Samling af Afgørelser

RETTENS DOM (Fjerde Afdeling)

22. maj 2012*

»Aktindsigt — forordning (EF) nr. 1049/2001 — sagsakterne i en kartelsag — afslag på aktindsigt — undtagelse vedrørende beskyttelsen af undersøgelsens formål — undtagelse vedrørende beskyttelse af en tredjeparts forretningsmæssige interesser — undtagelse om beskyttelse af beslutningsprocessen — den pågældende institutions forpligtelse til at foretage en konkret og individuel undersøgelse af indholdet af de dokumenter, hvori der anmodes om aktindsigt«

I sag T-344/08,

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

sagsøger,

støttet af:

Kongeriget Sverige ved K. Petkovska, S. Johannesson og A. Falk, som befuldmægtigede,

intervenient,

mod

Europa-Kommissionen, først ved P. Costa de Oliveira, A. Antoniadis og O. Weber, derefter ved A. Bouquet, P. Costa de Oliveira og A. Antoniadis, som befuldmægtigede,

sagsøgt,

støttet af:

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

og af

ABB Ltd, Zurich (Schweiz), først ved solicitor J. Lawrence og barrister E. Whiteford, derefter ved solicitors J. Lawrence og D. Howe,

intervenienter,

angående en påstand om annullation af Kommissionens afgørelse SG.E.3/MV/psi D(2008) 4931 af 16. juni 2008, hvorved der blev givet afslag på aktindsigt i sagsakterne i sag COMP/F/38 899 – GIS-anlæg,

* Processprog: tysk.

har

RETTEN (Fjerde Afdeling)

sammensat af sammensat af afdelingsformanden, I. Pelikánová (refererende dommer), og dommerne K. Jürimäe og M. van der Woude,

justitssekretær: fuldmægtig K. Andová,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 29. november 2011,

afsagt følgende

Dom

Tvistens baggrund

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

2 I GIS-beslutningen konstaterede Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber, at en række virksomheder havde tilsidesat artikel 81, stk. 1, EF og EØS-aftalens artikel 53, idet de havde deltaget i et kartel på markedet for GIS, inden for hvilket de havde manipuleret udbud, aftalt priser og fordelt GIS-projekter og GIS-kontrakter inden for Europa. Som følge heraf pålagde Kommissionen de berørte virksomheder bøder på i alt 750 mio. EUR.

3 Den 9. november 2007 anmodede sagsøgeren – i henhold til artikel 2, stk. 1, i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1049/2001 af 30. maj 2001 om aktindsigt i Europa-Parlamentets, Rådets og Kommissionens dokumenter (EFT L 145, s. 43) – Kommissionen om aktindsigt i alle dokumenterne i proceduren i sag COMP/F/38 899.

4 Efter møder mellem sagsøgeren og Kommissionen erklærede sagsøgeren, at denne begæring og en genfremsat begæring af 10. december 2007 var uden genstand, og fremsatte den 13. december 2007 en ny begæring om aktindsigt i dokumenterne i den omhandlede sag. Ved telefax af 11. januar 2008 præciserede sagsøgeren sin anmodning ved at udelukke tre kategorier af dokumenter, nemlig dokumenter, som udelukkende vedrørte de deltagende virksomheders struktur, samtlige dokumenter der udelukkende havde til formål at identificere den person, som GIS-beslutningen var rettet til, og alle de dokumenter, som fuldt ud var affattet på japansk.

