



# Rättsfallssamlingen

TRIBUNALENS DOM (sjätte avdelningen)

den 28 mars 2017\*

”Tillgång till handlingar — Förordning (EG) nr 1049/2001 — Handlingar som avser ett förfarande för tillämpning av konkurrensreglerna — Avslag på ansökan om tillgång till handlingar — Motiveringskyldighet — Undantag avseende skyddet för tredje parts affärsintressen — Undantag avseende skyddet för syftet med inspektioner, utredningar och revisioner — Övervägande allmänintresse — Samråd med tredje part — Öppenhet — Avsaknad av besked på den bekräftande ansökan inom tidsfristen”

I mål T-210/15,

**Deutsche Telekom AG**, Bonn (Tyskland), företrätt av advokaterna A. Rosenfeld och O. Corzilius,

sökande,

mot

**Europeiska kommissionen**, inledningsvis företrädd av J. Vondung och A. Buchet, därefter av F. Erlbacher, P. Van Nuffel och A. Dawes, samtliga i egenskap av ombud,

svarande,

angående en talan enligt artikel 263 FEUF om ogiltigförklaring av kommissionens beslut av den 17 februari 2015 med avslag på sökandens ansökan om tillgång till handlingar som avser förfarandet angående missbruk av dominerande ställning i ärende COMP/AT.40089 – Deutsche Telekom,

meddelar

TRIBUNALEN (sjätte avdelningen)

sammansatt av ordföranden S. Frimodt Nielsen samt domarna A.M. Collins och V. Valančius (referent),

justitiesekreterare: handläggaren S. Bukšek Tomac,

efter den skriftliga delen av förfarandet och förhandlingen den 27 oktober 2016,

följande

\* Rättegångsspråk: tyska.

## Dom

### Bakgrund till tvisten

- 1 Europeiska kommissionen beslutade den 25 juni 2013 att genomföra en inspektion av lokalerna tillhörande sökanden, Deutsche Telekom AG, i enlighet med artikel 20 i rådets förordning (EG) nr 1/2003 av den 16 december 2002 om tillämpning av konkurrensreglerna i artiklarna [101 FEUF] och [102 FEUF] (EGT L 1, 2003, s. 1).
- 2 Enligt beslutet hade kommissionen information om att sökanden "[kunde] ha en dominerande ställning på en eller flera relevanta marknader vad [gällde] tillhandahållande av internetuppkopplingstjänster" och "[kunde] ha använt sig av förfaranden som begränsa[de] och/eller försämrade kvaliteten på internetuppkopplingstjänster i EEE" vilket fick som följd att "oberoende leverantörer av innehåll och/eller applikationer på internet fick konkurrensnackdelar".
- 3 Mellan den 9 och den 11 juli 2013 utförde kommissionen husrannsakan i sökandens lokaler.
- 4 Genom ett pressmeddelande av den 3 oktober 2014 tillkännagav kommissionen sitt beslut att lägga ned utredningen om vissa europeiska telekommunikationsoperatörers förfaranden på marknaden för internetuppkopplingstjänster och uppgav att kommissionen skulle fortsätta att övervaka förevarande sektor.
- 5 Den 7 oktober 2014 inkom sökanden med en ansökan om att få tillgång till handlingarna i ärendet vid kommissionen med stöd av artikel 2.1 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1049/2001 av den 30 maj 2001 om allmänhetens tillgång till Europaparlamentets, rådets och kommissionens handlingar (EGT L 145, 2001, s. 43) och artikel 27.2 andra meningen i förordning nr 1/2003.
- 6 Genom skrivelse av den 14 oktober 2014 och genom e-postmeddelande av den 23 oktober 2014 som skickades till kommissionen preciserade sökanden att ansökan om tillgång till handlingar avsåg samtliga handlingar i förfarandet avseende missbruk av dominerande ställning i ärende COMP/AT.40089 – Deutsche Telekom. Sökande preciserade dessutom i e-postmeddelandet att ansökan kunde betraktas som en ansökan om tillgång till handlingar med stöd av förordning nr 1049/2001.
- 7 Kommissionen avlog sökandens ursprungliga ansökan genom skrivelse av den 13 november 2014. Kommissionen skilde på två kategorier av handlingar: dels kommissionens interna handlingar till vilka kommissionen vägrade att ge tillgång med stöd av artikel 4.3 i förordning nr 1049/2001, som avser skyddet för beslutsförfarandet, och med stöd av artikel 4.2 första strecksatsen i samma förordning, som avser skyddet för en fysisk eller juridisk persons affärsintressen, dels handlingar som kommissionen och de berörda parterna hade utväxlat med varandra till vilka kommissionen vägrade att ge tillgång med stöd av artikel 4.2 första strecksatsen i förordning nr 1049/2001.
- 8 Genom skrivelse av den 26 november 2014 ingav sökanden en bekräftande ansökan enligt artikel 8 i förordning nr 1049/2001.
- 9 Genom skrivelse av den 17 december 2014 informerade kommissionen sökanden om att svarsfristen behövde förlängas till och med den 19 januari 2015. Den 19 januari 2015 meddelade kommissionen sökanden att den inte kunde avgöra ansökan inom de angivna tidsfristerna och att besked skulle skickas till sökanden så fort som möjligt.
- 10 Genom beslut av den 17 februari 2015 (nedan kallat det angripna beslutet) avlog kommissionen sökandens bekräftande ansökan, men kommissionen angav dock en annan rättslig grund till stöd för detta beslut än det som hade anförts i svaret på den ursprungliga ansökan.

- 11 Beträffande undantaget avseende skyddet för beslutsförfarandet angav kommissionen inledningsvis att det inte längre var aktuellt, eftersom kommissionen hade fattat ett slutligt beslut den 3 oktober 2014 i förfarandet angående missbruk av dominerande ställning COMP/AT.40089.
- 12 Kommissionen åberopade därefter undantaget avseende skydd för affärsintressen och vägrade, med hänvisning till den grunden, att ge tillgång till de interna handlingarna och de handlingar som utväxlats med tredje part.
- 13 Såsom parterna medgav vid förhandlingen saknar dock uppdelningen mellan interna handlingar och handlingar som utväxlats med tredje part – även om det inte förenklade tribunalens behandling av ärendet – betydelse i förevarande fall, eftersom kommissionen tillämpande presumtionsregeln för samtliga handlingar i ärendet.
- 14 Slutligen åberopade kommissionen, med stöd av samma allmänna presumtionsregel, det undantag avseende skyddet för syftet med utredningar som föreskrivs i artikel 4.2 tredje strecksatsen i förordning nr 1049/2001 för samtliga handlingar som avsågs i ansökan, dock utan att denna gång skilja på de interna handlingarna och de handlingar som utväxlats med tredje part.
- 15 I detta avseende gjorde kommissionen, analogt med rättspraxisen på området för konkurrensbegränsande samverkan, gällande att det fanns en allmän presumtion för att utlämnandet av sådana handlingar i princip undergrävde skyddet för de berörda företagens affärsintressen och skyddet för syftet med utredningar samt att kommissionen följaktligen hade rätt att vägra att ge tillgång till handlingarna i det ärende som hade inletts om missbruk av dominerande ställning utan att behöva pröva varje enskild handling i ärendet.
- 16 Avslutningsvis ansåg kommissionen att inget av sökandens argument styrkte att det fanns ett övervägande allmänintresse av utlämnandet av handlingarna och kommissionen avslög följaktligen sökandens bekräftande ansökan.

