strony zastosowały się do tego żądania w wyznaczonym terminie.
- 13 Pismem złożonym w sekretariacie Sądu w dniu 28 kwietnia 2014 r. Saint-Gobain Sekurit Deutschland GmbH & Co. KG (zwana dalej „SGSD”) wniosła o dopuszczenie jej do sprawy w charakterze interwenienta popierającego żądania Komisji. Żadna ze stron nie podniosła zastrzeżeń w tym względzie.
- 14 Postanowieniem prezesa trzeciej izby Sądu z dnia 27 czerwca 2014 r. SGSD została dopuszczona do sprawy w charakterze interwenienta.
- 15 Ponadto postanowieniem z dnia 24 czerwca 2014 r. Sąd wezwał Komisję do przekazania mu pełnej wersji spisu treści akt sprawy COMP/39.125, a w dniu 25 czerwca 2014 r. zadał stronom pytania na piśmie. Strony zastosowały się do tych żądań.
- 16 Zdecydowawszy, na podstawie art. 47 § 1 regulaminu postępowania przed Sądem z dnia 2 maja 1991 r., że druga wymiana pism procesowych nie była konieczna, Sąd zezwolił stronom na uzupełnienie akt sprawy w związku z uzasadnionym wnioskiem skarżącej o umożliwienie jej zajęcia bardziej szczegółowego stanowiska w sprawie ww. w pkt 12 wyroku Komisja/EnBW (EU:C:2014:112).
- 17 Na podstawie sprawozdania sędziego sprawozdawcy prezes trzeciej izby Sądu postanowił o otwarciu ustnego etapu postępowania.
- 18 Na rozprawie w dniu 11 lutego 2015 r. wysłuchano wystąpień stron i ich odpowiedzi na pytania Sądu.
- 19 Skarżąca wnosi do Sądu o:
 - stwierdzenie nieważności zaskarżonej decyzji,
 - obciążenie Komisji kosztami postępowania.
- 20 Komisja wnosi do Sądu o:
 - oddalenie skargi,
 - obciążenie skarżącej kosztami postępowania.
- 21 SGSD wnosi do Sądu o:
 - oddalenie skargi,
 - obciążenie skarżącej kosztami postępowania.

Co do prawa

- 22 Na poparcie swej skargi skarżąca podnosi pięć zarzutów opartych zasadniczo:
- po pierwsze, na naruszeniu art. 2 i 4 rozporządzenia nr 1049/2001, ponieważ Komisja uchybiła ciężącemu na niej obowiązkowi przeprowadzenia indywidualnej i konkretnej oceny dokumentów, których dotyczył drugi wniosek,
 - po drugie, na naruszeniu art. 4 ust. 2 tiret pierwsze i trzecie oraz art. 4 ust. 3 akapit drugi rozporządzenia nr 1049/2001, jako że Komisja błędnie zinterpretowała i zastosowała przewidziane w tych przepisach wyjątki od prawa dostępu do dokumentów oraz pojęcie nadrzędnego interesu publicznego w ramach badania jej drugiego wniosku,
 - po trzecie, na naruszeniu art. 4 ust. 6 rozporządzenia nr 1049/2001, ponieważ Komisja niesłusznie odmówiła udzielenia jej częściowego dostępu do dokumentów objętych drugim wnioskiem,
 - po czwarte, na naruszeniu art. 4 ust. 2 tiret pierwsze i trzecie, art. 4 ust. 3 akapit drugi i art. 4 ust. 1 lit. b) rozporządzenia nr 1049/2001, jako że Komisja niesłusznie odmówiła przekazania jej całego dokumentu objętego pierwszym wnioskiem,
 - po piąte, na niewystarczającym uzasadnieniu.

- 23 Mając na względzie treść zarzutów, należy zbadać łącznie zarzuty pierwszy, drugi i trzeci, jak również zarzut piąty w zakresie, w jakim dotyczy on drugiego wniosku (zob. analogicznie ww. w pkt 12 wyrok Komisja/EnBW, EU:C:2014:112, pkt 33, 34), a następnie zbadać łącznie zarzut czwarty i zarzut piąty w zakresie, w jakim dotyczy on pierwszego wniosku.

A – W przedmiocie zarzutów pierwszego, drugiego i trzeciego, jak również zarzutu piątego w zakresie, w jakim dotyczy on drugiego wniosku

- 24 W ramach zarzutu pierwszego skarżąca podnosi w istocie, że Komisja naruszyła prawo, gdyż po przedstawieniu sztywnego i abstrakcyjnego rozumowania, które mogłoby zostać wykorzystane do oddalenia każdego wniosku o udzielenie dostępu do dokumentów dotyczących postępowania w sprawie stosowania reguł konkurencji uznała, iż wszystkie dokumenty, których dotyczył drugi wniosek, były objęte ogólnym domniemaniem braku dostępu na podstawie rozporządzenia nr 1049/2001, w związku z czym oddaliła ów wniosek, nie przeprowadziwszy wcześniej indywidualnej i konkretnej oceny dokumentów, których dotyczył ten drugi wniosek.

- 25 W ramach zarzutu drugiego skarżąca twierdzi zasadniczo, że Komisja dokonała błędnej wykładni wskazanych w zaskarżonej decyzji trzech wyjątków od prawa dostępu do dokumentów i błędnie je zastosowała, bez względu na to, czy weźmie się pod uwagę wszystkie dokumenty objęte drugim wnioskiem czy też kategorie dokumentów sztucznie określone przez służby Komisji (pkt 7 powyżej). W niniejszej sprawie nie można bowiem powoływać się ani na wyjątek przewidziany w art. 4 ust. 2 tiret pierwsze rozporządzenia nr 1049/2001 w odniesieniu do ochrony interesów handlowych, ani na wyjątek określony w art. 4 ust. 2 tiret trzecie tego rozporządzenia, co się tyczy ochrony celów kontroli, dochodzenia lub audytu, ani też na wyjątek ustanowiony w art. 4 ust. 3 akapit drugi tego rozporządzenia w odniesieniu do ochrony opinii wewnętrznych instytucji. W każdym razie Komisja naruszyła prawo lub popełniła błąd w ocenie, gdyż nie uwzględniła nadrzędnego interesu publicznego polegającego na umożliwieniu ofiarom praktyk antykonkurencyjnych dochodzenia przysługującego im prawa do odszkodowania i po wyważeniu tego nadrzędnego interesu publicznego oraz interesu chronionego przez każdy z trzech wspomnianych wyjątków nie przekazała skarżącej dokumentów z akt sprawy COMP/39.125, których skarżąca potrzebowała, by móc skorzystać skutecznie z tego prawa.

- 26 W ramach zarzutu trzeciego skarżąca twierdzi, że Komisja naruszyła art. 4 ust. 6 rozporządzenia nr 1049/2001, jak również zasadę proporcjonalności, gdyż nie udzieliła jej dostępu do dokumentów lub części dokumentów objętych drugim wnioskiem, które nie mogły skorzystać z wyjątków, na których Komisja oparła się w zaskarżonej decyzji.
- 27 W ramach zarzutu piątego skarżąca podnosi w szczególności, że Komisja naruszyła wymóg uzasadnienia przewidziany w art. 296 TFUE, gdy oddaliła drugi wniosek po przedstawieniu ogólnego i abstrakcyjnego rozumowania mającego zastosowanie do wszystkich omawianych dokumentów lub kategorii dokumentów, zamiast wziąć pod uwagę ich konkretną treść.
- 28 W odpowiedzi na pytania zadane na piśmie przez Sąd po wydaniu ww. w pkt 12 wyroku Komisja/EnBW (EU:C:2014:112), a następnie w replice skarżąca podniosła wreszcie w istocie, że ów wyrok nie podważa zasadności tych poszczególnych zarzutów.
- 29 Komisja, popierana przez SGSD, podważa całą tę argumentację.
- 30 W tym względzie należy zbadać w pierwszej kolejności różne argumenty skarżącej podważające wniosek Komisji, że należy domniemywać zasadniczo, iż dokumenty wskazane w drugim wniosku są objęte pewnymi wyjątkami od prawa dostępu do dokumentów ustanowionego przez rozporządzenie nr 1049/2001, a w drugiej kolejności argumenty podważające wniosek Komisji dotyczący braku nadrzędnego interesu publicznego uzasadniającego ujawnienie tych dokumentów.
1. *W przedmiocie ogólnego domniemania oraz wyjątków zastosowanych przez Komisję*
- 31 Zgodnie z art. 15 ust. 3 TFUE każdy obywatel Unii Europejskiej i każda osoba fizyczna lub prawna mająca miejsce zamieszkania lub siedzibę w państwie członkowskim ma prawo dostępu do dokumentów instytucji Unii.
- 32 Na tej podstawie rozporządzenie nr 1049/2001 ma na celu zapewnienie możliwie najszerszego publicznego dostępu do dokumentów instytucji Unii, który podlega jednak – jak wynika to w szczególności z systemu wyjątków przewidzianego w jego art. 4 – pewnym ograniczeniom ze względu na interes publiczny lub prywatny (wyrok z dnia 29 czerwca 2010 r., Komisja/Technische Glaswerke Ilmenau, C-139/07 P, EU:C:2010:376, pkt 51; ww. w pkt 12 wyrok Komisja/EnBW, EU:C:2014:112, pkt 61).
- 33 W szczególności z art. 4 ust. 2 tiret pierwsze i trzecie rozporządzenia nr 1049/2001 wynika, że instytucje odmawiają dostępu do dokumentu w przypadku, gdy jego ujawnienie naruszyłoby ochronę interesów handlowych określonej osoby fizycznej lub prawnej, jak również ochronę celów kontroli, dochodzenia lub audytu, chyba że za ujawnieniem przemawia nadrzędny interes publiczny.
- 34 Ów system wyjątków opiera się na wyważeniu różnych wchodzących w grę interesów, mianowicie interesów, dla których korzystne byłoby ujawnienie dokumentu lub dokumentów objętych wnioskiem, oraz interesów zagrożonych ujawnieniem (wyrok z dnia 14 listopada 2013 r., LPN i Finlandia/Komisja, C-514/11 P i C-605/11 P, Zb.Orz., EU:C:2013:738, pkt 42; ww. w pkt 12 wyrok Komisja/EnBW, EU:C:2014:112, pkt 63).
- 35 Ponieważ przewidziane przez ten system wyjątki wprowadzają odstępstwo od zasady możliwie najszerszego publicznego dostępu do dokumentów instytucji Unii, powinny być one interpretowane i stosowane w sposób ścisły (wyroki: z dnia 17 października 2013 r., Rada/Access Info Europe, C-280/11 P, Zb.Orz., EU:C:2013:671, pkt 30; z dnia 3 lipca 2014 r., Rada/in 't Veld, C-350/12 P, Zb.Orz., EU:C:2014:2039, pkt 48).

- 36 W konsekwencji 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 rozporządzenia nr 1049/2001. Instytucja, do której złożono wniosek, jest jeszcze zasadniczo zobowiązana wyjaśnić, w jaki sposób dostęp do tego dokumentu mógłby stanowić konkretne i faktyczne naruszenie interesu chronionego wyjątkiem lub wyjątkami, na które powołuje się ona (wyrok z dnia 1 lipca 2008 r., Szwecja i Turco/Rada, C-39/05 P i C-52/05 P, Zb.Orz., EU:C:2008:374, pkt 49; ww. w pkt 12 wyrok Komisja/EnBW, EU:C:2014:112, pkt 64). Ponadto ryzyko takiego naruszenia powinno dać się w rozsądny sposób przewidzieć, a nie być czysto hipotetyczne (ww. wyrok Szwecja i Turco/Rada, pkt 43; ww. w pkt 35 wyrok Rada/Access Info Europe, EU:C:2013:671, pkt 31).
- 37 Niemniej jednak dopuszczalne jest, by dana instytucja oparła się na ogólnych domniemaniach mających zastosowanie do niektórych kategorii dokumentów, ponieważ podobne względy mogą mieć zastosowanie do wniosków dotyczących dokumentów o tym samym charakterze (ww. w pkt 32 wyrok Komisja/Technische Glaswerke Ilmenau, EU:C:2010:376, pkt 54; ww. w pkt 12 wyrok Komisja/EnBW, EU:C:2014:112, pkt 65).
- 38 Tak więc w przypadku wniosku dotyczącego ogółu dokumentów o określonym charakterze dana instytucja może oprzeć się na ogólnym domniemaniu, zgodnie z którym ich ujawnienie zagrażałoby zasadniczo ochronie jednego z interesów wymienionych w art. 4 rozporządzenia nr 1049/2001, co pozwala jej rozpatrzyć globalny wniosek w odpowiedni sposób (ww. w pkt 34 wyrok LPN i Finlandia/Komisja, EU:C:2013:738, pkt 47, 48; ww. w pkt 12 wyrok Komisja/EnBW, EU:C:2014:112, pkt 67, 68).
- 39 W szczególności w przypadku wniosku dotyczącego ogółu dokumentów zawartych w aktach postępowania w sprawie stosowania reguł konkurencji sąd Unii uznał przede wszystkim, że Komisja ma prawo domniemywać, bez przeprowadzenia indywidualnej i konkretnej oceny każdego z tych dokumentów, iż ich ujawnienie zasadniczo stwarza zagrożenie zarówno dla ochrony celów kontroli i dochodzenia, jak również dla ochrony interesów handlowych przedsiębiorstw biorących udział w postępowaniu, które w takim kontekście są ściśle powiązane (zob. podobnie ww. w pkt 12 wyrok Komisja/EnBW, EU:C:2014:112, pkt 79–93; wyrok z dnia 13 września 2013 r., Niderlandy/Komisja, T-380/08, Zb.Orz., EU:T:2013:480, pkt 30–42).
- 40 Zważywszy na względy, które są podstawą tego orzecznictwa (zob. pkt 37 i 38 powyżej), posłużenie się domniemaniem tego rodzaju nie jest ograniczone ani do przypadku, gdy wniosek służy uzyskaniu dostępu do „wszystkich” dokumentów zawartych w aktach postępowania w sprawie stosowania reguł konkurencji, ani nawet do przypadku, gdy ów wniosek dotyczy „ujmowanego jako całość i nieodróżnicowanego” szeregu dokumentów w aktach postępowania, jak skarżąca podniosła w replice. Przeciwnie, jak Komisja i SGSD słusznie wskazały w duplice i w uwagach interwenienta, takim domniemaniem można posłużyć się też w przypadku wniosku dotyczącego bardziej konkretnego szeregu dokumentów w aktach sprawy wskazanych w oparciu o ich wspólne cechy lub ich przynależność do jednej lub kilku ogólnych kategorii (zob. podobnie wyrok z dnia 28 czerwca 2012 r., Komisja/Éditions Odile Jacob, C-404/10 P, EU:C:2012:393, pkt 10, 123), co skarżąca – według swych zapewnień – uczyniła w niniejszej sprawie. Ponadto wskazanie dokonane przez skarżącą ma bardzo względny charakter, ponieważ zainteresowana ograniczyła się do podzielenia wszystkich dokumentów, do których odnosi się spis treści w aktach sprawy, na trzy kategorie, w zależności od tego, czy wydawało się jej, że owe dokumenty „miały znaczenie”, „mogły mieć znaczenie” lub „nie miały znaczenia”, oraz poprzestała na umieszczeniu – w oparciu o ten podział – liczb „1”, „2” lub „3” na marginesie stosownych odniesień.
- 41 Ponadto sąd Unii przyjął, że Komisja ma prawo posłużyć się takim ogólnym domniemaniem tak długo, jak odnośne postępowanie nie może zostać uznane za zakończone, dlatego że albo nie doprowadziło ono do wydania decyzji, albo na tę decyzję wniesiono skargi o stwierdzenie nieważności, a sprawy są jeszcze w toku w chwili, gdy Komisja otrzymuje wniosek o udzielenie dostępu do dokumentów