5 Den 30. januar 2008 gav Kommissionen afslag på sagsøgerens oprindelige begæring, som ændret den 11. januar 2008.

6 Den 20. februar 2008 genfremsatte sagsøgeren begæringen i medfør af artikel 7, stk. 2, i forordning nr. 1049/2001.

7 Den 16. juni 2008 meddelte Kommissionen afslag på denne genfremsatte begæring (herefter »den anfægtede afgørelse«).

8 Kommissionen opdelte i den anfægtede afgørelses punkt 2 dokumenterne i sag COMP/F/38 899 i følgende fem kategorier:

1) dokumenter, som er indkommet i forbindelse med en begæring om immunitet eller bødefritagelse, nærmere bestemt erklæringer fra de omhandlede virksomheder og samtlige dokumenter, som disse virksomheder indgav inden for rammerne af begæringen om immunitet eller bødefritagelse

2) begæringer om oplysninger og parternes svar på disse begæringer

3) dokumenter, som er fremkommet i forbindelse med kontrolundersøgelsen, nærmere bestemt dokumenter, som er blevet beslaglagt i forbindelse med kontrol på stedet i de pågældende virksomheders lokaler

4) klagepunktsmeddelelser og parternes svar herpå

5) interne dokumenter:

   a) dokumenter vedrørende de faktiske omstændigheder, dvs. for det første papirer vedrørende de konklusioner, som kan drages af det indsamlede bevismateriale, for det andet korrespondance med andre konkurrencemyndigheder og for det tredje høring af andre af Kommissionens tjenestegrene, som er involveret i sagen

   b) sagsakter, nærmere bestemt fuldmagter til at foretage kontrolundersøgelser, kontrolrapporter, fortegnelser over dokumenter, som er indsamlet under kontrolbesøg, sagsakter vedrørende meddelelse af visse dokumenter og notater i sagen.

9 Kommissionen anførte dernæst i den anfægtede afgørelses punkt 3, at alle disse kategorier var omfattet af undtagelsen i artikel 4, stk. 2, tredje led, i forordning nr. 1049/2001, og at dokumenterne i kategori 5a derudover også var omfattet af undtagelsen i artikel 4, stk. 3, i forordning nr. 1049/2001.

10 I den anfægtede afgørelses punkt 4 forklarede Kommissionen, at dokumenterne i kategori 1-4 var omfattet af undtagelsen i artikel 4, stk. 2, første led, i forordning nr. 1049/2001.

11 I den anfægtede afgørelses punkt 5 angav Kommissionen, at der ikke var noget grundlag for at antage, at der forelå en mere tungtvejende offentlig interesse, som kunne begrunde de ønskede dokumenters udbredelse som omhandlet i artikel 4, stk. 2, i forordning nr. 1049/2001.

12 Endelig begrundede Kommissionen i den anfægtede afgørelses punkt 6 sit afslag på delvis aktindsigt i sagen med, at alle dokumenterne i sagen som helhed var omfattet af undtagelserne i forordning nr. 1049/2001.

Retsforhandlinger og parternes påstande

13 Ved stævning indleveret til Rettens Justitskontor den 25. august 2008 har sagsøgeren anlagt denne sag.

14 Ved særskilt processkrift indleveret samme dag indgav sagsøgeren begæring om, at der træffes afgørelse i sagen efter en fremskyndet procedure i overensstemmelse med artikel 76a, stk. 1, første afsnit, i Rettens procesreglement. Den 11. september 2008 fremsatte Kommissionen sine bemærkninger til denne begæring. Ved afgørelse af 1. oktober 2008 afviste Retten (Anden Afdeling) begæringen om, at der træffes afgørelse efter en fremskyndet procedure.

15 Den 8. december 2008 anmodede Kongeriget Sverige om tilladelse til at intervenere til støtte for sagsøgerens påstande. Henholdsvis den 9. og 12. december 2008 anmodede Siemens AG og ABB Ltd om tilladelse til at intervenere til støtte for Kommissionens påstande.

16 Ved kendelser af 13. marts 2009 tillod formanden for Rettens Anden Afdeling disse interventioner.

17 Den 27. maj 2009 indgav Kongeriget Sverige og Siemens interventionsindlæg. Den 28. maj 2009 indgav ABB interventionsindlæg.