### **Förfarandet och parternas yrkanden**

- 17 Sökanden har väckt förevarande talan genom ansökan som inkom till tribunalens kansli den 24 april 2015.
- 18 Sökanden har yrkat att tribunalen ska
  - ogiltigförklara det angripna beslutet, och
  - förplikta kommissionen att ersätta rättegångskostnaderna.
- 19 Kommissionen har yrkat att tribunalen ska
  - ogilla talan, och
  - förplikta sökanden att ersätta rättegångskostnaderna.

### **Rättslig bedömning**

- 20 Sökanden har åberopat sju grunder till stöd för sin talan. Den första avser åsidosättande av artikel 4.3 andra stycket i förordning nr 1049/2001 och av motiveringsskyldigheten. Såvitt avser den andra grunden har sökanden gjort gällande att artikel 4.2 första och tredje strecksatserna i förordning nr 1049/2001 har åsidosatts. Den tredje grunden avser åsidosättande av artikel 4.2 sista stycket i

förordning nr 1049/2001. Vad gäller fjärde grunden har sökanden gjort gällande att artikel 4.4 i förordning nr 1049/2001 har åsidosatts. Såvitt avser den femte grunden har sökanden gjort gällande att artikel 4.6 i förordning nr 1049/2001 har åsidosatts. Den sjätte grunden avser åsidosättande av artiklarna 41.2 b och 42 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna och av kravet på öppenhet enligt artikel 15.3 FEUF. Som sjunde grund har sökanden gjort gällande att artikel 8 i förordning nr 1049/2001 har åsidosatts.

- 21 Tribunalen ska inledningsvis fastställa om det finns en allmän presumtionsregel när det är fråga om en ansökan om att få tillgång till handlingar i ett ärende om missbruk av dominerande ställning.

***Huruvida det finns en allmän presumtionsregel när det är fråga om en ansökan om att få tillgång till handlingar i ett ärende om missbruk av dominerande ställning***

- 22 Enligt artikel 15.3 FEUF och artikel 42 i stadgan om de grundläggande rättigheterna ska varje medborgare i Europeiska unionen och varje fysisk eller juridisk person som är bosatt eller har sitt stadgeenliga säte i en medlemsstat ha rätt till tillgång till unionens institutioners, organs och byråers handlingar, enligt de principer och villkor som ska bestämmas i enlighet med artikel 15.3 FEUF. Enligt andra stycket i den sistnämnda bestämmelsen ska Europaparlamentet och Europeiska unionens råd fastställa dessa principer och villkor genom förordningar i enlighet med det ordinarie lagstiftningsförfarandet.
- 23 Förordning nr 1049/2001 har antagits mot denna bakgrund och syftar till att ge allmänheten största möjliga rätt till tillgång till unionsinstitutionernas handlingar. Såsom framgår av bland annat undantagsbestämmelserna i artikel 4 är denna rätt inte desto mindre föremål för vissa begränsningar, vilka grundar sig på hänsyn till allmänna eller privata intressen (se dom av den 27 februari 2014, kommissionen/EnBW, C-365/12 P, EU:C:2014:112, punkt 61 och där angiven rättspraxis).
- 24 I synnerhet framgår det av artikel 4.2 första och tredje strecksatserna i förordning nr 1049/2001 att institutionerna ska vägra att ge tillgång till en handling om ett utlämnande skulle undergräva skyddet för en fysisk eller juridisk persons affärsintressen samt skyddet för syftet med inspektioner, utredningar och revisioner, om det inte föreligger ett övervägande allmänintresse av ett sådant utlämnande.
- 25 Dessa undantagsbestämmelser bygger på att det ska göras en avvägning mellan de intressen som föreligger, det vill säga de intressen som skulle gynnas av att den eller de begärda handlingarna lämnades ut och de intressen som skulle hotas av ett sådant utlämnande (dom av den 14 november 2013, LPN och Finland/kommissionen, C-514/11 P och C-605/11 P, EU:C:2013:738, punkt 42, och dom av den 27 februari 2014, kommissionen/EnBW, C-365/12 P, EU:C:2014:112, punkt 63).
- 26 Eftersom de undantag som föreskrivs i förordning nr 1049/2001 utgör en avvikelse från principen att allmänheten ska ha största möjliga tillgång till unionsinstitutionernas handlingar, ska de tolkas och tillämpas restriktivt (se dom av den 3 juli 2014, rådet/in 't Veld, C-350/12 P, EU:C:2014:2039, punkt 48 och där angiven rättspraxis).
- 27 Följaktligen kan en ansökan om tillgång till en handling i princip inte avslås enbart med motiveringen att handlingen ingår i en sådan verksamhet som nämns i artikel 4.2 i förordning nr 1049/2001. Den institution hos vilken ansökan gjorts är i princip också skyldig att förklara hur tillgången till handlingen konkret och faktiskt skulle kunna skada det intresse som skyddas av det eller de undantag som institutionen har hänvisat till (dom av den 1 juli 2008, Sverige och Turco/rådet, C-39/05 P och C-52/05 P, EU:C:2008:374, punkt 49, och dom av den 27 februari 2014, kommissionen/EnBW,

C-365/12 P, EU:C:2014:112, punkt 64). Risken för att detta intresse skadas måste vidare rimligen kunna förutses och inte endast vara hypotetisk (dom av den 1 juli 2008, Sverige och Turco/rådet, C-39/05 P och C-52/05 P, EU:C:2008:374, punkt 43).

- 28 Det står emellertid den berörda institutionen fritt att grunda sig på allmänna presumtionsregler som är tillämpliga på vissa kategorier av handlingar, eftersom överväganden av liknande slag kan tillämpas på ansökningar som avser handlingar av samma art (se dom av den 27 februari 2014, kommissionen/EnBW, C-365/12 P, EU:C:2014:112, punkt 65 och där angiven rättspraxis).
- 29 I det fall en ansökan avser en uppsättning av handlingar av en viss art står det således den berörda institutionen fritt att grunda sig på en allmän presumtion, enligt vilken ett utlämnande av handlingarna i princip skulle undergräva skyddet för något av de intressen som nämns i artikel 4 i förordning nr 1049/2001. Detta tillvägagångssätt gör det möjligt för institutionen att handlägga en allmän ansökan på ett allmänt sätt (se dom av den 27 februari 2014, kommissionen/EnBW, C-365/12 P, EU:C:2014:112, punkterna 67 och 68 samt där angiven rättspraxis).
- 30 I synnerhet har unionsdomstolen, i det fall en ansökan avser en uppsättning av handlingar i ett konkurrensärende, ansett att kommissionen, utan att göra en individuell och konkret prövning av var och en av dessa handlingar, har rätt att presumera att ett utlämnande av dem i princip skulle undergräva såväl skyddet för syftet med inspektioner och utredningar som skyddet för de inblandade företagens affärsintressen, varvid dessa båda skyddskategorier i ett sådant sammanhang är nära förbundna med varandra (se dom av den 7 juli 2015, Axa Versicherung/kommissionen, T-677/13, EU:T:2015:473, punkt 39 och där angiven rättspraxis).
- 31 Denna rättspraxis, som har utvecklats i fråga om tillgång till handlingar i ärenden som har inletts i ett förfarande om en konkurrensbegränsande samverkan, ska tillämpas analogt och av samma skäl på tillgång till handlingar i ett ärende som inletts i ett förfarande om missbruk av dominerande ställning. Det saknar betydelse att det är fråga om såväl handlingar som kommissionen har utväxlat med parter i förfarandet eller med tredje part, som interna handlingar som kommissionen har upprättat för att handlägga det aktuella ärendet.
- 32 Vad gäller förfarandena för tillämpning av artikel 102 FEUF kan nämligen en sådan allmän presumtionsregel följa av bestämmelserna i förordning nr 1/2003 och kommissionens förordning (EG) nr 773/2004 av den 7 april 2004 om kommissionens förfaranden enligt artiklarna [101 FEUF] och [102 FEUF] (EUT L 123, 2004, s. 18) som specifikt reglerar rätten till handlingar i kommissionens ärenden avseende dessa förfaranden.
- 33 Förordning nr 1/2003 och förordning nr 773/2004 eftersträvar andra ändamål än förordning nr 1049/2001, eftersom de syftar till att säkerställa de berörda parternas rätt till försvar, en snabb handläggning av klagomål och sekretess i förfaranden för tillämpning av artikel 102 FEUF medan förordning nr 1049/2001 syftar till att i största möjliga utsträckning underlätta utövandet av rätten till tillgång till handlingar, och till att främja goda förvaltningsrutiner och att säkerställa största möjliga öppenhet i fråga om myndigheternas beslutsprocesser och de uppgifter på vilka myndigheterna grundar sina beslut (se, analogt, dom av den 27 februari 2014, kommissionen/EnBW, C-365/12 P, EU:C:2014:112, punkt 83, och dom av den 13 september 2013, Nederländerna/kommissionen, T-380/08, EU:T:2013:480, punkt 30).
- 34 I förevarande fall är det emellertid ostridigt att sökanden ingav en ansökan om att få tillgång till handlingarna i det aktuella ärendet i enlighet med förordning nr 1049/2001, vilket sökanden dessutom bekräftade i e-postmeddelandet av den 23 oktober 2014.
- 35 Vad vidare gäller motsägelser mellan förordning nr 1049/2001 och en annan unionsrättslig bestämmelse, innehåller varken förordning nr 1049/2001 eller förordning nr 1/2003 några uttryckliga bestämmelser om vilken förordning som har företräde. Det ska således säkerställas att respektive