zawartych w aktach sprawy odnoszących się do tej kwestii i zajmuje stanowisko w tym względzie (zob. podobnie ww. w pkt 12 wyrok Komisja/EnBW, EU:C:2014:112, pkt 70, 98 i 99; ww. w pkt 39 wyrok Niderlandy/Komisja, EU:T:2013:480, pkt 43).

- 42 Wreszcie Trybunał orzekł, że przysługująca Komisji możliwość posłużenia się ogólnym domniemaniem przy rozpatrywaniu wniosku o udzielenie dostępu dotyczącego ogółu dokumentów oznacza, że owe dokumenty zostają wyłączone spod obowiązku ujawnienia w całości lub nawet w części (zob. podobnie ww. w pkt 12 wyrok Komisja/EnBW, EU:C:2014:112, pkt 134; wyrok z dnia 7 października 2014 r., Schenker/Komisja, T-534/11, Zb.Orz., EU:T:2014:854, pkt 108).
- 43 Przede wszystkim w niniejszej sprawie bezsporne jest, że drugi wniosek odnosił się do ogółu dokumentów zawartych w aktach sprawy COMP/39.125. W odpowiedzi na pytania zadane przez Sąd na piśmie skarżąca wskazała, że ów wniosek dotyczył dwóch kategorii dokumentów, mianowicie 2425 dokumentów, które jej zdaniem „miały znaczenie”, oraz 1523 dokumentów, które w jej opinii „mogły mieć znaczenie” dla celów jej powództwa o odszkodowanie przeciwko AGC i SG, a więc w sumie 3948 dokumentów. Komisja wskazała, że stanowiło to około 90% dokumentów zawartych w przedmiotowych aktach sprawy, a stwierdzenie to nie zostało zakwestionowane.
- 44 Ponadto należy stwierdzić, że każdy z tych 3948 dokumentów był objęty zakresem kontroli i dochodzenia w rozumieniu art. 4 ust. 2 tiret trzecie rozporządzenia nr 1049/2001. Wszystkie te dokumenty zostały bowiem opracowane lub zgromadzone przez Komisję w toku dochodzenia połączonego z kontrolami, które to dochodzenie zostało przeprowadzone w ramach sprawy COMP/39.125 w celu zebrania informacji i dowodów mających umożliwić jej ustalenie, czy doszło do naruszenia reguł konkurencji Unii. Poza tym zważywszy na cel tego postępowania, należy uznać, że owe dokumenty mogły zawierać chronione informacje handlowe dotyczące strategii oraz działalności stron, jak również ich kontaktów handlowych z osobami trzecimi (zob. podobnie ww. w pkt 12 wyrok Komisja/EnBW, EU:C:2014:112, pkt 79; ww. w pkt 39 wyrok Niderlandy/Komisja, EU:T:2013:480, pkt 34).
- 45 Wreszcie nie jest kwestionowana okoliczność, że zarówno w chwili, gdy skarżąca złożyła do Komisji drugi wniosek, jak i w chwili, gdy Komisja zajęła stanowisko w tym zakresie, wiele spraw wszczętych w wyniku wniesienia skarg o stwierdzenie nieważności decyzji w sprawie Szkło samochodowe było zawieszonych przed Sądem. Skargi te doprowadziły później do wydania wyroków: z dnia 27 marca 2014 r., Saint-Gobain Glass France i in./Komisja (T-56/09 i T-73/09, Zb.Orz., EU:T:2014:160), z dnia 10 października 2014 r., Soliver/Komisja (T-68/09, Zb.Orz., EU:T:2014:867) i z dnia 17 grudnia 2014 r., Pilkington Group i in./Komisja (T-72/09, EU:T:2014:1094).
- 46 Zważywszy na te różne okoliczności, o których mowa w pkt 1 i 2.2–2.3 zaskarżonej decyzji, Komisja mogła uznać, nie naruszając obowiązku uzasadnienia, ani nie naruszając prawa lub nie popełniając błędu w ocenie, że wszystkie dokumenty w liczbie 3948, których dotyczył drugi wniosek skarżącej, były objęte ogólnym domniemaniem, zgodnie z którym ich ujawnienie naruszyłoby zasadniczo wyjątek dotyczący ochrony celów kontroli i dochodzenia, ustanowiony w art. 4 ust. 2 tiret trzecie rozporządzenia nr 1049/2001.
- 47 Mając na względzie orzecznictwo przytoczone w pkt 42 powyżej, Komisja uznała, nie prezentując poza tym niedostatecznego uzasadnienia zaskarżonej decyzji, ani nie naruszając prawa lub nie popełniając błędu w ocenie, że nie mogła udzielić choćby częściowego dostępu do 3948 wspomnianych dokumentów.
- 48 Tego wniosku nie jest w stanie podważyć żaden z pozostałych argumentów podniesionych przez skarżącą w ramach niniejszych zarzutów.

- 49 W szczególności, po pierwsze, skarżąca nie może zarzucać Komisji, że instytucja ta sztucznie określiła kategorie dokumentów i zastosowała do nich abstrakcyjne i nadające się do wielokrotnego zastosowania rozumowanie.
- 50 Prawdą jest, że gdy Komisja opisała zakres drugiego wniosku, wskazała ona, opierając się na prezentacji przekazanej przez samą skarżącą, że jej służby uznały na wcześniejszym wstępnym etapie rozpatrywania tego wniosku, że odnośne dokumenty w liczbie 3948 należały do czterech odrębnych kategorii (pkt 2.2 zaskarżonej decyzji).
- 51 Jednakże gdy Komisja zbadała następnie ów wniosek, nie przyjęła podziału dokonanego wcześniej przez jej służby, lecz uznała zasadniczo, iż ogólne domniemanie, na którym postanowiła się oprzeć, obejmowało przede wszystkim wszystkie kategorie dokumentów wskazane we wniosku, następnie wszystkie dokumenty zawarte w każdej z tych kategorii i wreszcie całość każdego z tych dokumentów.
- 52 W każdym razie nie miała znaczenia okoliczność, że omawiane dokumenty w liczbie 3948 należą do jednej lub drugiej kategorii wyodrębnionej przez służby Komisji, ponieważ orzecznictwo pozwalało tej instytucji oprzeć się – jak uczyniła to ona w zaskarżonej decyzji – na jednym i tym samym ogólnym domniemaniu mającym zastosowanie do wszystkich tych dokumentów rozpatrywanych w celu zastosowania tego domniemania jako należących do jednej i tej samej kategorii (zob. podobnie i analogicznie ww. w pkt 32 wyrok Komisja/Technische Glaswerke Ilmenau, EU:C:2010:376, pkt 61; ww. w pkt 34 wyrok LPN i Finlandia/Komisja, EU:C:2013:738, pkt 64), bez konieczności przeprowadzenia wcześniej indywidualnej i konkretnej oceny każdego z nich.
- 53 Po drugie, uwagi krytyczne skarżącej dotyczące rozumowania poświęconego konkretnie przez Komisję kwestii ryzyka związanego z ewentualnym ujawnieniem dokumentów zgromadzonych na podstawie jej programu łagodzenia sankcji (pkt 4.1 akapit szósty oraz pkt 4.2, akapity od ósmego do dziesiątego zaskarżonej decyzji) są nieistotne w ramach niniejszych zarzutów.
- 54 Przy badaniu drugiego wniosku (dotyczącego wszystkich 3948 dokumentów zawartych w aktach sprawy COMP/39.125), i bez uszczerbku dla sposobu badania pierwszego wniosku (dotyczącego jedynie spisu treści tychże akt), Komisja mogła bowiem uznać, że owe dokumenty były objęte ogólnym domniemaniem omówionym w pkt 46 i 52 powyżej, niezależnie od wszelkich specyficznych względów dotyczących charakteru lub treści dokumentów zgromadzonych na podstawie jej programu łagodzenia sankcji (ww. w pkt 12 wyrok Komisja/EnBW, EU:C:2014:112, pkt 97).
- 55 Po trzecie, nieistotne są argumenty, za pomocą których skarżąca kwestionuje fakt, iż Komisja oparła łącznie swą odmowę uwzględnienia drugiego wniosku na konieczności uniknięcia naruszenia ochrony interesów handlowych osób trzecich (pkt 4.2 akapit dwunasty zaskarżonej decyzji) i, jeśli chodzi o jej dokumenty wewnętrzne, na konieczności uniknięcia naruszenia ochrony opinii przeznaczonych do wykorzystania wewnętrznego (pkt 4.2 akapity jedenasty i dwunasty zaskarżonej decyzji).
- 56 W tym względzie prawdą jest, 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 (zob. podobnie ww. w pkt 40 wyrok Komisja/Éditions Odile Jacob, EU:C:2012:393, pkt 113 i 114), co Komisja uczyniła w niniejszej sprawie.
- 57 Jednakże ewentualne naruszenia prawa lub błędy w ocenie popełnione przez Komisję w ramach stosowania wyjątków dotyczących ochrony interesów handlowych, z jednej strony, oraz ochrony opinii przeznaczonych przez nią do wykorzystania wewnętrznego, z drugiej strony, nie mają w niniejszej sprawie wpływu na zgodność zaskarżonej decyzji z prawem, ponieważ nie można przyjąć, że jest ona niezgodna z prawem, gdyż Komisja domniemywała w niej w ogólny sposób, że wszystkie omawiane dokumenty były w całości objęte wyjątkiem dotyczącym ochrony celów kontroli i dochodzenia, jak zostało stwierdzone w pkt 46 powyżej.

58 Po czwarte, nowe argumenty podniesione w replice i oparte na wniosku Komisji COM(2013) 404 final z dnia 11 czerwca 2013 r. dotyczącym dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie niektórych przepisów regulujących dochodzenie roszczeń odszkodowawczych z tytułu naruszenia prawa konkurencji państw członkowskich i Unii Europejskiej, objętych przepisami prawa krajowego, są bez znaczenia, zakładając, że są one dopuszczalne, co Komisja jednak kwestionuje. Niezależnie bowiem od wszelkich względów dotyczących stanu i zakresu tego wniosku w momencie, gdy Komisja wydała zaskarżoną decyzję, stanowi on wyraźnie, że zawarte w nim postanowienia są bez uszczerbku dla przepisów dotyczących prawa dostępu do dokumentów przewidzianego w rozporządzeniu nr 1049/2001, co Komisja słusznie podkreśla.

2. W przedmiocie obalenia ogólnego domniemania i w przedmiocie nadrzędnego interesu publicznego, na który skarżąca powołuje się

59 Posłużenie się ogólnym domniemaniem nie wyklucza możliwości wykazania, że dany dokument, o którego ujawnienie wniesiono, nie jest objęty zakresem tego domniemania lub że nadrzędny interes publiczny uzasadnia ujawnienie wspomnianego dokumentu zgodnie z art. 4 ust. 2 rozporządzenia nr 1049/2001 (ww. w pkt 32 wyrok Komisja/Technische Glaswerke Ilmenau, EU:C:2010:376, pkt 62; ww. w pkt 12 wyrok Komisja/EnBW, EU:C:2014:112, pkt 100). W tym celu wnioskodawca powinien przedstawić w konkretny sposób okoliczności, które uzasadniają ujawnienie tego dokumentu (ww. w pkt 34 wyrok LPN i Finlandia/Komisja, EU:C:2013:738, pkt 94).

60 Natomiast wymóg, by sprawdzić, czy omawiane ogólne domniemanie znajduje faktycznie zastosowanie, nie może być interpretowany w ten sposób, że Komisja powinna zbadać indywidualnie wszystkie dokumenty, o udostępnienie których wniesiono do niej. Taki wymóg pozbawiłby to ogólne domniemanie skuteczności polegającej na umożliwieniu Komisji ustosunkowania się do globalnego wniosku również w całościowy sposób (ww. w pkt 34 wyrok LPN i Finlandia/Komisja, EU:C:2013:738, pkt 68; ww. w pkt 12 wyrok Komisja/EnBW, EU:C:2014:112, pkt 101).