18 Den 29. og 30. september 2009 fremsatte sagsøgeren og Kommissionen deres bemærkninger til interventionsindlæggene.

19 Som følge af en foranstaltning, som Retten havde truffet med henblik på sagens tilrettelæggelse, fremlagde Kommissionen den 18. november 2009 en liste over sagsakterne i sag COMP/F/38 899 med angivelse af, hvilken af de i præmis 8 nævnte kategorier hver enkelt dokument var omfattet af med overstregning af oplysninger vedrørende indholdet af de forskellige dokumenter.

20 Ved kendelse af 26. april 2010 udsatte formanden for Rettens Anden Afdeling, efter at have hørt parterne, den foreliggende sag, indtil Retten havde truffet afgørelse i sag T-399/07, Basell Polyolefine mod Kommissionen. Da denne afgørelse blev truffet ved kendelse om slettelse den 25. januar 2011, blev sagen genoptaget på denne dato.

21 Da sammensætningen af Rettens afdelinger er blevet ændret, er den refererende dommer blevet tilknyttet Fjerde Afdeling, som den foreliggende sag følgelig er blevet henvist til.

22 På foranledning af de foranstaltninger med henblik på sagens tilrettelæggelse, som Retten vedtog, fremlagde sagsøgeren en kopi af sin genfremsatte begæring af 20. februar 2008, og Kommissionen besvarede skriftlige spørgsmål.

23 Sagsøgeren har, støttet af Kongeriget Sverige, nedlagt følgende påstande:

— Den anfægtede afgørelse annulleres.

— Subsidiært annulleres den anfægtede afgørelse, i det omfang Kommissionen også gav sagsøgeren afslag på delvis aktindsigt i de dokumenter, der indgår i sagen.

— Kommissionen tilpligtes at betale sagens omkostninger.

24 Kommissionen har, støttet af Siemens og ABB, nedlagt følgende påstande:

— Frifindelse.

— Sagsøgeren tilpligtes at betale sagens omkostninger.

Retlige bemærkninger

25 Sagsøgeren har til støtte for søgsmålet fremsat tre anbringender om, for det første, en tilsidesættelse af artikel 4, stk. 2, første og tredje led, og artikel 4, stk. 3, andet afsnit, i forordning nr. 1049/2001, for det andet en tilsidesættelse af samme forordnings artikel 4, stk. 2, sidste sætningsled, og for det tredje en tilsidesættelse af forordningens artikel 4, stk. 6. Sagsøgeren har desuden gjort et fjerde anbringende gældende, som i det væsentlige drejer sig om et åbenbart fejlagtigt skøn vedrørende rækkevidden af begæringen om aktindsigt.

A – *Om formaliteten med hensyn til klagepunktet vedrørende en manglende konkret og individuel undersøgelse af dokumenterne*

26 Kongeriget Sverige har fremført et klagepunkt, som ikke udtrykkeligt er fremført af sagsøgeren, hvormed Kommissionen kritiseres for ikke at have foretaget en konkret og individuel undersøgelse dokumenterne i sagsakterne. Kommissionen har anført, at dette anbringende må afvises, idet det går ud over genstanden for søgsmålet, således som denne er fastlagt af sagsøgeren.

27 I henhold til artikel 40, stk. 4, i statutten for Domstolen, som finder anvendelse på Retten i medfør af nævnte statuts artikel 53, kan påstande, der fremsættes i en begæring om intervention, kun gå ud på at understøtte en af parternes påstande. Ifølge procesreglementets artikel 116, stk. 3, indtræder intervenienten i sagen, som den foreligger ved hans intervention. Ifølge retspraksis er disse bestemmelser ikke til hinder for, at en intervenient påberåber sig andre argumenter end dem, der er fremført af den part, der støttes, under forudsætning af, at argumenterne ikke ændrer sagens genstand, og at interventionen stadig sker til støtte for partens påstande (Domstolens dom af 23.2.1961, sag 30/59, De Gezamenlijke Steenkolenmijnen in Limburg mod Den Høje Myndighed, Sml. 1954-1964, s. 211, org.ref.: Rec. s. 1, på s. 37, og af 8.1.2002, sag C-248/99 P, Frankrig mod Monsanto og Kommissionen, Sml. I, s. 1, præmis 56, samt Rettens dom af 3.4.2003, sag T-119/02, Royal Philips Electronics mod Kommissionen, Sml. II, s. 1433, præmis 203 og 212).