förordning tillämpas på ett sätt som är förenligt med hur de andra förordningarna tillämpas och som således möjliggör en konsekvent tillämpning av dem (dom av den 27 februari 2014, kommissionen/EnBW, C-365/12 P, EU:C:2014:112, punkt 84, och dom av den 13 september 2013, Nederländerna/kommissionen, T-380/08, EU:T:2013:480, punkt 31).

- 36 Det ska först konstateras att trots att syftet med förordning nr 1049/2001 är att ge allmänheten största möjliga rätt till tillgång till institutionernas handlingar, är denna rätt föremål för vissa begränsningar, vilka grundar sig på hänsyn till allmänna eller privata intressen.
- 37 Vidare innehåller artiklarna 27.2 och 28 i förordning nr 1/2003 och artiklarna 6, 8, 15 och 16 i förordning nr 773/2004 strikta regler för hur handlingar i ärenden om förfaranden för tillämpning av artikel 102 FEUF får användas. Där anges att det endast är "de berörda parterna" och "klagande" vilkas klagomål kommissionen avser att avslå som kan ges tillgång till akten i ärendet, att detta endast kan ske med förbehåll för att ingen utlämning sker av affärshemligheter eller andra konfidentiella företagsuppgifter, eller av kommissionens eller medlemsstaternas konkurrensmyndigheters interna handlingar, och förutsatt att de handlingar som lämnas ut endast används för rättsliga eller administrativa förfaranden som avser tillämpningen av artikel 102 FEUF (se, analogt, dom av den 27 februari 2014, kommissionen/EnBW, C-365/12 P, EU:C:2014:112, punkt 86, och dom av den 13 september 2013, Nederländerna/kommissionen, T-380/08, EU:T:2013:480, punkt 38).
- 38 Av det ovanstående följer att parterna i ett förfarande för tillämpning av artikel 102 FEUF inte har någon obegränsad rätt till tillgång till handlingarna i ärendet vid kommissionen, men också att tredje part, bortsett från klagande, helt saknar rätt till tillgång till handlingarna i ärendet vid kommissionen i ett sådant förfarande (se, analogt, dom av den 27 februari 2014, kommissionen/EnBW, C-365/12 P, EU:C:2014:112, punkt 87).
- 39 Dessa överväganden ska beaktas vid tolkningen av artikel 4.2 första och tredje strecksatserna i förordning nr 1049/2001. Det regelverk för tillgång till handlingar som har inrättats genom förordning nr 1/2003 och förordning nr 773/2004 skulle undergrävas om personer som inte har rätt till tillgång till handlingarna i ärendet enligt dessa förordningar, eller personer som i princip har en sådan rätt men som inte har använt sig av den eller som har fått avslag på sin ansökan om tillgång, kunde få tillgång till sådana handlingar med stöd av förordning nr 1049/2001 (se, analogt, dom av den 27 februari 2014 kommissionen/EnBW, C-365/12 P, EU:C:2014:112, punkt 88, och dom av den 13 september 2013, Nederländerna/kommissionen, T-380/08, EU:T:2013:480, punkt 40).
- 40 Rätten att få ta del av handlingarna i ett förfarande för tillämpning av artikel 102 FEUF och rätten till tillgång till institutionernas handlingar enligt förordning nr 1049/2001 skiljer sig visserligen åt i rättsligt hänseende, men de leder dock till en jämförbar situation i praktiskt hänseende. Oavsett på vilken rättslig grund som tillgången beviljas, innebär ju tillgång till handlingarna i ärendet att berörda parter får en möjlighet att få ut de yttranden och handlingar som kommissionen har fått in från det berörda företaget och från tredje part (se, analogt, dom av den 27 februari 2014 kommissionen/EnBW, C-365/12 P, EU:C:2014:112, punkt 89, och dom 13 september 2013, Nederländerna/kommissionen, T-380/08, EU:T:2013:480, punkt 32).
- 41 Om det, på grundval av förordning nr 1049/2001, fanns en allmän rätt till tillgång till handlingar som har utväxlats mellan kommissionen och berörda parter eller tredje part i förfaranden för tillämpning av artikel 102 FEUF, skulle det riskera att äventyra den balans som unionslagstiftaren har velat säkerställa i förordningarna nr 1/2003 och nr 773/2004 mellan å ena sidan de berörda företagens skyldighet att förse kommissionen med potentiellt känsliga affärsuppgifter och å andra sidan tillförsäkrandet av ett förstärkt skydd för de till kommissionen ingivna upplysningar beträffande vilka tystnadsplikt råder eller som utgör affärshemligheter (se, analogt, dom av den 27 februari 2014 kommissionen/EnBW, C-365/12 P, EU:C:2014:112, punkt 90, och dom av den 13 september 2013, Nederländerna/kommissionen, T-380/08, EU:T:2013:480, punkt 39).