61 W niniejszej sprawie należy stwierdzić w pierwszej kolejności, że skarżąca nie podniosła w skardze ani nie twierdziła, że podniosła przed Komisją, iż ten lub inny pojedynczy dokument składający się na ogół dokumentów, którego dotyczył drugi wniosek, nie był objęty ogólnym domniemaniem omówionym w pkt 46 i 52 powyżej.

62 Zakwestionowawszy w istocie w skardze samą zasadę posłużenia się takim domniemaniem, skarżąca ograniczyła się bowiem do stwierdzenia w replice, że owo domniemanie należy uznać za obalone w odniesieniu do wszystkich omawianych dokumentów z dwóch powodów. Po pierwsze, skarżąca podniosła, że nie poprzestała na rozważeniu możliwości wniesienia powództwa o odszkodowanie, ale wystąpiła już z takim powództwem do Landgericht Düsseldorf. Po drugie, skarżąca wskazała, że dokumenty objęte wnioskiem miały więcej niż pięć lat, w związku z czym były zbyt stare, by zasługiwać na ochronę.

63 Tymczasem pierwsze z tych twierdzeń nie jest rozstrzygające, na co wskazuje SGSD. Wprawdzie ww. w pkt 12 wyrok Komisja/EnBW, (EU:C:2014:112, pkt 103 i 106) został wydany w sprawie, w której osoba wnosząca o dostęp do dokumentów miała zamiar wystąpić z powództwem o odszkodowanie, lecz tego jeszcze nie uczyniła, podczas gdy skarżąca wystąpiła już z takim powództwem, jednakże ów fakt nie pozwala sam w sobie uznać, że ogólne domniemanie przywołane przez Komisję nie ma zastosowania do tego lub innego dokumentu spośród dokumentów rozpatrywanych w niniejszej sprawie. Co się tyczy drugiego twierdzenia, które ma bardzo ogólny charakter, należy przypomnieć, że art. 4 ust. 7 rozporządzenia nr 1049/2001 stanowi, że wyjątki przewidziane w tym rozporządzeniu mogą mieć zastosowanie przez okres trzydziestu lat, a nawet po tym okresie, jeśli jest to konieczne. Fakt, iż dokumenty wskazane we wniosku skarżącej mają w niniejszej sprawie więcej niż pięć lat nie pozwala więc też sam w sobie na obalenie ogólnego domniemania przywołanego przez Komisję (zob. podobnie ww. w pkt 40 wyrok Komisja/Éditions Odile Jacob, EU:C:2012:393, pkt 124, 125).

- 64 W braku innych elementów wynikających ze skargi, które pozwoliłyby obalić ogólne domniemanie stanowiące podstawę zaskarżonej decyzji, skarżąca nie może podnosić, że Komisja winna była dokonać konkretnej i indywidualnej analizy dokumentów, o których udostępnienie skarżąca wносиła (zob. podobnie ww. w pkt 12 wyrok Komisja/EnBW, EU:C:2014:112, pkt 128).
- 65 W drugiej kolejności, skarżąca podnosi jednak, że Komisja naruszyła prawo lub popełniła błąd w ocenie, gdyż po pierwsze nie uwzględniła nadrzędnego interesu publicznego polegającego na umożliwieniu ofiarom praktyk antykonkurencyjnych dochodzenia przysługującego im prawa do odszkodowania, a po drugie po wymaganym w niniejszej sprawie konkretnym wyważeniu tego nadrzędnego interesu publicznego oraz interesu chronionego przez każdy z wyjątków wskazanych w zaskarżonej decyzji Komisja nie przekazała skarżącej dokumentów z akt sprawy COMP/39.125, których skarżąca potrzebowała, by móc skorzystać z tego prawa. Skarżąca dodaje zasadniczo w replice, że uczyniła wszystko, co było w jej mocy, by wykazać konieczność uzyskania dostępu do 3948 dokumentów wskazanych w drugim wniosku, a przynajmniej do 2425 dokumentów spośród nich, uważanych przez nią za „mające znaczenie” w kontekście informacji, którymi dysponowała, a w szczególności w świetle jawnej wersji spisu treści akt sprawy przekazanego przez Komisję w odpowiedzi na pierwszy wniosek.
- 66 Należy przypomnieć w tym względzie, że każda osoba ma prawo dochodzić naprawienia szkody, która została jej wyrządzona wskutek naruszenia reguł konkurencji Unii. Takie prawo wzmacnia bowiem praktyczną skuteczność tych przepisów, ponieważ może ono zniechęcać do wprowadzania karteli lub stosowania innych praktyk, które są często tajne i które mogą prowadzić do ograniczenia lub zakłócenia konkurencji, przez co przyczynia się ono do utrzymania skutecznej konkurencji w Unii (wyrok z dnia 20 września 2001 r., Courage i Crehan, C-453/99, Rec, EU:C:2001:465, pkt 26, 27; ww. w pkt 12 wyrok Komisja/EnBW, EU:C:2014:112, pkt 104).
- 67 Jednakże tak ogólne stwierdzenia nie mogą jako takie przeważać nad względami uzasadniającymi odmowę ujawnienia dokumentów zawartych w aktach postępowania w sprawie stosowania reguł konkurencji, opartą na fakcie, iż owe dokumenty są objęte w całości ogólnym domniemaniem, zgodnie z którym ich ujawnienie naruszyłoby zasadniczo w szczególności ochronę celów kontroli i dochodzenia (ww. w pkt 12 wyrok Komisja/EnBW, EU:C:2014:112, pkt 105).
- 68 W celu zapewnienia skutecznej ochrony prawa do naprawienia szkody nie jest bowiem konieczne, aby każdy dokument zawarty w aktach takiego postępowania został przekazany osobie, która wnosi o udzielenie do niego dostępu na podstawie rozporządzenia nr 1049/2001 z zamiarem wniesienia powództwa o odszkodowanie, zważywszy, że jest mało prawdopodobne, iż takie powództwo będzie musiało opierać się na całości materiału dowodowego zgromadzonego w aktach owego postępowania (ww. w pkt 12 wyrok Komisja/EnBW, EU:C:2014:112, pkt 106; zob. również podobnie wyrok z dnia 6 czerwca 2013 r., Donau Chemie i in., C-536/11, Zb.Orz., EU:C:2013:366, pkt 33). Podobnie jest w przypadku, gdy osoba, która wnosi o udzielenie dostępu do dokumentów zawartych w tych aktach, wystąpiła już z powództwem o odszkodowanie, ponieważ jest mało prawdopodobne, by owo powództwo musiało opierać się na całości akt, na co Komisja wskazała w duplice.
- 69 Dlatego też na każdej osobie, która zamierza uzyskać odszkodowanie za szkodę, którą – jak sądzi – poniosła w związku z naruszeniem reguł konkurencji Unii, spoczywa ciężar wykazania, że konieczne jest dla niej uzyskanie dostępu do danego dokumentu zawartego w aktach Komisji, aby instytucja ta mogła dla każdego konkretnego przypadku z osobna dokonać wyważenia interesów uzasadniających przekazanie takich dokumentów oraz ich ochronę przy uwzględnieniu wszystkich istotnych okoliczności sprawy (ww. w pkt 12 wyrok Komisja/EnBW, EU:C:2014:112, pkt 107; ww. w pkt 42 wyrok Schenker/Komisja, EU:T:2014:854, pkt 95).

- 70 W przeciwnym razie interes w uzyskaniu odszkodowania za szkodę poniesioną w związku z naruszeniem reguł konkurencji Unii nie może stanowić nadrzędnego interesu publicznego w rozumieniu art. 4 ust. 2 rozporządzenia nr 1049/2001 (ww. w pkt 12 wyrok Komisja/EnBW, EU:C:2014:112, pkt 108; ww. w pkt 42 wyrok Schenker/Komisja, EU:T:2014:854, pkt 96).
- 71 W niniejszym przypadku, jak skarżąca przypomniała w szczególności w replice i w odpowiedzi na pytania zadane przez Sąd na piśmie, w drugim wniosku wskazała ona na 3948 dokumentów, które „miały znaczenie” lub „mogły mieć znaczenie” w ramach jej powództwa przed Landgericht Düsseldorf, umieszczając odpowiednio liczbę „1” lub liczbę „2” na marginesie odniesień do dokumentów zawartych w jawnej wersji spisu treści akt, który został przekazany jej przez Komisję w odpowiedzi na pierwszy wniosek. Ponadto nawiązała ona konkretnie we wstępie do skargi do ośmiu dokumentów, które „miały znaczenie” lub „mogły mieć znaczenie” spośród 3948 dokumentów wskazanych w drugim wniosku.
- 72 Jednakże ograniczyła się ona w tych kolejnych pismach do ogólnego stwierdzenia, że owe dokumenty „interesowały” ją i że „musiała zapoznać się z nimi, by móc uzasadnić [swą] skargę o odszkodowanie” z tego względu, że „zawiera[ły] one ewidentnie informacje na temat porozumień i podwyżek cen uzgodnionych przez uczestników kartelu [stwierdzonego i ukaranego w decyzji w sprawie Szkoło samochodowej]” i że „musi[ała] ona koniecznie zapoznać się z tymi informacjami, by móc ustalić i określić kwotowo faktyczną szkodę, którą poniosła”.
- 73 Jak słusznie podnosi Komisja, skarżąca nie wyjaśniła jednak, dlaczego którykolwiek z tych dokumentów był dla niej niezbędny, choćby wskazując w specyficznych argumentach dotyczących stanu faktycznego lub rozumowaniu prawnym, że fakt uzyskania takiego dokumentu mógł jej pomóc w uzasadnieniu skargi przed sądem krajowym rozpatrującym jej żądania.
- 74 Żaden inny argument podniesiony przez skarżącą nie jest w stanie zakwestionować tej oceny.
- 75 Po pierwsze, w niniejszym przypadku nie jest przekonywujące twierdzenie, że skarżąca nie mogła być bardziej precyzyjna niż była, zważywszy na wyłącznie częściowy dostęp do spisu treści akt sprawy, który Komisja jej wcześniej zapewniła. Z wyjątkiem odniesień do „dokumentów przekazanych w ramach programu łagodzenia sankcji” przez niektóre strony postępowania oraz odniesień do dokumentów wewnętrznych Komisji, które wszystkie zostały w całości wyczyszczzone, instytucja ta poprzestała bowiem na usunięciu – w ramach odniesień do innych dokumentów w aktach sprawy, zawartych w tym spisie treści – specyficznych elementów stanowiących jej zdaniem dane osobowe lub chronione informacje handlowe. Sąd uważa, że z uwagi na to wyselekcjonowana jawna wersja odniesień do dokumentów z akt sprawy innych niż „dokumenty przekazane w ramach programu łagodzenia sankcji” oraz dokumenty wewnętrzne Komisji, którymi skarżąca dysponowała, gdy złożyła drugi wniosek, pozwalały zainteresowanej na przedstawienie – w bardziej precyzyjny i umotywowany sposób niż uczyniła to przed Komisją (zob. pkt 40, 71–72 powyżej), a następnie w ramach niniejszej sprawy – powodów, dla których uważała, że ten lub innych dokument był niezbędny do skorzystania przez nią z prawa do odszkodowania, na przykład wskazując, jak stwierdzono powyżej, w specyficznych argumentach dotyczących stanu faktycznego lub rozumowaniu prawnym, że fakt uzyskania takiego dokumentu mógł jej pomóc w uzasadnieniu skargi przed sądem krajowym rozpatrującym jej żądania.
- 76 Po drugie, prawdą jest, że z zaskarżonej decyzji wynika, iż „w [swym] wniosku potwierdzającym [skarżąca] podkreśl[iała] fakt, że w niemieckich przepisach dotyczących postępowania cywilnego nie było odpowiednich postanowień, które pozwalałyby na wystąpienie o udostępnienie [danych] dokumentów »inter partes«” (pkt 7 akapit trzeci zaskarżonej decyzji). Należy jednak stwierdzić, że takie twierdzenie, potwierdzone po raz ostatni podczas rozprawy, nie zostało w żadnym momencie rozwinięte, ani tym bardziej udowodnione przez skarżącą w ramach jej skargi. Tymczasem Trybunał orzekł już, że konieczność uzyskania dostępu do wszystkich dokumentów zawartych w aktach postępowania w sprawie stosowania reguł konkurencji nie może być uznana za wykazaną, jeśli wnioskodawca twierdzi, że jest całkowicie zależny od owych dokumentów, lecz nie wykazuje

przynajmniej, że nie dysponuje żadną inną możliwością pozyskania tych dowodów (ww. w pkt 12 wyrok Komisja/EnBW, EU:C:2014:112, pkt 132; zob. również podobnie ww. w pkt 68 wyrok Donau Chemie i in., EU:C:2013:366, pkt 32, 44).

77 W tych okolicznościach nie można uznać w rozpatrywanym przypadku, że Komisja naruszyła prawo lub popełniła błąd w ocenie, gdy uznała, po pierwsze, że „po wyważeniu, interesowi związanemu ze skutecznym stosowaniem reguł konkurencji lepiej służyło w niniejszej sprawie utrzymanie poufności omawianych dokumentów”, po drugie, że „nie istni[ą] żaden nadrzędny interes publiczny uzasadniający ich ujawnienie w rozumieniu rozporządzenia nr 1049/2001”, a po trzecie, że „w niniejszej sprawie zasadniczy interes [był] związany z ochroną celów dochodzenia w rozumieniu art. 4 ust. 2 tiret trzecie tego rozporządzenia” (pkt 7 akapity szósty i siódmy zaskarżonej decyzji).

78 Mając na uwadze całość powyższych rozważań, należy oddalić w całości niniejsze zarzuty.

B – W przedmiocie zarzutu czwartego i zarzutu piątego w zakresie, w jakim dotyczy on pierwszego wniosku skarżącej

79 W ramach zarzutu czwartego skarżąca podnosi w istocie, że Komisja niesłusznie odmówiła udostępnienia jej pełnej wersji jedyne go dokumentu wskazanego w pierwszym wniosku, mianowicie spisu treści akt sprawy COMP/39.125.