28 I det foreliggende tilfælde skal det bemærkes, at den forpligtelse, der påhviler en institution til at foretage en konkret og individuel undersøgelse af indholdet af de dokumenter, der er omfattet af enhver begæring i henhold til forordning nr. 1049/2001, udgør en principløsning, der finder anvendelse, uanset hvilket område de ønskede dokumenter vedrører, selv om denne principløsning ikke betyder, at en sådan undersøgelse er påkrævet i alle tilfælde (Rettens dom af 13.4.2005, sag T-2/03, Verein für Konsumenteninformation mod Kommissionen, Sml. II, s. 1121, herefter »VKI-dommen«, præmis 74 og 75).

29 Undersøgelsen af klagepunktet om tilsidesættelse af denne forpligtelse udgør dermed et trin, som går forud for undersøgelsen af anbringenderne om tilsidesættelse af bestemmelserne i artikel 4 i forordning nr. 1049/2001. Heraf følger, at Retten under alle omstændigheder i forbindelse med gennemgangen af anbringenderne om tilsidesættelse af disse bestemmelser skal kontrollere, om Kommissionen enten har foretaget en konkret og individuel undersøgelse af ethvert af de ønskede dokumenter, eller har godtgjort, at de dokumenter, som der blev givet afslag på, som helhed er omfattet af en undtagelse.

30 Det skal desuden bemærkes, at selv om klagepunktet om en manglende konkret og individuel undersøgelse blev påberåbt af Kongeriget Sverige i den første del af dets interventionsindlæg, uden at det havde nogen direkte forbindelse til de af sagsøgeren påberåbte anbringender, blev det imidlertid efterfølgende gentaget inden for rammerne af udviklingen af anbringendet om tilsidesættelse af artikel 4, stk. 2, tredje led, i forordning nr. 1049/2001.

31 Det af Kongeriget Sverige fremsatte klagepunkt vedrørende en manglende konkret og individuel undersøgelse af de ikke meddelte dokumenter kan følgelig realitetsbehandles.

B – *Om realiteten*

1. *Det fjerde anbringende vedrørende en åbenbar fejlagtig vurdering af rækkevidden af begæringen om aktindsigt*

32 Det fremgår af den anfægtede afgørelses punkt 2 in fine, at Kommissionen mente, at de dokumenter, som henhørte under kategori 5b (jf. præmis 8), ikke var omfattet af den af sagsøgeren fremsatte begæring om aktindsigt, »eftersom disse dokumenter var af ren proceduremæssig karakter og/eller udgjorde kendte omstændigheder«. Som svar på et spørgsmål fra Retten under retsmødet angav

Kommissionen for det første, at denne betragtning var begrundet i, at sagsøgeren ikke i sin genfremsatte begæring havde fremsat nogen bemærkninger til den restriktive definition af rækkevidden af begæringen om aktindsigt, således som denne var anført i svaret på den oprindelige begæring om aktindsigt, og heller ikke havde nævnt de interne dokumenter. For det andet henviste Kommissionen til et notat af 21. januar 2008 vedrørende en telefonsamtale mellem en tjenestemand i Kommissionens Generaldirektorat for Konkurrence (GD) og sagsøgerens advokater, som fandt sted den 9. januar 2008. Det fremgik af dette notat, at sagsøgerens advokater havde angivet, at deres begæring om aktindsigt kun vedrørte de dokumenter, som har en forbindelse til den overtrædelse, som deltagerne i GIS-kartellet kritiseres for, men derimod ikke interne dokumenter. Begge disse omstændigheder var med til at overbevise Kommissionen om, at dokumenterne i kategori 5b ikke var omfattet af sagsøgerens begæring om aktindsigt.