- 42 Enligt domstolens praxis krävs, vad gäller kommissionens förvaltningsverksamhet, inte en tillgång till handlingar som är lika långtgående som den som gäller en unionsinstitutions lagstiftande verksamhet (se, för ett liknande resonemang, dom av den 29 juni 2010, kommissionen/Technische Glaswerke Ilmenau, C-139/07 P, EU:C:2010:376, punkt 60, dom av den 21 september 2010, Sverige m.fl./API och kommissionen, C-514/07 P, C-528/07 P och C-532/07 P, EU:C:2010:541, punkt 77, och dom av den 21 juli 2011, Sverige/MyTravel och kommissionen, C-506/08 P, EU:C:2011:496, punkt 87).
- 43 Av det ovanstående följer att när det gäller förfaranden för tillämpning av artikel 102 FEUF kan en allmän presumtionsregel följa av bestämmelserna i förordning nr 1/2003 och förordning nr 773/2004, vilka specifikt reglerar rätten till handlingar i ärenden om dessa förfaranden vid kommissionen (se, analogt, dom av den 29 juni 2010, kommissionen/Technische Glaswerke Ilmenau, C-139/07 P, EU:C:2010:376, punkterna 55–57, dom av den 28 juni 2012, kommissionen/Éditions Odile Jacob, C-404/10 P, EU:C:2012:393, punkt 117, och dom av den 28 juni 2012, kommissionen/Agrofert Holding, C-477/10 P, EU:C:2012:394, punkt 58), utan att det är nödvändigt att skilja på interna handlingar och handlingar som utväxlats med tredje part. En sådan åtskillnad saknar nämligen relevans, då den allmänna presumtionsregeln är tillämplig på samtliga handlingar i det administrativa förfarandet (se ovan punkt 31).
- 44 Mot bakgrund av det ovan anförda gjorde kommissionen en riktig bedömning när den i avslaget på sökandens ansökan om tillgång till handlingarna i det aktuella förfarandet grundade sig på en allmän presumtionsregel avseende undantagen i artikel 4.2 första och tredje strecksatserna i förordning nr 1049/2001 och ansåg att utlämnandet av dessa handlingar i princip kunde undergräva skyddet för de inblandade företagens affärsintressen och skyddet för syftet med utredningen i förfarandet (se, analogt, dom av den 29 juni 2010, kommissionen/Technische Glaswerke Ilmenau, C-139/07 P, EU:C:2010:376, punkt 61, dom av den 28 juni 2012, kommissionen/Éditions Odile Jacob, C-404/10 P, EU:C:2012:393, punkt 123, dom av den 28 juni 2012, kommissionen/Agrofert Holding, C-477/10 P, EU:C:2012:394, punkt 64, och dom av den 14 november 2013, LPN och Finland/kommissionen, C-514/11 P och C-605/11 P, EU:C:2013:738, punkt 64).
- 45 Med beaktande av det slags intressen som skyddas måste det dessutom anses att en allmän presumtionsregel gör sig gällande oavsett om ansökan avser ett avslutat eller pågående förfarande. Offentliggörandet av känsliga uppgifter om de inblandade företagens ekonomiska verksamhet kan nämligen skada deras affärsintressen oberoende av om det finns ett pågående ärende eller inte. Vidare skulle risken för ett offentliggörande av sådana uppgifter efter det att ärendet avslutats kunna minska företagens beredvillighet att samarbeta under ett pågående ärende (se, analogt, dom av den 28 juni 2012, kommissionen/Éditions Odile Jacob, C-404/10 P, EU:C:2012:393, punkt 124, och dom av den 28 juni 2012, kommissionen/Agrofert Holding, C-477/10 P, EU:C:2012:394, punkt 66).
- 46 Det framgår slutligen av domstolens praxis att kommissionens möjlighet att använda sig av en allmän presumtionsregel som omfattar en uppsättning av handlingar innebär att det inte finns någon skyldighet att lämna ut de aktuella handlingarna, varken helt eller ens delvis (se, för ett liknande resonemang, dom av den 27 februari 2014, kommissionen/EnBW, C-365/12 P, EU:C:2014:112, punkt 134).
- 47 Det är med stöd av dessa överväganden som tribunalen ska pröva grunderna avseende åsidosättandet av artikel 4.2 första och tredje strecksatserna i förordning nr 1049/2001, åsidosättandet av artikel 4.2 sista stycket i förordningen, åsidosättandet av artikel 4.3 i samma förordning och av motiveringsskyldigheten, åsidosättandet av artikel 4.4 i förordningen, åsidosättandet av artikel 4.6 i samma förordning, åsidosättandet av artiklarna 41 och 42 i stadgan om de grundläggande rättigheterna och kravet på öppenhet enligt artikel 15.3 FEUF och slutligen åsidosättandet av artikel 8 i förordning nr 1049/2001.

***Den andra grunden: Åsidosättande av artikel 4.2 första och tredje strecksatserna i förordning nr 1049/2001***

- 48 Sökanden har hävdad att kommissionen åsidosatte artikel 4.2 första och tredje strecksatserna i förordning nr 1049/2001. Sökanden har gjort gällande att kommissionen borde ha gjort en konkret och individuell bedömning av handlingarna och förklarat hur ett utlämnande konkret och faktiskt kunde skada det skyddade intresset.
- 49 Sökanden anser att kommissionen inte visade att ett utlämnande av såväl de interna handlingarna som de handlingar som hade utväxlats mellan kommissionen och tredje part, nämligen begäran om upplysningar, brev och bilagor som erhållits från parterna samt uppgifter som överlämnats av tredje part, konkret och faktiskt skulle skada det skyddade intresset.
- 50 Sökanden anser att kommissionen felaktigt grundade sig på en allmän presumtionsregel som endast är tillämplig på förfaranden om samverkan och som inte kan tillämpas på förfaranden om missbruk av dominerande ställning. För varje handling borde kommissionen ha prövat om den innehöll uppgifter om inspektionsbeslutet och om kommersiellt känsliga uppgifter från tredje part, och kommissionen borde även ha prövat om det inte var möjligt att, i förekommande fall, skydda dessa uppgifter genom att ta bort delar av handlingarna.
- 51 Sökanden har påstått att tillgång till handlingar på grund av skyddet för utredningen endast kan vägras så länge utredningen pågår.
- 52 Sökanden anser inte att kommissionens förklaring att utredningen senare skulle kunna återupptas kan motivera vägran att ge tillgång till handlingarna. Sökanden anser vidare att kommissionen inte kan grunda sig på artikel 28 i förordning nr 1/2003 eller på artikel 15 i förordning nr 773/2004 för att vägra att ge sökanden tillgång till handlingarna, och kommissionen kan inte heller göra gällande risken att ett utlämnande av handlingarna skulle minska ett företags samarbetsvilja under förfarandet.
- 53 Mot bakgrund av övervägandena i punkterna 22–44 ovan gjorde kommissionen en riktig bedömning när den i avslaget på sökandens ansökan om tillgång till handlingarna i det aktuella förfarandet grundade sig på en allmän presumtionsregel avseende undantagen i artikel 4.2 första och tredje strecksatserna i förordning nr 1049/2001 och ansåg att utlämnandet av dessa handlingar i princip kunde undergräva skyddet för de inblandade företagens affärsintressen och skyddet för syftet med utredningen i förfarandet.
- 54 I en sådan situation skulle dessutom godtagandet av en allmän presumtionsregel, enligt vilken utlämnande av handlingar av en viss art i princip skulle undergräva skyddet för ett av de intressen som nämns i artikel 4 i förordning nr 1049/2001, göra det möjligt för den berörda institutionen att behandla en allmän ansökan och ge denna ansökan ett allmänt svar (dom av den 14 november 2013, LPN och Finland/kommissionen, C-514/11 P och C-605/11 P, EU:C:2013:738, punkt 48).
- 55 Det följer härav att en allmän presumtionsregel innebär att de handlingar som omfattas av denna regel inte behöver lämnas ut, varken helt eller delvis (se, för ett liknande resonemang, dom av den 28 juni 2012, kommissionen/Éditions Odile Jacob, C-404/10 P, EU:C:2012:393, punkt 133).
- 56 Följaktligen var inte kommissionen skyldig att pröva varje enskild handling i ärendet eller att pröva om sökanden i vart fall delvis kunde beviljas tillgång till dessa handlingar.
- 57 Sökandens argument i det avseendet kan följaktligen inte godtas.