80 W pierwszej kolejności, bardzo ogólne i częściowo spekulatywne wyjaśnienia zaprezentowane przez Komisję w zaskarżonej decyzji oraz w decyzji z dnia 7 marca 2012 r. w odniesieniu do konieczności uniknięcia podważenia skuteczności jej programu łagodzenia sankcji i uniknięcia naruszenia ochrony interesów handlowych przedsiębiorstw, które wniosły o objęcie ich tym programem w ramach sprawy COMP/39.125, jak również ochrony celów kontroli i dochodzenia, nie uzasadniają same w sobie bezwzględnej i kompleksowej odmowy udostępnienia skarżącej odniesień do „dokumentów przekazanych w ramach programu łagodzenia sankcji” wskazanych w tym spisie treści.

81 W drugiej kolejności, Komisja odmówiła jej niesłusznie dostępu do informacji dotyczących tożsamości osób fizycznych wskazanych w spisie treści, powołując się w abstrakcyjny sposób na konieczność uniknięcia naruszenia ochrony danych osobowych, zamiast uzasadnić w indywidualny i konkretny sposób powody stojące na przeszkodzie przekazaniu każdej z omawianych informacji. W każdym razie skarżąca dostatecznie wykazała powody, dla których musiała uzyskać dostęp do tych informacji, aby móc skorzystać z przysługującego jej prawa do odszkodowania stosownie do ogólnego interesu polegającego na tym, że osoby będące ofiarami praktyk antykonkurencyjnych powinny móc uzyskać naprawienie ich szkody.

82 W trzeciej kolejności, Komisja, nie przeprowadziwszy jakiegokolwiek indywidualnej i konkretnej oceny, odmówiła jej niesłusznie dostępu do nazw przedsiębiorstw trzecich wymienionych w spisie treści i „działających w sektorze wind i schodów ruchomych”, podczas gdy po pierwsze takie odniesienie było ewidentnie pozbawione znaczenia, a po drugie przekazanie takich informacji nie mogło naruszyć interesów handlowych odnośnych osób.

83 Wreszcie w czwartej kolejności, Komisja, wskazując na ogólne i abstrakcyjne powody, odmówiła jej niesłusznie dostępu do informacji dotyczących modeli pojazdów, nazw producentów samochodów oraz innych chronionych informacji handlowych zawartych w spisie treści, podczas gdy te informacje były absolutnie niezbędne dla skarżącej, by umożliwić jej skorzystanie z prawa do odszkodowania, zaś ów interes, po wyważeniu, powinien mieć pierwszeństwo przed innymi wchodzącymi w grę interesami.

84 W ramach zarzutu piątego skarżąca podnosi zasadniczo w szczególności, że Komisja naruszyła wymóg uzasadnienia przewidziany w art. 296 TFUE, gdy oddaliła drugi wniosek po przedstawieniu ogólnego rozumowania, które nie uwzględniało konkretnej treści przedmiotowego dokumentu, co ilustruje przykład uzasadnienia przyjętego w celu odmowy przekazania jej nazw przedsiębiorstw trzecich wskazanych w spisie treści.

85 Komisja, popierana przez SGSD, kwestionuje całą tę argumentację.

86 Przede wszystkim należy zbadać argumenty skarżącej dotyczące różnych rodzajów informacji zawartych w spisie treści, do których Komisja odmówiła jej dostępu, mianowicie, po pierwsze, odniesień do „dokumentów przekazanych w ramach programu łagodzenia sankcji” (pkt 5.1 zaskarżonej decyzji), po drugie, nazwisk osób fizycznych (pkt 5.2 zaskarżonej decyzji), po trzecie, nazw przedsiębiorstw trzecich (pkt 5.3 zaskarżonej decyzji) i po czwarte, pozostałych chronionych informacji handlowych (pkt 5.4 zaskarżonej decyzji). Nie zachodzi natomiast konieczność zbadania zasadności zaskarżonej decyzji w zakresie, w jakim Komisja odmówiła w niej podania do wiadomości skarżącej odniesień do dokumentów wewnętrznych Komisji, ponieważ pomimo tytułu podniesionego przez nią zarzutu czwartego (zob. pkt 22 powyżej) skarżąca nie przedstawia w tym względzie żadnego szczegółowego argumentu. Argumenty dotyczące istnienia nadrzędnego interesu publicznego, które skarżąca podnosi wyraźnie tylko w związku z pewnymi rodzajami omawianych informacji, zostaną zbadane w dalszej kolejności.

1. W przedmiocie ogólnych domniemań i wyjątków zastosowanych przez Komisję

a) W przedmiocie odmowy udzielenia dostępu do odniesień do „dokumentów przekazanych w ramach programu łagodzenia sankcji”

87 W pkt 5.1 zaskarżonej decyzji Komisja uznała, że „[n]ie [było] możliwe na tym etapie ujawnienie opisu dokumentów przekazanych w ramach programu łagodzenia sankcji” wskazanych w spisie treści „z tych samych powodów co powody przedstawione w pkt 4.2 powyżej, ponieważ odniesienia do tych dokumentów dostarcza[ły] informacji na temat treści tych dokumentów, które należ[ą]o uznać za poufne”. W ten sposób Komisja odesłała do rozumowania, które skłoniło ją wcześniej do odmowy udzielenia skarżącej dostępu do wszystkich dokumentów wskazanych w drugim wniosku, z tego względu że te wszystkie dokumenty były objęte ogólnym domniemaniem, zgodnie z którym ich ujawnienie naruszyłoby ochronę interesów handlowych osób trzecich, z jednej strony, oraz ochronę celów kontroli i dochodzenia, z drugiej strony (zob. pkt 8 powyżej).

88 W zakresie, w jakim Komisja twierdzi w odpowiedzi na skargę, że „abstrahując od możliwości stosowania [tego] ogólnego domniemania, wyjaśniła [ona] też szczegółowo w decyzji [...] z dnia 7 marca 2012 r. oraz w [zaskarżonej decyzji], iż wyjątki przewidziane w art. 4 ust. 2 tiret pierwsze i trzecie rozporządzenia nr 1049/2001 miały zastosowanie”, należy stwierdzić od razu, że owo twierdzenie jest tylko w części prawdziwe.

89 Takie badanie nie wynika bowiem w żadnym razie z zaskarżonej decyzji. Wprost przeciwnie, przypomniawszy orzecznictwo Trybunału przyznające jej możliwość posłużenia się ogólnymi domniemaniami przy rozpatrywaniu wniosków dotyczących grup dokumentów zawartych w aktach postępowań dotyczących koncentracji lub pomocy państwa (pkt 4.2 akapity od pierwszego do czwartego zaskarżonej decyzji), Komisja ogranicza się do wyjaśnienia powodów, dla których wydaje jej się, że takie orzecznictwo, po pierwsze, ma też zastosowanie do akt postępowań dotyczących praktyk antykonkurencyjnych (pkt 4.2 akapity od piątego do dwunastego zaskarżonej decyzji), a w szczególności do „dokumentów przekazanych w ramach programu łagodzenia sankcji”, które tam figurują (pkt 4.2 akapity od ósmego do dziesiątego zaskarżonej decyzji), a po drugie, daje się stosować do odniesień do takich dokumentów wskazanych w spisie treści tychże akt (pkt 5.1 zaskarżonej decyzji).

90 W tych okolicznościach uzasadnienie decyzji z dnia 7 marca 2012 r., w którym służby Komisji wyjaśniły bardziej szczegółowo powody usprawiedliwiające ich zdaniem, na tym przejściowym etapie rozpatrywania pierwszego wniosku, nieujawnienie takich odniesień, może zostać wzięte pod uwagę przy ocenie zgodności zaskarżonej decyzji z prawem tylko, jeżeli wyjaśnia rozumowanie faktycznie przyjęte w ostateczny sposób przez tę instytucję (zob. podobnie wyrok z dnia 6 kwietnia 2000 r., Kuijer/Rada, T-188/98, Rec, EU:T:2000:101, pkt 44), które – jak właśnie zostało przypomniane – opiera się na ogólnym domniemaniu.

91 Mając na względzie argumenty podniesione przez skarżącą w celu zakwestionowania tego rozumowania, przede wszystkim należy ustalić, czy Komisja mogła słusznie odmówić udzielenia dostępu do omawianych informacji, posługując się ogólnym domniemaniem, jak to uczyniła w zaskarżonej decyzji. Tylko jeśli miało to miejsce, trzeba będzie wówczas zbadać, czy Komisja słusznie posłużyła się ogólnym domniemaniem, na którym oparła się w niniejszym przypadku.

W przedmiocie zasadności posłużenia się ogólnym domniemaniem

92 W przypadku gdy do instytucji wpływa wniosek o ujawnienie dokumentu, ma ona obowiązek ocenić, dla każdego takiego przypadku, czy dokument ten objęty jest wyjątkami od prawa do publicznego dostępu do dokumentów instytucji wymienionymi w art. 4 rozporządzenia nr 1049/2001 (ww. w pkt 36 wyrok Szwecja i Turco/Rada, EU:C:2008:374, pkt 35).

93 Ponieważ owe wyjątki powinny być interpretowane i stosowane w sposób ścisły, instytucja, do której złożono wniosek, powinna – aby uzasadnić odmowę udzielenia dostępu do danego dokumentu – wyjaśnić, w jaki sposób dostęp do tego dokumentu mógłby stanowić konkretne i faktyczne naruszenie interesu chronionego jednym z wyjątków przewidzianych w art. 4 rozporządzenia nr 1049/2001. Ponadto ryzyko takiego naruszenia powinno dać się w rozsądny sposób przewidzieć, a nie być czysto hipotetyczne (zob. orzecznictwo przytoczone w pkt 35 i 36 powyżej).

94 W tym kontekście dana instytucja może oprzeć się na ogólnym domniemaniu, nawet jeśli przedmiotowy wniosek dotyczy tylko pojedynczego dokumentu. Jednakże w takiej sytuacji, gdy posłużenie się ogólnym domniemaniem nie ma umożliwić rozpatrzenia w całościowy sposób globalnego wniosku, Trybunał orzekł, że instytucja, która zamierza posłużyć się nim, powinna sprawdzić, czy znajdujące zazwyczaj zastosowanie do określonego rodzaju dokumentów względy natury ogólnej faktycznie mają zastosowanie do dokumentu, którego ujawnienia dotyczy żądanie (ww. w pkt 36 wyrok Szwecja i Turco/Rada, EU:C:2008:374, pkt 50, 57; zob. również podobnie ww. w pkt 35 wyrok Rada/Access Info Europe, EU:C:2013:671, pkt 72, 73).

95 Wynika stąd, że w niniejszej sprawie – wbrew temu, co skarżąca twierdzi w skardze – Komisja mogła oprzeć się na ogólnym domniemaniu, by postanowić w pkt 5.1 zaskarżonej decyzji o oddaleniu pierwszego wniosku nie w całości, lecz w zakresie, w jakim dotyczył on kategorii informacji objętych zdaniem tej instytucji wyjątkami wymienionymi w art. 4 ust. 2 tiret pierwsze i trzecie rozporządzenia nr 1049/2001.

96 Komisja nie może natomiast twierdzić, jak czyni to w odpowiedzi na skargę, że „spis treści stanowi część akt sprawy [COMP/39.125], w związku z czym jest objęty ogólnym domniemaniem” „niedostępności” przyjętym w ww. w pkt 12 wyroku Komisja/EnBW (EU:C:2014:112).

97 Trybunał nie orzekł bowiem w tym wyroku, że „całe” akta postępowania w sprawie stosowania reguł konkurencji są objęte „ogólnym domniemaniem niedostępności”, jak podkreśla zresztą sama Komisja w ramach swej odpowiedzi na pierwszą grupę zarzutów skarżącej (zob. pkt 40 powyżej), lecz jedynie, że instytucja, do której wpłynął wniosek dotyczący „wszystkich” dokumentów zawartych w takich aktach, może posłużyć się ogólnym domniemaniem przy rozpatrywaniu tego globalnego wniosku w stosowny sposób. Ponadto z orzecznictwa Trybunału jasno wynika, że prawo posłużenia się takim ogólnym

domniemaniem zostało przyznane instytucjom Unii, aby umożliwić im rozpatrzenie wniosków, które nie dotyczą jednego dokumentu, lecz szeregu dokumentów (ww. w pkt 34 wyrok LPN i Finlandia/Komisja, EU:C:2013:738, pkt 47, 48).

- 98 Tymczasem pierwszy wniosek skarżącej nie dotyczył szeregu dokumentów, lecz pojedynczego dokumentu. Poza tym Komisja nie twierdzi, że ów wniosek był wynikiem działania polegającego na podzieleniu w sztuczny sposób wniosku dotyczącego szeregu dokumentów na tyle samo wniosków indywidualnych. Ponadto nie mogła ona tego uczynić w niniejszej sprawie (zob. pkt 3–5 powyżej).