33 I stævningen modsatte sagsøgeren sig denne udelukkelse, idet selskabet gjorde gældende, at det på intet tidspunkt havde angivet, at disse dokumenter ikke var omfattet af dets begæring, og at det tværtimod udtrykkeligt havde identificeret de dokumenter, som ikke var omfattet af dets begæring, i sin telefax af 11. januar 2008.

34 Det skal i denne forbindelse for det første bemærkes, at i den oprindelige begæring af 9. november 2007 anmodede sagsøgeren om aktindsigt i alle dokumenterne i sagen vedrørende GIS uden nogen form for specifikationer eller restriktioner. I en telefax af 11. januar 2008 begrænsende sagsøgeren dernæst sin begæring ved at udelukke visse grupper af udtrykkeligt opregnede dokumenter, nemlig alle de dokumenter, som udelukkende vedrører de deltagende selskabers struktur, alle dokumenter, som udelukkende havde til formål at identificere adressaterne for GIS-beslutningen tillige med samtlige dokumenter, som fuldt ud var affattet på japansk. Denne udtrykkelige og skriftlige begrænsning, som fremkom efter telefonsamtalen af 9. januar 2008, understøtter således ikke Kommissionens påstand om, at sagsøgeren mundtligt begrænsede sin begæring under denne samtale.

35 Rækkevidden af den genfremsatte begæring af 20. februar 2008 er for det andet præcist det samme som rækkevidden af den oprindelige begæring, der blev begrænset ved telefax af 11. januar 2008, for så vidt som den vedrører udbredelsen af »samtlige de dokumenter, som […] Kommissionen er i besiddelse af i sag […] COMP/F/38 899«, med undtagelse af de tre kategorier af dokumenter, som blev udelukket ved telefaxen af 11. januar 2008. Kommissionen burde således senest ved gennemgangen af den genfremsatte begæring have sat spørgsmålstegn ved dens restriktive forståelse af rækkevidden af begæringen om aktindsigt.

36 For det tredje er de grunde, som Kommissionen påberåbte sig som begrundelse for dens restriktive holdning, nemlig den omstændighed, at dokumenterne i kategori 5b var af ren proceduremæssig art og kun udgjorde kendte omstændigheder, ikke relevante for så vidt angår forordning nr. 1049/2001. Den personlige interesse, som sagsøgeren kan tænkes at gøre gældende med sin begæring om aktindsigt, er nemlig et kriterium, som er irrelevant for så vidt angår forordning nr. 1049/2001, idet det ikke tilkommer Kommissionen at foretage nogen bedømmelse eller gøre sig formodninger i denne forbindelse endsige at drage konklusioner for så vidt angår behandlingen af begæringen.

37 Det må herefter fastslås, at sagsøgeren med rette gjorde gældende, at den restriktive forståelse, som Kommissionen anlagde af begæringen om aktindsigt, er behæftet med et åbenbart fejlskøn. Følgelig bør den anfægtede afgørelse annulleres, idet sagsøgeren hermed nægtes aktindsigt i dokumenterne i kategori 5b.

2. *Det første anbringende vedrørende tilsidesættelse af artikel 4, stk. 2, første og tredje led, og artikel 4, stk. 3, andet afsnit, i forordning nr. 1049/2001*

38 Dette anbringende består af tre led. Det første vedrører tilsidesættelse af artikel 4, stk. 2, tredje led, i forordning nr. 1049/2001. Det andet led vedrører tilsidesættelse af artikel 4, stk. 2, første led, i forordning nr. 1049/2001. Det tredje led vedrører tilsidesættelse af artikel 4, stk. 3, andet afsnit, i forordning nr. 1049/2001.

39 Det skal bemærkes, at forordning nr. 1049/2001, som er vedtaget med hjemmel i artikel 255, stk. 2, EF, har til formål – som det er angivet i fjerde betragtning hertil og i artikel 1 – at give offentligheden den størst mulige aktindsigt i institutionernes dokumenter. I den anden betragtning hertil er det angivet, at retten til aktindsigt beror på institutionernes demokratiske karakter. Det fremgår også af denne forordning, navnlig af 11. betragtning og artikel 4, som fastsætter en undtagelsesordning i denne henseende, at denne ret til aktindsigt ikke desto mindre er underlagt visse begrænsninger af hensyn til offentlige eller private interesser.