- 58 Vad vidare gäller sökandens argument att vägran att ge tillgång till handlingarna med anledning av skyddet för utredningen inte kan tillämpas på handlingar som omfattas av ett avslutat utredningsförfarande, och att kommissionen inte heller kan göra gällande risken att ett utlämnande av handlingarna skulle minska företagets samarbetsvilja under förfarandet, konstaterar tribunalen att dessa argument inte kan godtas av de skäl som anförts ovan i punkt 45.
- 59 Det följer härav att talan inte kan vinna bifall såvitt avser den andra grunden.

***Den tredje grunden: Åsidosättande av artikel 4.2 sista stycket i förordning nr 1049/2001***

- 60 Sökanden har hävdad att det föreligger ett övervägande allmänintresse av att allmänheten kan få kännedom om vissa väsentliga aspekter av kommissionens åtgärder på konkurrensområdet och i synnerhet genomförandet av unionens konkurrensregler.
- 61 Sökanden anser att det även, av flera skäl, finns ett övervägande allmänintresse av att handlingarna i det aktuella förfarandet lämnas ut. Dessa skäl avser främjandet av en god förvaltningskedja vid kommissionen, förbättring av bolagens anpassningsåtgärder, ersättning av skada som särskilt orsakats av inspektionen och av nödvändigheten av en rättslig prövning av kommissionens handlande.
- 62 Enligt rättspraxis utesluter inte en allmän presumptionsregel att det kan visas att en viss handling som begärts utlämnad inte omfattas av presumtionen eller att det föreligger ett övervägande allmänintresse av att handlingen lämnas ut i enlighet med sista delen av meningens i artikel 4.2 i förordning nr 1049/2001 (dom av den 14 november 2013, LPN och Finland/kommissionen, C-514/11 P och C-605/11 P, EU:C:2013:738, punkt 66).
- 63 Det ankommer emellertid på den som ansöker om tillgång att på ett konkret sätt åberopa de omständigheter som innebär att det finns ett övervägande allmänintresse som motiverar att handlingarna i fråga lämnas ut (dom av den 14 november 2013, LPN och Finland/kommissionen, C-514/11 P och C-605/11 P, EU:C:2013:738, punkt 94, och dom av den 16 juli 2015, ClientEarth/kommissionen, C-612/13 P, EU:C:2015:486, punkt 90).
- 64 Vad gäller förekomsten av ett övervägande allmänintresse ska det erinras om att allmänheten ska ha möjlighet att få kännedom om kommissionens åtgärder på konkurrensområdet för att dels kunna säkerställa att beteenden som kan utsätta näringsidkare för sanktionsåtgärder kan identifieras på ett tillräckligt tydligt sätt, dels säkerställa en bättre förståelse för kommissionens beslutspraxis. Kommissionens beslutspraxis är nämligen av väsentlig vikt för den inre marknadens funktion och denna marknad berör alla unionsmedborgare i deras egenskap av antingen näringsidkare eller konsumenter (dom av den 7 oktober 2014, Schenker/kommissionen, T-534/11, EU:T:2014:854, punkt 80).
- 65 Således föreligger det ett övervägande allmänintresse av att allmänheten kan få kännedom om vissa väsentliga aspekter av kommissionens åtgärder på konkurrensområdet. Detta allmänintresse tvingar emellertid inte kommissionen, i motsats till vad sökanden gjort gällande, att med stöd av förordning nr 1049/2001 ge en generell tillgång till alla uppgifter som samlats in i ett förfarande avseende tillämpning av artikel 102 FEUF (se, analogt, dom av den 7 oktober 2014, Schenker/kommissionen, T-534/11, EU:T:2014:854, punkterna 81 och 82).
- 66 En sådan generell tillgång skulle nämligen kunna äventyra den balans som unionslagstiftaren har velat säkerställa i förordning nr 1/2003 mellan, å ena sidan, de berörda företagens skyldighet att förse kommissionen med potentiellt känsliga affärsuppgifter och, å andra sidan, tillförsäkrandet av ett förstärkt skydd för de till kommissionen ingivna upplysningar beträffande vilka tystnadsplikt råder eller som utgör affärshemligheter (dom av den 7 oktober 2014, Schenker/kommissionen, T-534/11, EU:T:2014:854, punkt 83).

- 67 Vidare följer det av skäl 6 i förordning nr 1049/2001 att den vikt som ska tillmätas allmänhetens intresse av att få tillgång till en handling med stöd av principen om insyn är olika beroende på om det gäller en handling i ett administrativt förfarande eller en handling som ingår i ett förfarande där unionsinstitutionen agerar i egenskap av lagstiftare (dom av den 7 oktober 2014, Schenker/kommissionen, T-534/11, EU:T:2014:854, punkt 84).
- 68 Med beaktande av den allmänna princip om tillgång till handlingar som slås fast i artikel 15 FEUF och skälen 1 och 2 i förordning nr 1049/2001 krävs dessutom att ett övervägande allmänintresse har en objektiv och generell karaktär och det får således inte sammanfalla med särskilda eller privata intressen (dom av den 20 mars 2014, Reagens/kommissionen, T-181/10, ej publicerad, EU:T:2014:139, punkt 142).
- 69 I förevarande fall ska det konstateras att förutom främjandet av en god förvaltningssed och förbättring av bolagens anpassningsåtgärder, avseende vilka sökanden endast har gjort vaga påståenden, avser de intressen som sökanden har åberopat endast sökanden själv, och de är inte av den objektiva och generella karaktär som krävs enligt rättspraxis. Sådana intressen ska således bedömas som särskilda eller privata intressen och kan inte anses utgöra ett övervägande allmänintresse som motiverar att de begärda handlingarna utlämnas.
- 70 Sökandens argument att vägran att ge tillgång till handlingarna leder till att rätten till ett effektivt rättsmedel fråntas sin ändamålsenliga verkan kan inte vinna framgång.
- 71 Det ska i det avseendet för det första erinras om att det finns rättsmedel mot inspektionsbeslut och att sökanden – som i förevarande fall inte använde dem mot förevarande beslut – inte har visat att bolaget fråntogs möjligheten eller hindrades att använda dem inom rimlig tid. För det andra har sökandens eventuella utnyttjande av dessa rättsmedel i syfte att göra gällande sina rättigheter även det en subjektiv karaktär och det kan därför inte anses som ett övervägande allmänintresse i den mening som avses i artikel 4.2 sista stycket i förordning nr 1049/2001.
- 72 Detsamma gäller i fråga om sökandens argument om intresset av att få ersättning för den skada som särskilt orsakats av inspektionen, vilket uppenbart utgör ett privat intresse.
- 73 Under dessa förutsättningar kan inte anmärkningen avseende ett påstått åsidosättande av artikel 4.2 sista stycket i förordning nr 1049/2001 godtas.
- 74 Det följer härav att talan inte kan vinna bifall såvitt avser den tredje grunden.