W przedmiocie zasadności posłużenia się ogólnym domniemaniem przywołanym w niniejszej sprawie

- 99 Jak zostało właśnie przypomniane (zob. pkt 94 powyżej), zważywszy, że Komisja postanowiła posłużyć się ogólnym domniemaniem, by oddalić pierwszy wniosek skarżącej, w zakresie w jakim dotyczył on odniesień do „dokumentów przekazanych w ramach programu łagodzenia sankcji” zawartych w jedynym dokumencie wskazanym w tym wniosku, Komisja powinna była oprzeć się na względach natury ogólnej, które mogły zostać uznane za znajdujące zazwyczaj zastosowanie do tej części spisu treści akt postępowania w sprawie stosowania reguł konkurencji, oraz sprawdzić, czy te względy miały faktycznie zastosowanie w niniejszej sprawie.
- 100 Wymóg ten nie oznaczał konieczności, że Komisja powinna dokonać konkretnej oceny danego dokumentu (ww. w pkt 35 wyrok Rada/Access Info Europe, EU:C:2013:671, pkt 73), zaś nałożony na tę instytucję obowiązek sprawdzenia, czy ogólne domniemanie, którym zamierza się ona posłużyć przy rozpatrywaniu wniosku dotyczącego szeregu dokumentów, ma rzeczywiście zastosowanie, nie może być interpretowany w ten sposób, że powinna ona zbadać indywidualnie wszystkie dokumenty, o udostępnienie których wniesiono do niej (zob. pkt 60 powyżej).
- 101 Jednakże Komisja powinna też konieczności uzasadnić swą odmowę udzielenia dostępu w wystarczający pod względem faktycznym i prawnym sposób, opierając się na dającym się w rozsądny sposób przewidzieć ryzyku konkretnego i faktycznego naruszenia jednego lub kilku interesów chronionych przez wyjątki określone w art. 4 ust. 2 rozporządzenia nr 1049/2001 (zob. podobnie ww. w pkt 36 wyrok Szwecja i Turco/Rada, EU:C:2008:374, pkt 49, 50; ww. w pkt 35 wyrok Rada/Access Info Europe, EU:C:2013:671, pkt 31, 36–38, 54, 74).
- 102 W pierwszej kolejności należy dokonać w niniejszej sprawie pięciu stwierdzeń w tym względzie.
- 103 Po pierwsze, bezsporne jest, że w ramach pierwszego wniosku, który został powtórzony we wniosku potwierdzającym z dnia 23 marca 2012 r., skarżąca nie domagała się dostępu do „dokumentów przekazanych w ramach programu łagodzenia sankcji” zawartych w aktach sprawy COMP/39.125 w ścisłym znaczeniu tego słowa. Chciała ona bowiem jedynie uzyskać informację o odniesieniach do tych dokumentów, które figurowały w pełnej wersji spisu treści tychże akt, ale nie w jawnej wersji przekazanej przez Komisję w dniu 7 marca 2012 r. (zob. pkt 3, 5 i 7 powyżej). Badanie pełnej wersji tego dokumentu przekazanej w odpowiedzi na środek dowodowy zarządzonej przez Sąd (zob. pkt 15 powyżej) pozwala stwierdzić, że chodzi tu w zasadzie o odniesienia dwóch rodzajów. W przypadku jednych w grę wchodzi daty, kiedy omawiane „dokumenty przekazane w ramach programu łagodzenia sankcji” zostały wydane Komisji przez przedsiębiorstwa, które wniosły o objęcie ich jej programem łagodzenia sankcji, a w przypadku drugich chodzi o odnośne tytuły tych dokumentów.
- 104 Po drugie, Komisja odmówiła przekazania nie tylko wszystkich tych odniesień, ale również całości każdego z nich. Sposób procedowania, który zastosowała do tej kategorii odniesień, różni się zatem od sposobu, który został zastosowany do wszystkich odniesień do innych rodzajów dokumentów zawartych w spisie treści i objętych niniejszymi zarzutami (zob. pkt 86 powyżej); w ich ramach Komisja poprzestała na usunięciu w precyzyjny sposób szczegółowych informacji, z tego względu że

jej zdaniem stanowiły one dane osobowe (jak nazwiska osób fizycznych) lub chronione informacje handlowe (jak nazwy przedsiębiorstw trzecich lub odniesienia do modeli pojazdów), lecz udostępniła pozostałe odniesienia (zob. pkt 75 powyżej).

- 105 Po trzecie, z pkt 5.1 zaskarżonej decyzji w związku z pkt 4.2, do którego on odsyła, wynika, że całościowe usunięcie odniesień do „dokumentów przekazanych w ramach programu łagodzenia sankcji” z jawnej wersji spisu treści akt sprawy COMP/39.125 przekazanej skarżącej jest uzasadnione ogólnymi względami, zgodnie z którymi ich ujawnienie „mogłoby podważyć skuteczność” programu łagodzenia sankcji Komisji. Komisja stwierdza wprawdzie w tym względzie w zaskarżonej decyzji, że przedsiębiorstwa wnoszące o objęcie ich jej programem łagodzenia sankcji oczekują tego, że informacje, które przekazują Komisji w tym zakresie, zostaną objęte poufnością, następnie, że owe oczekiwania zasługują na ochronę i wreszcie, że skuteczność programów łagodzenia sankcji, które stanowią przydatne narzędzia przy wykrywaniu naruszeń reguł konkurencji i karaniu za nie, mogłaby zostać podważona, gdyby omawiane informacje zostały upublicznione (pkt 4.2 akapity od ósmego do dziesiątego zaskarżonej decyzji).
- 106 Po czwarte, Komisja wyjaśnia w odpowiedzi na skargę znaczenie i zakres tych ogólnych względów, odsyłając do analizy przeprowadzonej wcześniej przez jej służby w decyzji z dnia 7 marca 2012 r. Wskazuje ona wprawdzie, że „ujawnienie spisu treści – ze względu na opis korespondencji przedsiębiorstw wnoszących o objęcie ich programem łagodzenia sankcji – doprowadziłoby od razu do ujawnienia charakteru i zakresu [ich] współpracy”, następnie, że „niektóre słowa kluczowe w spisie treści wskazują już na tożsamość osób fizycznych i ich współpracę przed postępowaniem administracyjnym i w jego toku”, poza tym „opis i data niektórych dokumentów cytowanych w spisie treści zawierają już wskazówki co do ich treści, w szczególności informacje dotyczące stosunków handlowych przedsiębiorstw wnoszących o objęcie ich programem łagodzenia sankcji, a także cen, struktury kosztów i udziałów w rynku lub inne chronione informacje handlowe” i wreszcie, że „interes [...] przedsiębiorstw wnoszących o objęcie ich programem łagodzenia sankcji w ochronie poufności wszystkich informacji, które są dla nich szkodliwe” „zasługuje na szczególną ochronę”. Komisja dochodzi na tej podstawie do wniosku, że „przekazanie takich informacji jest sprzeczne z ochroną interesów handlowych przedsiębiorstw wnoszących o objęcie ich programem łagodzenia sankcji” i że „poważna szkoda”, którą mogłaby w ten sposób „wyrządzić” zainteresowanym mogłaby „ich zniechęcić do współpracy w ramach przyszłych dochodzeń”, mimo że „stopień szczegółowości spisu treści nie jest ewidentnie taki sam jak stopień szczegółowości dokumentów [przekazanych w ramach programu łagodzenia sankcji]” w ścisłym znaczeniu tego słowa.
- 107 Po piąte, ze struktury całego pkt 4.2 zaskarżonej decyzji wynika, iż te ogólne względy skłoniły Komisję do przyjęcia ogólnego domniemania, że ujawnienie odniesień do „dokumentów przekazanych w ramach programu łagodzenia sankcji” zawartych w spisie treści, o który wystąpiła skarżąca, naruszyłoby ostatecznie zarówno ochronę celów jej kontroli i dochodzeń, jak i ochronę interesów handlowych stron postępowania.
- 108 By podważyć zasadność tych twierdzeń, skarżąca podnosi zasadniczo w pkt 128–141 skargi, że Komisja postąpiła tak, jakby pierwszy wniosek dotyczył „dokumentów przekazanych w ramach programu łagodzenia sankcji” w ścisłym znaczeniu tego słowa, a nie zwykłych odniesień do takich dokumentów zawartych w spisie treści i że ogólne i spekulatywne względy wskazane w zaskarżonej decyzji w odniesieniu do konieczności uniknięcia naruszenia programu łagodzenia sankcji nie uzasadniają w niniejszej sprawie odmowy udzielenia skarżącej pełnego dostępu do tych odniesień.
- 109 W drugiej kolejności należy zaznaczyć, że ta argumentacja jest częściowo zasadna.
- 110 Po pierwsze, należy stwierdzić, że ani brzmienie pkt 5.1 zaskarżonej decyzji, ani brzmienie pkt 4.2, do którego on odsyła, ani nawet brzmienie decyzji z dnia 7 marca 2012 r., rozpatrywane oddzielnie lub razem, nie uzasadniają całościowej odmowy przewidzianej w zaskarżonej decyzji.

- 111 W pkt 5.1 zaskarżonej decyzji Komisja poprzestaje bowiem na stwierdzeniu, że „odniesienia do dokumentów [przekazanych w ramach programu łagodzenia sankcji, zawartych w spisie treści akt sprawy COMP/39.125] dostarczały informacji na temat treści tych dokumentów, które należy uznać za poufne”. Co się tyczy pkt 4.2 akapit ósmy i dziewiąty, Komisja przedstawia tam względy, które skłoniły ją do przyjęcia ogólnego domniemania, że ujawnienie „dokumentów przekazanych w ramach programu łagodzenia sankcji” zawartych w aktach niektórych postępowań w sprawie stosowania reguł konkurencji „mogłoby podważyć skuteczność” jej programu łagodzenia sankcji i naruszyć w ten sposób ochronę interesów handlowych stron tych postępowań, jak również ochronę celów jej kontroli i dochodzenia (zob. pkt 87 i 105 powyżej).
- 112 Jak Komisja potwierdza w odpowiedzi na skargę, opierając się na decyzji z dnia 7 marca 2012 r., połączenie tych dwóch rodzajów względów należy interpretować – jak uczyniła to skarżąca w skardze – w ten sposób, że w niniejszej sprawie należało domniemywać w ogólny sposób, iż przekazanie odniesień do „dokumentów przekazanych w ramach programu łagodzenia sankcji” zawartych w spisie treści mogłoby podważyć skuteczność programu łagodzenia sankcji Komisji i naruszyć w ten sposób interesy handlowe stron danego postępowania, jak również cele jej kontroli i dochodzenia związane z tym postępowaniem, w zakresie, w jakim – i o ile – owo przekazanie doprowadziłoby do ujawnienia osobie trzeciej „poufnych informacji” zawartych w tych odniesieniach lub w „dokumentach przekazanych w ramach programu łagodzenia sankcji”, których one dotyczą. Komisja uznała konkretnie, że takimi poufnymi informacjami są, po pierwsze, wskazówki dotyczące współpracy przedsiębiorstw, które wniosły o skorzystanie z tego programu, a po drugie, chronione dane handlowe zebrane w tym zakresie przez jej służby (zob. pkt 106, 107 powyżej).
- 113 Tymczasem przyjmując nawet, że Komisja może, po pierwsze, rozpatrzeć wspólnie różne rodzaje dokumentów z akt sprawy uznane w zaskarżonej decyzji za „dokumenty przekazane w ramach programu łagodzenia sankcji”, zważywszy na ich charakter lub ich treść, a po drugie, domniemywać w ogólny sposób, że ujawnienie tych dokumentów mogłoby podważyć skuteczność jej programu łagodzenia sankcji i naruszyć w ten sposób ochronę interesów handlowych osób trzecich, jak również ochronę celów jej kontroli i dochodzenia, takie rozumowanie uzasadnia zgodnie z zaskarżoną decyzją jedynie odmowę ujawnienia ograniczoną do „informacji na temat treści tych dokumentów, które należy uznać za poufne”.
- 114 Nie uzasadnia ono natomiast usunięcia w całości wszystkich odniesień zawierających takie poufne informacje, w tym neutralnych lub nieszkodliwych informacji, zważywszy, że Komisja przeprowadziła precyzyjną selekcję w odniesieniu do pozostałych rodzajów odniesień zawartych w spisie treści i objętych niniejszymi zarzutami (zob. pkt 104 powyżej).
- 115 Innymi słowy ogólne względy podniesione przez Komisję nie mogą zostać uznane, zgodnie z samą treścią zaskarżonej decyzji, za mające normalnie faktyczne zastosowanie do całości omawianych odniesień. Dlatego też nie pozawalają one na uzasadnienie całościowej odmowy ujawnienia, z jaką spotkała się skarżąca, a co najwyżej na uzasadnienie częściowej odmowy opartej na art. 4 ust. 6 rozporządzenia nr 1049/2001 ograniczonej do tego, co było niezbędne i proporcjonalne, by chronić informacje zasługujące na objęcie ochroną (zob. podobnie i analogicznie wyroki: z dnia 6 grudnia 2001 r., Rada/Hautala, C-353/99 P, Rec, EU:C:2001:661, pkt 27–29; z dnia 25 kwietnia 2007 r., WWF European Policy Programme/Rada, T-264/04, Zb.Orz., EU:T:2007:114, pkt 50).
- 116 Owej oceny nie podważa fakt, iż ogólne domniemanie, na którym Komisja może się oprzeć, by rozpatrzeć całościowo wnioski dotyczące ogółu dokumentów zawartych w aktach postępowania w sprawie stosowania reguł konkurencji, oznacza, że owe dokumenty zostają wyłączone spod obowiązku choćby częściowego ujawnienia ich treści (zob. pkt 42 powyżej). Z orzecznictwa wynika bowiem jasno, że to w przypadku, gdy instytucja posługuje się ogólnym domniemaniem w celu rozpatrzenia wniosku dotyczącego ogółu dokumentów, a nie pojedynczego dokumentu, owo podejście prowadzi do takiego skutku (ww. w pkt 12 wyrok Komisja/EnBW, EU:C:2014:112, pkt 134; ww. w pkt 40 wyrok Komisja/Éditions Odile Jacob, EU:C:2012:393, pkt 133). Nie wynika stąd natomiast, że

Trybunał, wiążąc taką konsekwencję z posłużeniem się ogólnym domniemaniem w tym szczególnym przypadku, zamierzał podważyć orzecznictwo o bardziej ogólnym zakresie przypomniane w pkt 115 powyżej. Ponadto Trybunał orzekł, że nawet w tym szczególnym przypadku odnośna instytucja miała obowiązek dokonać ujawnienia całości lub części dokumentów wskazanych we wniosku, gdy uważała, że charakterystyka postępowania z tym związana na to pozwalała (ww. w pkt 34 wyrok LPN i Finlandia/Komisja, EU:C:2013:738, pkt 67). Wreszcie zważywszy na ów wymóg ograniczenia odmowy dostępu do tego, co jest niezbędne i proporcjonalne, by chronić informacje zasługujące na objęcie ochroną, ogólna odmowa ujawnienia jest tym bardziej niedopuszczalna w okolicznościach niniejszej sprawy, gdyż prowadzi ona w praktyce do uniemożliwienia, a przynajmniej do nadmiernego utrudnienia skutecznego skorzystania z prawa do odszkodowania, które skarżąca posiada na podstawie traktatu (zob. pkt 130–134 poniżej).