40 For at begrunde et afslag på en begæring om aktindsigt i et dokument er det i princippet ikke tilstrækkeligt, at dette dokument henhører under en af de i artikel 4, stk. 2, i forordning nr. 1049/2001 nævnte handlinger. Den pågældende institution skal også give en forklaring på, hvorledes aktindsigt i dokumentet konkret og faktisk kan være til skade for den interesse, som er beskyttet ved en undtagelse i denne artikel (Domstolens dom af 1.7.2008, forenede sager C-39/05 P og C-52/05 P, Sverige og Turco mod Rådet, Sml. I, s. 4723, præmis 49, af 29.6.2010, sag C-139/07 P, Kommissionen mod Technische Glaswerke Ilmenau, Sml. I, s. 5885, herefter »TGI-dommen«, præmis 53, og af 21.9.2010, forenede sager C-514/07 P, C-528/07 P og C-532/07 P, Sml. I, s. 8533, præmis 72).

41 Eftersom de fragiver princippet om, at der skal gives størst mulig adgang til dokumenterne, skal undtagelserne til retten til aktindsigt i artikel 4 i forordning nr. 1049/2001 ifølge fast retspraksis fortolkes og anvendes strengt (Domstolens dom af 1.2.2007, sag C-266/05 P, Sison mod Rådet, Sml. I, s. 1233, præmis 63, og af 18.12.2007, sag C-64/05 P, Sverige mod Kommissionen, Sml. I, s. 11389, præmis 66, samt dommen i sagen Sverige og Turco mod Rådet, nævnt i præmis 40 ovenfor, præmis 36).

42 Det er i lyset af disse principper, at de tre led i sagsøgerens første anbringende skal undersøges.

43 Da klagepunktet om, at der ikke er foretaget en konkret og individuel undersøgelse af dokumenterne, vedrører et tværgående spørgsmål, således som det fremgår af præmis 29 ovenfor, skal dette klagepunkt behandles, inden der foretages en prøvelse af, om Kommissionen har anvendt de i den anfægtede afgørelse påberåbte undtagelser korrekt som begrundelse for afslaget på udbredelse af de ønskede dokumenter. Det skal således først og fremmest undersøges, om betingelserne for, at Kommissionen kan undlade at foretage en konkret og individuel undersøgelse, er opfyldt i det foreliggende tilfælde.

a) Hvorvidt betingelserne for, at Kommissionen kan fravige forpligtelsen til at foretage en konkret og individuel undersøgelse af de ønskede dokumenter, er opfyldt i den foreliggende sag

44 Det skal indledningsvis bemærkes, at undtagelserne til forpligtelsen til at foretage en konkret og individuel undersøgelse af de ønskede dokumenter er blevet accepteret i forskellige tilfælde i retspraksis.

45 Det er for det første tilfældet, når det er åbenlyst, at aktindsigten under hensyn til omstændighederne i hver enkelt sag skal afslås eller derimod imødekommes. Retten har fastslået, at dette bl.a. kan være tilfældet, såfremt visse dokumenter enten klart som helhed er omfattet af en undtagelse til retten til aktindsigt, eller omvendt klart var tilgængelige som helhed, eller endelig, allerede havde været genstand for en konkret og individuel vurdering foretaget af Kommissionen under lignende omstændigheder (VKI-dommen, nævnt i præmis 28 ovenfor, præmis 75). Domstolen har også anerkendt et sådant klart tilfælde, idet den har bemærket, at institutionerne med henblik på at forklare, hvorledes aktindsigt i de dokumenter, der er begæret aktindsigt i, kan være til skade for den interesse, som er beskyttet ved en undtagelse i artikel 4, stk. 2, i forordning nr. 1049/2001, kan basere deres beslutning på generelle formodninger, der gælder for visse kategorier af dokumenter, da sådanne generelle betragtninger kan finde anvendelse på begæringer om aktindsigt i dokumenter af samme art (dommen i sagen Sverige og Turco mod Rådet, nævnt i præmis 40 ovenfor, præmis 50, TGI-dommen,