***Den fjärde grunden: Åsidosättande av artikel 4.3 i förordning nr 1049/2001 och av motiveringskyldigheten***

- 75 Sökanden har hävdade att kommissionen gjorde en felaktig rättstillämpning när den inte, i det angripna beslutet, grundade sig på artikel 4.3 i förordning nr 1049/2001, som avser det pågående beslutsförfarandet. Kommissionen hade dock åberopat bestämmelsen i beskedet på den ursprungliga ansökan. Sökanden anser att i och med att beslutsförfarandet var avslutat borde den nya situationen ha lett till att kommissionen ändrade sin ståndpunkt och följaktligen beviljat tillgång till handlingarna i ärendet. I avslaget på ansökan om tillgång till handlingarna åberopade emellertid kommissionen, enligt sökanden, endast artikel 4.2 första och tredje strecksatserna i förordning nr 1049/2001, som är mindre restriktiv än artikel 4.3 andra stycket i samma förordning.
- 76 Sökanden har således bestritt de villkor under vilka kommissionen tillämpade artikel 4 i förordning nr 1049/2001. Sökanden anser att kommissionen vid vägran att lämna ut handlingar ska förklara hur det skyddade intresset konkret och faktiskt undergrävs av att tillgång ges till handlingarna, eftersom risken för att detta intresse skadas rimligen måste kunna förutses och inte endast vara hypotetisk.

- 77 Vad gäller interna handlingar framhåller sökanden att det inte räcker att beslutsförfarandet endast skadas; enligt rättspraxis krävs det att det skadas allvarligt.
- 78 Sökanden anser dessutom att kommissionen åsidosatte motiveringsskyldigheten enligt artikel 296 andra stycket FEUF genom att inte förklara varför den inte längre grundade sig på artikel 4.3 andra stycket i förordning nr 1049/2001. Kommissionen borde ha gjort en fullständig omprövning av det ursprungliga beslutet i enlighet med artikel 7.2 i förordning nr 1049/2001 och angett, i det bekräftande beslutet, skälen till att undantaget i artikel 4.3 andra stycket i förordning nr 1049/2001 inte var tillämpligt.
- 79 Vad gäller det påstådda åsidosättandet av artikel 4.3 i förordning nr 1049/2001 ska det för det första konstateras att i avslaget på sökandens ansökan om tillgång till handlingarna grundade sig visserligen kommissionen först, i beskedet på den ursprungliga ansökan, på det undantag som föreskrivs i bestämmelsen om risken att undergräva beslutsförfarandet, när det gällde kommissionens interna handlingar.
- 80 Enligt fast rättspraxis framgår det dock av artikel 8 i förordning nr 1049/2001 att beskedet på den ursprungliga ansökan endast utgör ett första ställningstagande som ger sökanden en möjlighet att i förevarande fall begära att kommissionens generalsekreterare omprövar ställningstagandet i fråga (se dom av den 24 maj 2011, NLG/kommissionen, T-109/05 och T-444/05, EU:T:2011:235, punkt 101 och där angiven rättspraxis).
- 81 Följaktligen kan endast en åtgärd antagen av kommissionens generalsekreterare, vilken har karaktär av ett beslut och i sin helhet ersätter det tidigare ställningstagandet, ge upphov till rättsverkningar som kan påverka sökandens intressen och följaktligen utgöra föremål för en talan om ogiltigförklaring (se dom av den 24 maj 2011, NLG/kommissionen, T-109/05 och T-444/05, EU:T:2011:235, punkt 102 och där angiven rättspraxis).
- 82 Det framgår vidare av fast rättspraxis att när en unionsinstitution prövar en ansökan om tillgång till handlingar som finns hos institutionen, får den beakta mer än en av de grunder för avslag som anges i artikel 4 i förordning nr 1049/2001 (dom av den 28 juni 2012, kommissionen/Éditions Odile Jacob, C-404/10 P, EU:C:2012:393, punkt 113, och dom av den 28 juni 2012, kommissionen/Agrofert Holding, C-477/10 P, EU:C:2012:394, punkt 55).
- 83 Kommissionen är följaktligen inte på något sätt skyldig att i det beslut som antas som svar på den bekräftande ansökan vidhålla den rättsliga grund som angavs till stöd för svaret på den ursprungliga ansökan.
- 84 Även om institutionen har rätt att beakta mer än en av de grunder för avslag som anges i artikel 4 i förordning nr 1049/2001, finns det ingen skyldighet att ange alla grunder som kan tillämpas eller att uttala sig om dem.
- 85 I förevarande fall grundade kommissionen det angripna beslutet på enbart de undantag som avses i artikel 4.2 första och tredje strecksatserna i förordning nr 1049/2001 och åberopade inte längre artikel 4.3 i samma förordning.
- 86 Anmärkningen om ett påstått åsidosättande av artikel 4.3 andra stycket i förordning nr 1049/2001 är därmed under alla omständigheter verkningslös.
- 87 För det andra, vad gäller det påstådda åsidosättandet av motiveringsskyldigheten ska det erinras om att enligt fast rättspraxis ska den motivering som krävs enligt artikel 296 andra stycket FEUF vara anpassad till rättsaktens beskaffenhet och av motiveringen ska klart och tydligt framgå hur den

institution som har antagit rättsakten har resonerat, så att de som berörs därav kan få kännedom om skälen för den antagna åtgärden och så att den behöriga domstolen ges möjlighet att utföra sin prövning.

- 88 I det angripna beslutet förklarade kommissionen varför den inte längre grundade sig på artikel 4.3 i förordning nr 1049/2001 som motivering till sitt beslut att inte ge tillgång till handlingarna i ärendet, nämligen att utredningen hade avslutats genom slutligt beslut av den 3 oktober 2014.
- 89 Dessutom prövade kommissionen om det förelåg ett övervägande allmänintresse av utlämnandet av de begärda handlingarna och slog fast att handlingarna omfattades av de undantag som föreskrivs i artikel 4.2 första och tredje strecksatserna i förordning nr 1049/2001. Sökanden kunde därmed ta del av skälen till att kommissionen avslag ansökan om att få tillgång till handlingarna i det omtvistade förfarandet.
- 90 Under dessa omständigheter kan inte sökandens argumentation om att motiveringsskyldigheten åsidosatts vinna framgång.
- 91 För det tredje, vad gäller sökandens argument att kommissionen borde ha omprövat det ursprungliga beslutet i enlighet med artikel 7.2 i förordning nr 1049/2001 och ha angett skälen till att undantaget i artikel 4.3 i förordning nr 1049/2001 inte var tillämpligt, ska det erinras om att i artikel 7.2, som avser behandling av ursprungliga ansökningar, föreskrivs att om ansökan helt eller delvis avslås får sökanden inom 15 arbetsdagar efter att ha mottagit institutionens besked ge in en bekräftande ansökan till institutionen med begäran om omprövning.
- 92 Det ska konstateras att sökanden ingav en bekräftande ansökan till kommissionen som denna besvarade.
- 93 Den första delen av den andra grundens tredje del saknar således stöd i de faktiska omständigheterna och den andra delen sammanfaller med de argument som anförts till stöd för den andra delgrunden, som inte kan godtas av de skäl som angetts ovan i punkterna 87 och 88.
- 94 Härav följer att talan inte kan vinna bifall på förevarande grund, vilken delvis saknar verkan och delvis ska underkännas.