- 117 Po drugie, absolutny charakter odmowy przekazania skarżącej przez Komisję omawianych odniesień nie jest uzasadniony w wystarczający pod względem faktycznym i prawnym sposób bardziej niż jej integralny charakter, zważywszy na względy podniesione na poparcie tej odmowy.
- 118 Prawdą jest, że Komisja mogła uznać w istocie, iż przekazanie tych odniesień „mogłoby podważyć” skuteczność jej programu łagodzenia sankcji, podobnie jak ujawnienie „dokumentów przekazanych w ramach programu łagodzenia sankcji” w ścisłym znaczeniu tego słowa, o ile doprowadziłoby ono do podania do wiadomości osób trzecich chronionych informacji handlowych lub poufnych informacji dotyczących współpracy stron, zawartych w tych dokumentach. Jak wskazał już bowiem sąd Unii, programy łagodzenia sankcji stanowią przydatne narzędzia przy wykrywaniu i eliminowaniu naruszeń reguł konkurencji, przyczyniając się tym samym do skutecznego stosowania art. 101 TFUE i 102 TFUE. Ponadto skuteczność tych programów mogłaby zostać naruszona wskutek przekazania dokumentów dotyczących postępowania w sprawie łagodzenia sankcji osobom zamierzającym wystąpić z powództwem odszkodowawczym. W tym względzie racjonalne wydaje się twierdzenie, że osoby uczestniczące w naruszeniu reguł konkurencji, skonfrontowane z ewentualnością takiego ujawnienia, zostaną zniechęcone do skorzystania z takich programów (wyrok z dnia 14 czerwca 2011 r., Pfeleiderer, C-360/09, Zb.Orz., EU:C:2011:389, pkt 26; ww. w pkt 68 wyrok Donau Chemie i in., EU:C:2013:366, pkt 42). Chociaż orzecznictwo to dotyczy programów łagodzenia sankcji stosowanych przez krajowe organy ochrony konkurencji, to samo rozumowanie może zostać uwzględnione przez analogię w odniesieniu do Komisji (zob. podobnie ww. w pkt 39 wyrok Niderlandy/Komisja, EU:T:2013:480, pkt 41; opinia rzecznika generalnego P.C. Villalóna w ww. w pkt 12 sprawie Komisja/EnBW, EU:C:2013:643, pkt 68, 69), jak podniosła zresztą Komisja w odpowiedzi na skargę.
- 119 Tymczasem z orzecznictwa wynika też, że wprowadzenie takich względów mogą uzasadniać odmowę dostępu do niektórych dokumentów znajdujących się w aktach postępowania w sprawie stosowania reguł konkurencji, nie oznaczają one jednak, że tego dostępu można systematycznie odmawiać, ponieważ każdy wniosek o udzielenie dostępu do dokumentów musi być poddany odrębnej ocenie każdego konkretnego przypadku z osobną uwzględniającej wszystkie elementy sprawy (zob. ww. w pkt 68 wyrok Donau Chemie i in., EU:C:2013:366, pkt 43 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 120 Zważywszy bowiem na znaczenie powództw odszkodowawczych wszczynanych przed sądami krajowymi dla utrzymania skutecznej konkurencji w Unii, zwykłe powołanie się na ryzyko, że dostęp do dowodów znajdujących się w aktach postępowania z dziedziny konkurencji, koniecznych dla uzasadnienia tych powództw, naruszy skuteczność programu łagodzenia sankcji, w ramach którego te dokumenty zostały przekazane właściwemu organowi ochrony konkurencji, jest niewystarczające dla uzasadnienia odmowy dostępu do tych dowodów (zob. ww. pkt 68 powyżej wyrok Donau Chemie i in., EU:C:2013:366, pkt 46 i przytoczone tam orzecznictwo; zob. również podobnie opinia rzecznika generalnego P.C. Villalóna w ww. w pkt 12 sprawie Komisja/EnBW, EU:C:2013:643, pkt 70–74).
- 121 Natomiast okoliczność, że taka odmowa może uniemożliwić wniesienie rzeczonych powództw, dostarczając ponadto odnośnym przedsiębiorstwom, które mogły już skorzystać ze zwolnienia z kar pieniężnych, a przynajmniej z ich częściowego obniżenia, możliwość uchylecia się przez nie również

od ciężącego na nich obowiązku naprawienia szkód wynikających z naruszenia art. 101 TFUE, i to ze szkodą dla pokrzywdzonych podmiotów, wymaga, aby odmowa ta była oparta na nadrzędnych względach dotyczących ochrony interesu, na który się powołano, i mających zastosowanie do każdego dokumentu, do którego odmówiono dostępu (ww. pkt 68 powyżej wyrok *Donau Chemie i in.*, EU:C:2013:366, pkt 47; zob. również podobnie opinia rzecznika generalnego P.C. Villalóna w ww. w pkt 12 sprawie *Komisja/EnBW*, EU:C:2013:643, pkt 78).

- 122 W konsekwencji samo istnienie ryzyka, że wgląd w dany dokument spowoduje konkretnie naruszenie interesu publicznego polegającego na skuteczności danego programu łagodzenia sankcji, może uzasadniać decyzję, że dokument ten nie zostanie ujawniony (ww. pkt 68 powyżej wyrok *Donau Chemie i in.*, EU:C:2013:366, pkt 48; zob. również podobnie opinia rzecznika generalnego P.C. Villalóna w ww. w pkt 12 sprawie *Komisja/EnBW*, EU:C:2013:643, pkt 78).
- 123 To z tego powodu z utrwalonego orzecznictwa wynika, że gdy Komisja lub sądy krajowe mają zająć stanowisko – w kontekście niewątpliwie różnych ram prawnych i proceduralnych – w kwestii dostępu do dokumentów zgromadzonych w ramach realizacji programu łagodzenia sankcji, zawartych w aktach postępowania w sprawie stosowania reguł konkurencji, muszą one wstrzymać się od zajęcia sztywnego i bezwzględnie stanowiska mogącego naruszyć albo skuteczne stosowanie reguł konkurencji przez organy publiczne zobowiązane do zapewnienia ich przestrzegania, albo faktyczne skorzystanie z praw przysługujących jednostkom na podstawie tych reguł. Dlatego też to do nich należy wyważenie w każdym konkretnym przypadku z osobna różnych interesów uzasadniających przekazanie lub ochronę omawianych dokumentów. W ramach takiego ważenia powinny one uwzględnić wszystkie istotne okoliczności sprawy, a w szczególności, po pierwsze, interes wnioskodawcy w uzyskaniu dostępu do dokumentów, z którymi chciałby zapoznać się w celu uzasadnienia swego powództwa o odszkodowanie, zważywszy na inne przysługujące mu ewentualnie możliwości, a po drugie, rzeczywiste niekorzystne skutki, które mogą wystąpić w następstwie udzielenia takiego dostępu w świetle interesu publicznego lub uzasadnionego interesu innych podmiotów (zob. podobnie ww. pkt 68 powyżej wyrok *Donau Chemie i in.*, EU:C:2013:366, pkt 30–34, 44–45; zob. również podobnie ww. w pkt 12 wyrok *Komisja/EnBW*, EU:C:2013:643, pkt 107).
- 124 Powyższe rozważania mają tym bardziej zastosowanie w przypadku, gdy – tak jak w niniejszej sprawie – osoba, która uważa się za ofiarę naruszenia reguł konkurencji i która wystąpiła już z powództwem o odszkodowanie do sądu krajowego, wnosi do Komisji o udzielenie dostępu nie do „dokumentów przekazanych w ramach programu łagodzenia sankcji” zawartych w aktach postępowania zakończonego wydaniem decyzji stwierdzającej istnienie tego naruszenia, a jedynie do odniesień do tych dokumentów zawartych w spisie treści tychże akt. Jeśli bowiem zwykle powołanie się na ryzyko naruszenia skuteczności programu łagodzenia sankcji nie wystarczy, by uzasadnić decyzję w sprawie ogólnej i bezwzględnej odmowy udzielenia dostępu do „dokumentów przekazanych w ramach programu łagodzenia sankcji” zawartych w aktach postępowania, abstrahując od rzeczywistych szkodliwych skutków, które może wywołać ujawnienie tych dokumentów, takie powołanie się na owo ryzyko tym bardziej nie może uzasadniać bezwzględnej i kompleksowej odmowy przekazania zwykłych odniesień do tych dokumentów osobie, która wnosi o udostępnienie ich jej w celu uzasadnienia powództwa o odszkodowanie.
- 125 W niniejszej sprawie odmowa, z jaką spotkała się skarżąca, opiera się – jak słusznie twierdzi skarżąca – na ogólnych i spekulatywnych względach, zgodnie z którymi przekazanie omawianych odniesień „mogłoby podważyć” skuteczność programu łagodzenia sankcji Komisji i naruszyć w ten sposób ochronę interesów handlowych stron postępowania, jak również ochronę celów kontroli i dochodzenia związanych z tym postępowaniem (zob. pkt 105, 106 powyżej).
- 126 Jednakże te ogólne i spekulatywne względy nie dowodzą w niniejszej sprawie w wystarczający pod względem faktycznym i prawnym sposób istnienia dającego się w rozsądny sposób przewidzieć ryzyko konkretnego i faktycznego naruszenia interesów wskazanych przez Komisję, uzasadniającego

bezwzględna odmowę ujawnienia dat, tytułów i innych odniesień do „dokumentów przekazanych w ramach programu łagodzenia sankcji” zawartych w spisie treści, ponad same poufne informacje, które mogły one zawierać lub ujawnić.

- 127 Taka odmowa prowadzi w ostateczności do pozbawienia skuteczności zasady, zgodnie z którą wyjątki od prawa dostępu do dokumentów powinny być interpretowane i stosowane w ścisły sposób, tak aby zapewnić, że każdy dokument lub każdy fragment dokumentu niepodlegający wyjątkom przewidzianym w rozporządzeniu nr 1049/2001 może zostać przekazany osobom wnoszącym o jego udostępnienie (zob. podobnie i analogicznie ww. w pkt 35 wyrok Rada/Access Info Europe, EU:C:2013:671, pkt 40), chyba że sprzeciwia się temu nadrzędny interes publiczny.
- 128 Po trzecie, ponieważ obie strony powołują się na decyzję z dnia 7 marca 2012 r., odpowiednio w celu zakwestionowania i w celu uzasadnienia odmowy udostępnienia odniesień do „dokumentów przekazanych w ramach programu łagodzenia sankcji” zawartych w spisie treści akt sprawy COMP/39.125, należy zaznaczyć, że rozumowanie zaprezentowane w niej i przypomniane przez Komisję w odpowiedzi na skargę (zob. pkt 106, 112 powyżej) nie uzasadnia w szerszym zakresie niż rozumowanie zawarte w zaskarżonej decyzji ogólnej i bezwzględnej odmowy udzielenia dostępu, z jaką skarżąca spotkała się w niniejszej sprawie.
- 129 W szczególności wprawdzie decyzja z dnia 7 marca 2012 r. omawia względy mogące uzasadnić całkowitą odmowę udzielenia dostępu do odniesień do pewnych rodzajów „dokumentów przekazanych w ramach programu łagodzenia sankcji” wymienionych w spisie treści, takich jak odniesienia do „oświadczeń” złożonych Komisji przez przedsiębiorstwa wnoszące o objęcie ich jej programem łagodzenia sankcji (zob. podobnie opinia rzecznika generalnego J. Mazáka z dnia 16 grudnia 2010 r. w ww. w pkt 118 sprawie Pfeleiderer, EU:C:2010:782, pkt 44, 47), jednak wspomniana decyzja nie uzasadnia odmowy obejmującej odniesienia do wszystkich tych dokumentów.
- 130 Ponadto z akt sprawy wynika, że skarżąca dysponowała zarówno w momencie, gdy złożyła do Komisji pierwszy wniosek (w dniu 16 lutego 2012 r.), jak i w momencie, gdy instytucja ta zajęła ostateczne stanowisko w tym względzie (w dniu 29 października 2013 r.), jedynie jawną tymczasową wersją decyzji w sprawie Szkło samochodowe.
- 131 Należy stwierdzić w tym względzie, że wprawdzie Komisja wydała tę decyzję w dniu 12 listopada 2008 r., udostępniła jednak publicznie w tym dniu jedynie jawną tymczasową wersję, którą skarżąca przekazała w załączniku do skargi. Dopiero bowiem między grudniem 2011 r. a sierpniem 2012 r. dyrekcja generalna ds. konkurencji oraz funkcjonariusz Komisji ds. przesłuchań zajęli odpowiednio stanowisko w przedmiocie treści jawnej ostatecznej wersji tej decyzji w drodze szeregu aktów; przeciwko ostatnim z nich wniesiono następnie do Sądu dwie skargi o stwierdzenie nieważności (sprawy: T-462/12, Pilkington Group/Komisja i T-465/12, AGC Glass Europe i in./Komisja) oraz złożono wniosek w przedmiocie środka tymczasowego, w wyniku którego zostało później wydane postanowienie prezesa Sądu (postanowienie z dnia 11 marca 2013 r., Pilkington Group/Komisja, T-462/12 R, Zb.Orz., EU:T:2013:119), a następnie w postępowaniu odwoławczym postanowienie wiceprezesa Trybunału [postanowienie z dnia 10 września 2013 r., Komisja/Pilkington Group, C-278/13 P(R), Zb.Orz., EU:C:2013:558], jak Komisja przypomina w odpowiedzi na skargę. Jednakże mając na względzie te spory, jawna ostateczna wersja decyzji w sprawie Szkło samochodowe nie była w dalszym ciągu upubliczniona w chwili, gdy Komisja rozpatrywała dwa wnioski skarżącej, ani nawet gdy skarżąca wniosła niniejszą skargę.
- 132 Tymczasem jawna tymczasowa wersja decyzji w sprawie Szkło samochodowe nie pozwala skarżącej na precyzyjne wskazanie „dokumentów przekazanych w ramach programu łagodzenia sankcji” zawartych w aktach sprawy COMP/39.125. Wprawdzie bowiem zawiera ona omówienie informacji zawartych w tych dokumentach, jednak elementy pozwalające na ustalenie związku między tymi informacjami a dokumentem lub dokumentami, na które się one składają, jak również pozwalające na indywidualne określenie tych ostatnich zostały z nich usunięte w bardzo szerokim zakresie.

133 W tych okolicznościach nie jest możliwe uznanie, że ogólna i bezwzględna odmowa ujawnienia zawarta w zaskarżonej decyzji mogła zostać uzasadniona względami przedstawionymi przez służby Komisji w decyzji z dnia 7 marca 2012 r., zgodnie z którymi:

„Aby pogodzić uzasadniony interes związany z przejrzystością postępowań administracyjnych Komisji oraz interes w zachowaniu atrakcyjności programu łagodzenia sankcji, Komisja publikuje jawną wersję swych ostatecznych decyzji, w której wskazuje wszystkich uczestników kartelu i przedstawia elementy składające się na to naruszenie reguł konkurencji.

Ze względów, które zostaną przedstawione poniżej, informacje dotyczące korespondencji pochodzącej od stron, które wniosły o skorzystanie z programu łagodzenia sankcji, lub informacje wymienione z nimi [...], które figurują w spisie treści i które nie zostały jeszcze w tym momencie ujawnione w opublikowanej decyzji [...], są objęte [wyjątkami przewidzianymi w art. 4 ust. 2 tiret pierwsze i trzecie rozporządzenia nr 1049/2001].

[...]

W tych okolicznościach przekazanie informacji w sprawie korespondencji wymienionej w ramach programu łagodzenia sankcji innej niż korespondencja, która figuruje w jawnej wersji decyzji [w sprawie Szkło samochodowe] [...] naruszyłoby ochronę interesów handlowych.

[...]

W jawnej tymczasowej wersji decyzji [w sprawie Szkło samochodowe] Komisja przekazała już pewne informacje zawarte w spisie treści (mianowicie tożsamość przedsiębiorstw, które wniosły o skorzystanie z programu łagodzenia sankcji, oraz datę decyzji uwzględniającej ich wnioski). Wcześniej Komisja porównała znaczenie takiego ujawnienia oraz negatywne skutki, jakie to ujawnienie mogłoby mieć w zakresie skutecznego stosowania programu łagodzenia sankcji (a zatem w zakresie stosowania art. 101 TFUE). Wszystkie pozostałe wzmianki dotyczące tego rodzaju korespondencji zostały natomiast wymazane z załączonego spisu treści, ponieważ bardziej szczegółowe określenie [omawianych] dokumentów mogłoby podważyć, po pierwsze, »cel dochodzenia Komisji«, a po drugie »interesy handlowe« stron postępowania” (pkt 1.1 przedostatni i ostatni akapit, pkt 1.2 ostatni akapit oraz pkt 1.3 przedostatni akapit decyzji z dnia 7 marca 2012 r.).

134 Wprost przeciwnie, w zakresie, w jakim zaskarżona decyzja oraz decyzja z dnia 7 marca 2012 r., odsyłając do jawnej tymczasowej wersji decyzji w sprawie Szkło samochodowe, praktycznie uniemożliwiały, a przynajmniej nadmiernie utrudniały jakiegokolwiek zidentyfikowanie „dokumentów przekazanych w ramach programu łagodzenia sankcji” wymienionych w spisie treści, z którym skarżąca chciała się zapoznać, zupełnie inaczej niż w przypadku potraktowania odniesień do innych dokumentów zawartych w aktach sprawy (zob. pkt 75, 104 i 114 powyżej), nie pozwalały one skarżącej ani na wyrobienie sobie opinii co do ewentualnej konieczności dysponowania tymi dokumentami celem poparcia jej powództwa o odszkodowanie przed Landgericht Düsseldorf, ani tym bardziej na znalezienie uzasadnienia powodów takiej konieczności. Tymczasem właśnie od przestrzegania takiego wymogu orzecznictwo uzależnia nie tylko ujawnienie tych dokumentów i ich przekazanie wymiarowi sprawiedliwości w ramach powództw o odszkodowanie wnoszonych do sądów krajowych (zob. pkt 69 powyżej), ale również uwzględnienie przez Komisję nadrzędnego interesu publicznego w przypadku, gdy wpływa do niej wnioski na podstawie rozporządzenia nr 1049/2001 (zob. pkt 70 powyżej). Tym samym zaskarżona decyzja uniemożliwia w praktyce skarżącej skuteczne skorzystanie przez nią z prawa do odszkodowania, które przysługuje jej na mocy traktatu.

135 Wreszcie po czwarte, w zakresie, w jakim Komisja omówiła podczas rozprawy konieczność ochrony w każdym razie jej programu łagodzenia sankcji oraz dokumentów z tym związanych, zważywszy na istotną rolę odgrywaną przez ów program w ramach wykrywania naruszeń reguł konkurencji, co potwierdza dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/104/UE z dnia 26 listopada 2014 r.

w sprawie niektórych przepisów regulujących dochodzenie roszczeń odszkodowawczych z tytułu naruszenia prawa konkurencji państw członkowskich i Unii Europejskiej, objętych przepisami prawa krajowego (Dz.U. L 349, s. 1), należy przedstawić w tym względzie dwa stwierdzenia. Po pierwsze, orzecznictwo uznaje wartość takiego programu, lecz podkreśla jednocześnie, że interes publiczny związany z zachowaniem jego skuteczności nie może zostać uznany za mający pierwszeństwo, w ogólny i bezwzględny sposób, przed innymi wchodzącymi w grę interesami publicznymi i prywatnymi, które również zasługują na ochronę i muszą zostać z nim pogodzone w każdym konkretnym przypadku z osobna (zob. pkt 118–123 powyżej). Po drugie, motyw 20 i art. 6 ust. 2 dyrektywy 2014/104 stanowią wyraźnie, że taki akt pozostaje bez uszczerbku dla zasad dotyczących publicznego dostępu do dokumentów, przewidzianych w rozporządzeniu nr 1049/2001, jak podkreśliła to zresztą w duplice sama Komisja (zob. pkt 58 powyżej).

136 Z całości powyższych rozważań wynika, że zaskarżona decyzja nie została uzasadniona w wystarczający pod względem prawnym sposób, ponieważ Komisja przyjmuje w niej, że należy domniemywać w ogólny, całościowy i bezwzględny sposób, iż zapewnienie skarżącej dostępu do odniesień do „dokumentów przekazanych w ramach programu łagodzenia sankcji” zawartych w spisie treści akt sprawy COMP/39.125 naruszyłoby interesy chronione wyjątkami przewidzianymi w art. 4 ust. 2 tiret pierwsze i trzecie rozporządzenia nr 1049/2001.

b) W przedmiocie odmowy udzielenia dostępu do informacji dotyczących tożsamości osób fizycznych

137 W pkt 5.2 zaskarżonej decyzji Komisja uznała, że informacje dotyczące tożsamości osób fizycznych, zawarte w spisie treści nie mogły zostać przekazane skarżącej. Aby dojść do tego wniosku, Komisja wskazała wprawdzie, że owe informacje stanowiły dane osobowe w rozumieniu art. 4 ust. 1 lit. b) rozporządzenia nr 1049/2001 oraz art. 2 lit. a) i art. 8 lit. b) rozporządzenia (WE) nr 45/2001 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 18 grudnia 2000 r. o ochronie osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych przez instytucje i organy wspólnotowe i o swobodnym przepływie takich danych (Dz.U. 2001, L 8, s. 1). Następnie Komisja uznała zasadniczo po pierwsze, że skarżąca nie wykazała powodów, dla których konieczne było przekazanie jej tych danych, a po drugie, że istniały powody, by sądzić, że ich przekazanie mogło zaszkodzić uzasadnionym interesom osób, do których odnosiły się one.

138 Artykuł 4 ust. 1 lit. b) rozporządzenia nr 1049/2001 stanowi w tym względzie, że instytucje odmawiają dostępu do dokumentu w przypadku, gdy ujawnienie go naruszyłoby ochronę prywatności i integralności osoby fizycznej, w szczególności zgodnie z prawodawstwem Unii dotyczącym ochrony danych osobowych.

139 Przepis ten, który ustanawia szczególny i wzmocniony system ochrony osób, których dane osobowe mogłyby stosownie do okoliczności zostać upublicznione, wymaga, by ewentualne naruszenie ich prywatności i integralności było zawsze badane i oceniane w szczególności zgodnie z rozporządzeniem nr 45/2001 (wyrok z dnia 29 czerwca 2010 r., Komisja/Bavarian Lager, C-28/08 P, Zb.Orz., EU:C:2010:378, pkt 59, 60).

140 Artykuł 2 rozporządzenia nr 45/2001 stanowi po pierwsze, że dane osobowe oznaczają wszelkie informacje dotyczące zidentyfikowanej lub możliwej do zidentyfikowania osoby fizycznej, a po drugie, że przetwarzanie danych osobowych oznacza każdą operację dokonywaną na danych osobowych, w szczególności ich odzyskiwanie, ujawnienie przez transmisję, rozpowszechnianie lub udostępnianie w inny sposób.

141 Artykuł 8 lit. b) rozporządzenia nr 45/2001 stanowi w szczególności, że dane osobowe zostają przekazane odbiorcy, tylko jeśli odbiorca wykaże konieczność przekazania danych i nie istnieje powód, by zakładać, że uprawniony interes podmiotu danych może zostać naruszony. Przepis ten ma zastosowanie do każdego wniosku opartego na rozporządzeniu nr 1049/2001, mającego na celu

uzyskanie dostępu do dokumentów zawierających dane osobowe (ww. w pkt 139 wyrok Komisja/Bavarian Lager, EU:C:2010:378, pkt 63; wyrok z dnia 2 października 2014 r., Strack/Komisja, C-127/13 P, Zb.Orz., EU:C:2014:2250, pkt 101).

- 142 W niniejszej sprawie skarżąca nie podważa twierdzenia Komisji, że informacje dotyczące tożsamości niektórych osób fizycznych zawarte w spisie treści stanowiły dane osobowe. Nie kwestionuje też okoliczności, że jej wniosek o przekazanie tych informacji stanowił przetwarzanie danych osobowych. Skarżąca krytykuje wyłącznie rozumowanie zaprezentowane przez Komisję w celu odmowy przekazania jej tych informacji i zarzuca w istocie tej instytucji, że doszła do tego wniosku po przeprowadzeniu ogólnego rozumowania dotyczącego ochrony prywatności, zamiast wyjaśnić szczegółowo indywidualne powody, z jakich żadna z omawianych danych nie mogła zostać jej przekazana.
- 143 Tymczasem, w pierwszej kolejności, Komisja słusznie zażądała, by skarżąca wykazała konieczność przekazania omawianych danych osobowych, zgodnie z art. 8 lit. b) rozporządzenia nr 45/2001. Jeśli bowiem osoba, która wnosi o udostępnienie jej dokumentów zawierających dane osobowe, nie dostarcza Komisji żadnego wyraźnego i słusznego uzasadnienia ani żadnego przekonującego argumentu w celu wykazania konieczności przekazania jej takich danych, Komisja nie ma możliwości wyważenia różnych wchodzących w grę interesów (zob. podobnie ww. w pkt 139 wyrok Komisja/Bavarian Lager, EU:C:2010:378, pkt 77, 78; ww. w pkt 141 wyrok Strack/Komisja, EU:C:2014:2250, pkt 107).
- 144 W drugiej kolejności, Komisja mogła uznać w świetle argumentów zaprezentowanych konkretnie przez skarżącą, że skarżąca nie przedstawiła w niniejszym przypadku dowodu potwierdzającego taką konieczność.
- 145 Z zaskarżonej decyzji wynika bowiem, że skarżąca uzasadniła konieczność przekazania jej omawianych danych faktem, iż „dana informacja dotycząca nazwisk osób fizycznych »... [była] zbyt ograniczona, by umożliwić [skarżącej] skorzystanie przez nią z jej praw«. Skarżąca nie kwestionuje tego ustalenia Komisji w swej skardze. Wprost przeciwnie, skarżąca w dalszym ciągu utrzymuje przed Sądem, po pierwsze, że „potrzebuje tych informacji”, po drugie, że „jeśli nazwiska odnośnych osób również nie figurują w spisie treści, jej prawo dostępu zostanie znacznie osłabione, ponieważ jest to dla niej jedyny sposób określenia istotnych dokumentów”, a po trzecie, że „[z]akładając nawet, iż musi ona wykazać konieczność wskazania nazwisk osób fizycznych (quod non [...]), ów warunek jest w każdym razie spełniony”, jako że „wykazała dostatecznie, że potrzebowała tych informacji, by móc uzyskać naprawienie szkody, którą jej wyrządzono”.
- 146 Zważywszy na takie ogólne i abstrakcyjne uzasadnienie, Komisja mogła uznać zasadniczo, że „nie widziała żadnego powodu, który uzasadniałby upublicznienie [omawianych] danych” i że „konieczność przekazania wspomnianych danych osobowych [...] nie została wykazana” (zob. analogicznie ww. w pkt 12 wyrok Komisja/EnBW, EU:C:2014:112, pkt 105, 132).
- 147 Należy zatem oddalić argumenty podważające odmowę udostępnienia informacji dotyczących tożsamości osób fizycznych.

c) W przedmiocie odmowy udostępnienia nazw przedsiębiorstw trzecich

- 148 W pkt 5.3 zaskarżonej decyzji Komisja uznała, że nazwy różnych kategorii przedsiębiorstw „działających w sektorze wind i schodów ruchomych” lub utrzymujących stosunki handlowe z przedsiębiorstwami będącymi adresatami decyzji w sprawie Szkło samochodowe nie mogły zostać przekazane skarżącej, ponieważ ujawnienie ich tożsamości, a zatem ich uczestnictwa w postępowaniu lub ich stosunków handlowych ze stronami postępowania mogłoby zaszkodzić ich reputacji lub ich interesom handlowym.