#### ***Den fjärde grunden: Åsidosättande av artikel 4.4 i förordning nr 1049/2001***

- 95 Sökanden har genom den fjärde grunden hävdatt att artikel 4.4 i förordning nr 1049/2001 föreskriver att institutionen ska samråda med den berörda tredje parten, i förevarande fall andra teleföretag som var föremål för det aktuella förfarandet, för att bedöma om de undantag som anges i punkterna 1 och 2 borde ha tillämpats och att samråd får underlåtas endast om det är uppenbart huruvida handlingen ska lämnas ut. Sökanden har påpekat att inget samråd ägde rum i förevarande fall.
- 96 I artikel 4.4 i förordning nr 1049/2001 föreskrivs att för handlingar som härrör från tredje part ska institutionen samråda med den berörda tredje parten för att bedöma om de undantag som anges i artikel 4.1 och 4.2 ska tillämpas, om det inte är uppenbart att handlingen ska eller inte ska lämnas ut.
- 97 Det följer av detta att artikel 4.4 i förordning nr 1049/2001 inte föreskriver någon skyldighet för institutionerna att alltid samråda med tredje part.
- 98 I förevarande fall avslag kommissionen sökandens ansökan om tillgång till handlingarna med stöd av en allmän presumptionsregel avseende de undantag som föreskrivs i artikel 4.2 första och tredje strecksatserna och kommissionen ansåg att ingen handling i det aktuella förfarandet kunde lämnas ut.

- 99 I motsats till vad sökanden har hävdad var kommissionen under dessa omständigheter inte skyldig att samråda med tredje part, i förevarande fall andra teleföretag som var föremål för utredningen i det aktuella förfarandet.
- 100 Anmärkningen om det påstådda åsidosättandet av artikel 4.4 i förordning nr 1049/2001 kan således inte vinna framgång.
- 101 Härav följer att talan inte kan vinna bifall såvitt avser den fjärde grunden.

***Femte grunden: Åsidosättande av artikel 4.6 i förordning nr 1049/2001***

- 102 Sökanden har hävdad att kommissionen har gjort en felaktig tillämpning av artikel 4.6 i förordning nr 1049/2001, i och med att kommissionen till och med vägrade sökanden rätten att få tillgång till delar av handlingarna.
- 103 Sökanden anser att kommissionen borde ha bedömt om det var möjligt att delvis bevilja tillgång till vissa handlingar genom att ta bort vissa delar eller genom att redigera en icke sekretessbelagd version. Rätten till tillgång till delar av handlingar skulle annars förlora sin ändamålsenliga verkan.
- 104 I artikel 4.6 i förordning nr 1049/2001 anges att om enbart delar av den begärda handlingen omfattas av något av undantagen, ska övriga delar av handlingen lämnas ut.
- 105 Den allmänna presumtionsregel som kommissionen åberopade utesluter inte att det kan visas att en viss handling som begärts utlämnad inte omfattas av presumtionen (se, för ett liknande resonemang, dom av den 14 november 2013, LPN och Finland/kommissionen, C-514/11 P och C-605/11 P, EU:C:2013:738, punkt 66 och där angiven rättspraxis). Skyldigheten att kontrollera huruvida den allmänna presumtionsregeln i fråga verkligen är tillämplig kan däremot inte tolkas på så sätt att kommissionen måste göra en individuell prövning av samtliga handlingar som det begärts tillgång till. En sådan skyldighet skulle frånta den allmänna presumtionsregeln dess ändamålsenliga verkan, det vill säga möjligheten för kommissionen att ge en allmän begäran om tillgång till handlingar ett allmänt svar (dom av den 14 november 2013, LPN och Finland/kommissionen, C-514/11 P och C-605/11 P, EU:C:2013:738, punkt 68).
- 106 I förevarande fall räcker det att konstatera att kommissionen avlog ansökan om tillgång till handlingarna i förfarandet med stöd av en presumtionsregel avseende de undantag som föreskrivs i artikel 4.2 första och tredje strecksatserna i förordning nr 1049/2001.
- 107 Eftersom de begärda handlingarna omfattas av nämnda presumtionsregel, behöver de således inte, enligt domstolens fasta praxis, lämnas ut, varken helt eller delvis (se, för ett liknande resonemang, dom av den 28 juni 2012, kommissionen/Éditions Odile Jacob, C-404/10 P, EU:C:2012:393, punkt 133, och dom av den 27 februari 2014, kommissionen/EnBW, C-365/12 P, EU:C:2014:112, punkt 134).
- 108 Anmärkningen om det påstådda åsidosättandet av artikel 4.6 i förordning nr 1049/2001, kan således inte vinna framgång.
- 109 Av detta följer att talan inte kan vinna bifall på den femte grunden.

***Den sjätte grunden: Åsidosättande av artiklarna 41 och 42 i stadgan om de grundläggande rättigheterna och av kravet på öppenhet enligt artikel 15.3 FEUF***

- 110 Sökanden har genom denna grund, som har åberopats i andra hand, hävdats att om argumenten om åsidosättandet av förordning nr 1049/2001 inte godtas, ska det konstateras att kommissionen åsidosatte sökandens grundläggande rätt till tillgång till handlingarna i ärendet vid kommissionen som följer av artikel 42 i stadgan om de grundläggande rättigheterna, sökandens rätt till tillgång till akten som följer av artikel 41.2 b i samma stadga och principen om öppenhet enligt artikel 15.3 FEUF.
- 111 Sökanden anser dessutom att även om skyddet för sekretess, den allmänna tystnadsplikten och tystnadsplikten avseende affärshemligheter är ett övervägande allmänintresse som slås fast i artikel 339 FEUF och som definieras närmare i sekundärrätten, är begränsningen av rätten till tillgång till handlingar i syfte att skydda dessa intressen eller utredningen oproportionerlig i förevarande fall.
- 112 Det ska inledningsvis erinras om att förevarande mål avser en ansökan om tillgång till handlingarna i det administrativa förfarandet som ingetts med stöd av förordning nr 1049/2001, såsom särskilt framgår av e-postmeddelandet av den 23 oktober 2014, och inte avser en ansökan om tillgång till handlingarna i ärendet som ingetts med stöd av specifika bestämmelser i förordning nr 1/2003 eller förordning nr 773/2004, vilka syftar till att säkerställa rätten till försvar för de parter som berörs av ett förfarande om åsidosättande av konkurrensreglerna.
- 113 Vad först gäller påståendet att kommissionen åsidosatte artikel 42 i stadgan om de grundläggande rättigheterna, som avser rätten till tillgång till handlingar, och artikel 15.3 FEUF, ska det erinras om att det av den sistnämnda bestämmelsen framgår att rätten till handlingar garanteras enligt de principer och villkor som parlamentet och rådet ska fastställa genom förordningar i enlighet med det ordinarie lagstiftningsförfarandet. I förordning nr 1049/2001, som är antagen med stöd av artikel 255 EG vars innehåll överförts till artikel 15.3 FEUF, fastställs således allmänna principer och gränser när det gäller rätten till handlingar som finns hos kommissionen. Enligt artikel 52.2 i stadgan om de grundläggande rättigheterna ska dessutom de rättigheter som erkänns i stadgan för vilka bestämmelser återfinns i fördragen utövas på de villkor och inom de gränser som fastställs i fördragen.
- 114 Tribunalens prövning ska således endast avse frågan huruvida avslagsbeslutet är lagenligt mot bakgrund av förordning nr 1049/2001 och inte huruvida beslutet är lagenligt mot bakgrund av stadgan om de grundläggande rättigheterna, eftersom ingen invändning om rättsstridighet har gjorts i förevarande mål. Såsom framgår av prövningen av den andra grunden, vägrade kommissionen att ge tillgång till de begärda handlingarna i enlighet med förordning nr 1049/2001 (se, för ett liknande resonemang, beslut av den 2 september 2014, Verein Natura Havel och Vierhaus/kommissionen, T-538/13, ej publicerat, EU:T:2014:738, punkterna 69 och 70).
- 115 Vad vidare gäller det påstådda åsidosättandet av rätten till god förvaltning, som bland annat innebär att var och en ska ha tillgång till de akter som berör honom eller henne och som slås fast i artikel 41.2 b i stadgan om de grundläggande rättigheterna, räcker det att konstatera att det angripna beslutet avsåg en ansökan om tillgång till handlingar och inte en ansökan om att få tillgång till en akt. Det framgår nämligen av e-postmeddelandet av den 23 oktober 2014 att sökanden uttryckligen uppgav för kommissionen att ansökan kunde betraktas som en ansökan om tillgång till handlingar med stöd av förordning nr 1049/2001, vilket bekräftas av en helhetsbedömning av den bekräftande ansökan.
- 116 Det ska under alla omständigheter anges att rätten att få tillgång till en akt, som slås fast i stadgan om de grundläggande rättigheterna, föreskrivs i förordning nr 1/2003 och 773/2004 när det gäller de utredningar som omfattas av artiklarna 101 och 102 FEUF. Sökanden har vidare inte gjort någon invändning om rättsstridighet avseende förordning nr 1/2003 och förordning nr 773/2004. Det framgår dessutom av lydelsen av artikel 15.1 i förordning nr 773/2004 att rätten till tillgång till handlingar beviljas de parter till vilka kommissionen har riktat ett meddelande om invändningar.

Kommissionen har emellertid inte riktat något meddelande om invändningar till sökanden. Under dessa omständigheter kan sökanden således inte åberopa att rätten till tillgång till kommissionens akt i den aktuella konkurrensutredningen åsidosattes.

- 117 Följaktligen ska anmärkningen om det påstådda åsidosättandet av artiklarna 41 och 42 i stadgan om de grundläggande rättigheterna och kravet på öppenhet enligt artikel 15.3 FEUF underkännas.
- 118 Tribunalen övergår slutligen till att pröva sökandens argument att rätten till tillgång till handlingar endast kan begränsas om de aktuella begränsningarna faktiskt tillgodoser allmänintressen och dessa, mot bakgrund av det eftersträvade målet, inte medför ett oproportionerligt och oacceptabelt ingrepp. Om det antas att sökanden genom detta argument avsåg att åberopa ett åsidosättande av proportionalitetsprincipen, ska det erinras om att denna princip innebär att unionens institutioner i sitt handlande inte får gå utöver vad som är ändamålsenligt och nödvändigt för att uppnå de legitima mål som eftersträvas med bestämmelserna i fråga. När det finns flera ändamålsenliga åtgärder att välja mellan ska den åtgärd väljas som är minst ingripande, och de vållade olägenheterna får inte vara orimliga i förhållande till de eftersträvade målen (dom av den 17 oktober 2013, Schaible, C-101/12, EU:C:2013:661, punkt 29). I fråga om tillgång till handlingar har det i rättspraxis fastställts att proportionalitetsprincipen innebär att undantagen inte får gå utöver vad som är ändamålsenligt och nödvändigt för att uppnå det eftersträvade målet (dom av den 20 september 2016, PAN Europe/kommissionen, T-51/15, ej publicerad, EU:T:2016:519, punkt 21).
- 119 I förevarande fall avser de undantag som föreskrivs i artikel 4.2 första och tredje strecksatserna i förordning nr 1049/2001 och som kommissionen åberopade för att motivera sitt beslut att vägra att ge sökanden tillgång till handlingarna dels skyddet för de berörda företagens affärsintressen, dels skyddet för utredningar. Dessa undantag tillgodoser allmänna intressen som för övrigt inte framstår som oproportionerliga i förhållande till de eftersträvade målen.
- 120 Anmärkningen om det påstådda åsidosättandet av proportionalitetsprincipen ska således underkännas.
- 121 Av detta följer att talan inte kan vinna bifall såvitt avser den sjätte grunden.

### ***Den sjunde grunden: Åsidosättande av artikel 8 i förordning nr 1049/2001***

- 122 Sökanden har hävdade att kommissionen åsidosatte artikel 8.1 och 8.2 i förordning nr 1049/2001, i och med att kommissionen inte behandlade den bekräftande ansökan om tillgång till handlingar inom den tidsfrist som föreskrivs i bestämmelserna.
- 123 Sökanden har framhållit att kommissionen förvisso informerades sökanden om förlängningen på 15 arbetsdagar den dag då den tillämpliga tidsfristen löpte ut, men kommissionen gav ingen utförlig motivering i detta avseende.
- 124 Sökanden anser att den omständigheten att kommissionen förlängde svarsfristen en andra gång, trots att en sådan möjlighet inte föreskrivs i artikel 8.2 i förordning nr 1049/2001, även utgör ett åsidosättande av den bestämmelsen. Sökanden har påpekat att kommissionen inte heller gav någon utförlig motivering till den andra förlängningen.
- 125 Kommissionen är under det administrativa förfarandet skyldig att iaktta de rättssäkerhetsgarantier som föreskrivs i unionsrätten (dom av den 14 maj 1998, Enso Española/kommissionen, T-348/94, EU:T:1998:102, punkt 56, och dom av den 18 juni 2008, Hoechst/kommissionen, T-410/03, EU:T:2008:211, punkt 128).

- 126 Den frist på 15 arbetsdagar som föreskrivs i artikel 8.1 och 8.2 i förordning nr 1049/2001, vilken kan förlängas och inom vilken institutionen ska besvara den bekräftande ansökan, är tvingande. Utgången av denna frist medför emellertid inte att institutionen förlorar sin behörighet att fatta ett beslut.
- 127 Vad beträffar tillgång till handlingar har lagstiftaren föreskrivit vilka följder ett överskridande av den frist som föreskrivs i artikel 8.1 och 8.2 i förordning nr 1049/2001 kan få, genom att i artikel 8.3 i förordningen ange att sökanden har rätt att väcka talan om institutionen inte iakttar nämnda frist (dom av den 19 januari 2010, Co-Frutta/kommissionen, T-355/04 och T-446/04, EU:T:2010:15, punkt 58).
- 128 I förevarande fall vidtog inte sökanden några åtgärder i enlighet med artikel 8.3 i förordning nr 1049/2001 genom att väcka talan, innan kommissionen tog ställning till ansökan om tillgång till handlingarna.
- 129 Även om det är beklagligt att tidsfristen överskreds, framgår det av domstolens praxis att detta överskridande inte kan medföra att det angripna beslutet är rättsstridigt och att det ska ogiltigförklaras (se, för ett liknande resonemang, dom av den 28 juni 2012, kommissionen/Agrofert Holding, C-477/10 P, EU:C:2012:394, punkt 89).
- 130 Anmärkningen om det påstådda åsidosättandet av artikel 8 i förordning nr 1049/2001 kan således inte godtas.
- 131 Det följer av detta att talan inte kan vinna bifall såvitt avser den sjunde grunden.
- 132 Av det ovan anförda följer att sökandens talan inte kan vinna bifall på någon av de åberopade grunderna.
- 133 Talan ska därmed ogillas i sin helhet.

### **Rättegångskostnader**

- 134 Enligt artikel 134.1 i tribunalens rättegångsregler ska tappande part förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna, om detta har yrkats. Kommissionen har yrkat att sökanden ska förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna. Eftersom sökanden har tappat målet ska kommissionens yrkande bifallas.

Mot denna bakgrund beslutar

TRIBUNALEN (sjätte avdelningen)

följande:

- 1) Talan ogillas.**
- 2) Deutsche Telekom AG ska ersätta rättegångskostnaderna.**

Frimodt Nielsen

Collins

Valančius

Avkunnad vid offentligt sammanträde i Luxemburg den 28 mars 2017.

Underskrifter