- 149 Ewidentne jest w tym zakresie, że bez względu na błąd pisarski zawarty w zaskarżonej decyzji nie mogła istnieć jakakolwiek uzasadniona wątpliwość co do okoliczności, że Komisja zamierzała odnieść się – jak podniosła w odpowiedzi na skargę, czego skarżąca nie zakwestionowała – do nazw przedsiębiorstw działających nie w sektorze wind i schodów ruchomych, ale w sektorze szkła samochodowego, który jako jedyny był przedmiotem sprawy COMP/39.125. Nie można więc stwierdzić w tym względzie żadnego niedostatecznego uzasadnienia.
- 150 Co do istoty należy przypomnieć wpierw, że Komisja mogła oddalić, nie naruszając prawa i opierając się na ogólnym domniemaniu, pierwszy wniosek skarżącej, w zakresie w jakim dotyczył on omawianej kategorii informacji (zob. pkt 94 powyżej).
- 151 Następnie należy uznać, że odwołując się do „reputacji” i „interesów handlowych” różnych kategorii odnośnych przedsiębiorstw, by odmówić przekazania skarżącej ich nazw, Komisja zamierzała w istocie oprzeć się w szczególności na ogólnym domniemaniu, zgodnie z którym ujawnienie tożsamości tych osób prawnych naruszyłoby zasadniczo ochronę interesów handlowych osób trzecich zapewnioną przez art. 4 ust. 2 tiret pierwsze rozporządzenia nr 1049/2001, jak instytucja ta przypomniwała w odpowiedzi na skargę, czego skarżąca nie zakwestionowała.
- 152 Wreszcie należy stwierdzić, że w niniejszej sprawie skarżąca nie kwestionuje skutecznie faktu posłużenia się tym ogólnym domniemaniem.
- 153 Po pierwsze, kwestionuje bowiem nadal samą możliwość posłużenia się przez Komisję takim domniemaniem. Tymczasem z orzecznictwa przytoczonego w pkt 39 i 44 powyżej wynika, że Komisja, która w ramach postępowań w sprawie stosowania reguł konkurencji ma zbierać chronione informacje handlowe dotyczące strategii oraz działalności stron postępowania, jak również ich stosunków handlowych z osobami trzecimi, ma prawo to uczynić.
- 154 Po drugie, skarżąca twierdzi, że stosunki handlowe, które mogą zostać naświetlone wskutek ujawnienia tożsamości osób prawnych wskazanych w spisie treści, dotyczą okresu sprzed więcej niż pięciu lat, w związku z czym są zbyt „stare”, by móc uznać je za objęte wyjątkiem przewidzianym w art. 4 ust. 2 tiret pierwsze rozporządzenia nr 1049/2001. Jednakże poza tym, że taki argument jest zbyt ogólny, by mógł obalić ogólne domniemanie podniesione przez Komisję, nie jest on rozstrzygający. W tym względzie istotnie z orzecznictwa wynika, że fakt, iż informacje, które mogły być objęte tajemnicą handlową lub mieć poufny charakter, mają pięć lat lub więcej, ma ten skutek, że informacje te należy traktować jako historyczne, chyba że wyjątkowo zostanie wykazane, iż w dalszym ciągu stanowią one istotne elementy pozycji handlowej przedsiębiorstwa, którego dotyczą (zob. postanowienie z dnia 22 lutego 2005 r., Hynix Semiconductor/Rada, T-383/03, Zb.Orz., EU:T:2005:57, pkt 60 i przytoczone orzecznictwo). Bardziej ogólnie, wynika stąd również, że im starsza jest chroniona informacja handlowa, tym mniej poważne są negatywne skutki, które mogą wynikać z jej ujawnienia (zob. podobnie postanowienie z dnia 19 czerwca 1996 r., NMH Stahlwerke i in./Komisja, T-134/94, od T-136/94 do T-138/94, T-141/94, T-145/94, T-147/94, T-148/94, T-151/94, T-156/94 i T-157/94, EU:T:1996:85, pkt 24, 32). Jednakże nie wyklucza to tego, że takie informacje w dalszym ciągu mogą podlegać wyjątkowi przewidzianemu w art. 4 ust. 2 tiret pierwsze rozporządzenia nr 1049/2001, jak wynika to z orzecznictwa przytoczonego w pkt 63 powyżej.
- 155 Należy zatem oddalić argumenty podważające odmowę udostępnienia nazw przedsiębiorstw trzecich, bez konieczności zbadania, czy owe wzmianki należało ponadto uznać za dane osobowe, jak Komisja twierdzi w odpowiedzi na skargę, bez względu na brak jakichkolwiek rozważań w tym zakresie w zaskarżonej decyzji, ani tym bardziej w decyzji z dnia 7 marca 2012 r., która przytacza ten powód odmowy tylko w odniesieniu do nazwisk osób fizycznych wskazanych w spisie treści.

d) W przedmiocie odmowy dostępu do innych chronionych informacji handlowych

- 156 W pkt 5.4 zaskarżonej decyzji Komisja stwierdziła, po pierwsze, że spis treści zawierał chronione informacje handlowe obejmujące nazwy producentów pojazdów i odniesienia do modeli samochodów. Po drugie, wskazała ona, że skargi o stwierdzenie nieważności dotyczące konkretnie kwestii, czy niektóre z tych informacji w dalszym ciągu powinny być objęte poufnością czy też wprost przeciwnie mogły pojawić się w jawnej ostatecznej wersji decyzji w sprawie Szkło samochodowe, zostały wniesione do Sądu przez niektóre przedsiębiorstwa będące adresatami tej decyzji. Z tego względu Komisja uznała, że „nie mogła na tym etapie ujawnić informacji, które mogłyby nadal zostać poufne po wydaniu przez Sąd wyroków”.
- 157 W pierwszej kolejności, należy stwierdzić w tym względzie, że wprawdzie uzasadnienie zaskarżonej decyzji jest stosunkowo zwięzłe, jest ono jednak wystarczająco dokładne, by pozwolić skarżącej na zrozumienie jej treści, a Sądowi – na skontrolowanie jej zgodności z prawem.
- 158 W drugiej kolejności, co do istoty, należy stwierdzić, że skarżąca nie kwestionuje skutecznie rozumowania, na podstawie którego Komisja uznała, że omawiane informacje były objęte wyjątkiem przewidzianym w art. 4 ust. 2 tiret pierwsze rozporządzenia nr 1049/2001.
- 159 Po pierwsze, poprzestaje ona bowiem na stwierdzeniu, że skargi wskazane przez Komisję dotyczą kwestii, czy omawiane informacje należy upublicznić, podczas gdy jej skarga dotyczy kwestii, czy powinny one zostać przekazane osobie, która uważa, że została poszkodowana wskutek naruszenia stwierdzonego w decyzji w sprawie Szkło samochodowe, i że wchodzące w grę interesy należy wyważyć zgodnie z różnymi zasadami obowiązującymi w tych dwóch przypadkach. Jednakże taki argument sprowadza się w istocie do twierdzenia, że nadrzędny interes publiczny powinien mieć pierwszeństwo przed wyjątkiem podniesionym przez Komisję w celu odmowy ujawnienia odnośnych danych. Nie odróżnia się on więc od argumentu podniesionego w tym względzie tytułem ewentualnym, co skarżąca przyznaje zresztą w skardze. Zostanie on zatem zbadany w jego ramach (zob. pkt 162 i następane poniżej).
- 160 Po drugie, w zakresie w jakim skarżąca kwestionuje ogólne domniemanie podniesione tytułem dodatkowym przez służby Komisji w decyzji z dnia 7 marca 2012 r. w celu odmowy przekazania jej omawianych informacji, należy stwierdzić, że ów argument jest bezprzedmiotowy. Komisja nie przejęła bowiem w zaskarżonej decyzji takiego ogólnego domniemania, zgodnie z którym ujawnienie tych informacji naruszyłoby zasadniczo ochronę interesów handlowych stron postępowania, wbrew twierdzeniom zawartym w odpowiedzi na skargę. Wprost przeciwnie, instytucja ta poprzestała na odmowie ich ujawnienia „na tym etapie”, zważywszy na skargi zawisłe przed Sądem.
- 161 Argumenty kwestionujące odmowę dostępu do pozostałych chronionych informacji handlowych nie mogą więc zostać uwzględnione.

2. W przedmiocie nadrzędnego interesu publicznego podniesionego przez skarżącą

- 162 W ramach argumentacji kwestionującej odmowę dostępu do informacji dotyczących, po pierwsze, nazwisk osób fizycznych, a po drugie, innych chronionych informacji handlowych, skarżąca twierdzi, że Komisja błędnie nie uwzględniła nadrzędnego interesu publicznego polegającego na umożliwieniu ofiarom praktyk antykonkurencyjnych dochodzenia przysługującego im prawa do odszkodowania i niesłusznie postawiła ów nadrzędny interes publiczny przed interesami chronionymi wyjątkami wskazanymi w zaskarżonej decyzji, aby odmówić jej przekazania wspomnianych informacji, podczas gdy były one konieczne, by umożliwić jej faktyczne skorzystanie z prawa do odszkodowania.

- 163 Z orzecznictwa przytoczonego w pkt 66–70 powyżej wynika w tym względzie, że tak ogólne stwierdzenia nie mogą jako takie przeważać nad względami uzasadniającymi odmowę ujawnienia dokumentów zawartych w aktach postępowania w sprawie stosowania reguł konkurencji. Dlatego też na każdej osobie, która zamierza uzyskać odszkodowanie za szkodę, którą – jak sądzi – poniosła w związku z naruszeniem reguł konkurencji Unii, spoczywa ciężar wykazania, że konieczne jest dla niej uzyskanie dostępu do danego dokumentu, aby Komisja mogła dla każdego konkretnego przypadku z osobna dokonać wyważenia wchodzących w grę interesów. W przeciwnym razie interes w uzyskaniu odszkodowania za szkodę poniesioną w związku z naruszeniem reguł konkurencji Unii nie może stanowić nadrzędnego interesu publicznego w rozumieniu art. 4 ust. 2 rozporządzenia nr 1049/2001.
- 164 W niniejszej sprawie skarżąca twierdzi w ogólny i abstrakcyjny sposób, że konieczne jest przekazanie jej wszystkich nazwisk osób fizycznych wskazanych w spisie treści oraz wszystkich informacji handlowych zawartych w tym dokumencie, aby umożliwić jej skorzystanie z prawa do naprawienia szkody.
- 165 Nie przedstawia ona natomiast w ramach niniejszej skargi konkretnych informacji pozwalających uzasadnić konieczność uzyskania takiej czy innej informacji, na przykład wskazując w specyficznych argumentach dotyczących stanu faktycznego lub rozumowaniu prawnym, że fakt uzyskania takiej informacji mógł jej pomóc w uzasadnieniu skargi przed sądem krajowym rozpatrującym jej żądania, ani też nie twierdzi ona, że przedstawiła takie konkretne informacje we wniosku i wniosku potwierdzającym, które złożyła wcześniej do Komisji.
- 166 W tych okolicznościach należy oddalić w niniejszej sprawie argumenty oparte na istnieniu nadrzędnego interesu publicznego, jak słusznie wskazuje Komisja.
- 167 Mając na względzie całość powyższych rozważań, należy uwzględnić niniejsze zarzuty w zakresie, w jakim dotyczą one odmowy udostępnienia skarżącej odniesień do „dokumentów przekazanych w ramach programu łagodzenia sankcji”, wskazanych w spisie treści akt sprawy COMP/39.125 oraz oddalić je w pozostałym zakresie.
- 168 W konsekwencji należy stwierdzić nieważność zaskarżonej decyzji w tym zakresie.

W przedmiocie kosztów

- 169 Zgodnie z art. 134 § 3 regulaminu postępowania przed Sądem w razie częściowego tylko uwzględnienia żądań każdej ze stron, każda z nich pokrywa własne koszty. Ponadto stosownie do art. 138 § 3 tego regulaminu Sąd może zdecydować, że interwenient niewymieniony w §§ 1 i 2 pokrywa własne koszty.
- 170 Ponieważ w niniejszej sprawie żądania skarżącej i Komisji zostały uwzględnione tylko częściowo, każda z nich pokrywa własne koszty. Ponadto SGSD pokrywa własne koszty.

Z powyższych względów

SĄD (trzecia izba)

orzeka, co następuje:

- 1) **Stwierdza się nieważność decyzji Komisji Gestdem 2012/817 i 2012/3021 z dnia 29 października 2013 r., oddalającej dwa wnioski o udzielenie dostępu do dokumentów zawartych w aktach sprawy COMP/39.125 (Szkło samochodowe), w zakresie, w jakim Komisja odmawia w niej spółce Axa Versicherung AG udzielenia dostępu do odniesień do „dokumentów przekazanych w ramach programu łagodzenia sankcji”, wskazanych w spisie treści tych akt.**

- 2) **W pozostałym zakresie skarga zostaje oddalona.**
- 3) **Axa Versicherung i Komisja Europejska pokrywają własne koszty.**
- 4) **Saint-Gobain Sekurit Deutschland GmbH & Co. KG pokrywa własne koszty.**

Papasavvas

Forwood

Bieliūnas

Wyrok ogłoszono na posiedzeniu jawnym w Luksemburgu w dniu 7 lipca 2015 r.

Podpisy