nævnt i præmis 40 ovenfor, præmis 54 og 55, og dommen i sagen Sverige mod API og Kommissionen, nævnt i præmis 40 ovenfor, præmis 74). I denne sammenhæng skal udtrykkene »kategori af dokumenter« og »dokumenter af samme karakter« fortolkes bredt uden hensyn til deres indhold, således som det fremgår af TGI-dommen, nævnt i præmis 40 ovenfor, hvor disse udryk er anvendt på en sådan måde, at de omfatter samtlige dokumenter i en statsstøtteprocedure for Kommissionen, og dommen i sagen Sverige mod API og Kommissionen, nævnt i præmis 40 ovenfor, hvori det er blevet fastslået, at de omhandlede dokumenter var omfattet af samme kategori, alene fordi de var affattet af Kommissionen som part i forskellige sager, der verserede på tidspunktet for vedtagelsen af afgørelsen om at give afslag på aktindsigt.

46 For det andet kan en og samme begrundelse anvendes på dokumenter, der tilhører en og samme kategori, hvilket navnlig er tilfældet, hvis de indeholder den samme type oplysninger. Det tilkommer derefter Retten at efterprøve, om den påberåbte undtagelse åbenbart og fuldstændigt dækker de dokumenter, der er omfattet af denne kategori. Til forskel fra det tilfælde, som er nævnt i den foregående præmis, vedrører det fælles kriterium for de omhandlede dokumenter således deres indhold, idet det er med henvisning til oplysningerne i de ønskede dokumenter, at den pågældende institution skal begrunde sit afslag på at udlevere dokumenterne med henvisning til de forskellige undtagelser til retten til aktindsigt i artikel 4 i forordning nr. 1049/2001.

47 Det er for det tredje undtagelsesvis og udelukkende, såfremt den konkrete og individuelle undersøgelse af dokumenterne vil være forbundet med en uforholdsmæssig administrativ byrde, der går ud over grænserne for, hvad der med rimelighed kan forlanges, at pligten til at foretage en individuel og konkret undersøgelse af de ønskede dokumenter kan fraviges (jf. VKI-dommen, nævnt i præmis 28 ovenfor, præmis 112 og den deri nævnte retspraksis).

48 I det foreliggende tilfælde har Kommissionen i den anfægtede afgørelses punkt 1 med overskriften »Indledende bemærkninger« udtrykkeligt påberåbt sig to af disse situationer, nemlig dels den første, som er nævnt ovenfor i præmis 45, hvorefter det er åbenbart, at aktindsigt skal nægtes, fordi visse dokumenter som helhed klart er omfattet af en undtagelse, dels den anden, nævnt ovenfor i præmis 46, hvorefter institutionen kan begrunde sit afslag på aktindsigt ved at henvise til dokumenter, som indeholder samme type oplysninger.

49 Det skal indledningsvis bemærkes, at denne henvisning til de påberåbte undtagelser er af abstrakt og almen karakter og uden sammenhæng med den egentlige behandling af begæringen. Kommissionen har heller ikke præciseret, hvilke dokumenter de to undtagelser finder anvendelse på, og det må derfor antages, at den har til hensigt at anvende dem på samtlige begærede dokumenter. Kommissionen har bekræftet denne fortolkning ved i sit svarskrift at gøre gældende, at »det er åbenbart, at samtlige kategorier af dokumenter, som er opregnet i den [anfægtede] afgørelse, som helhed er omfattet af undtagelsesgrundene […] i artikel 4, stk. 2, første og tredje led, og [artikel 4], stk. 3, i [forordning nr. 1049/2001]«.

50 I sit svarskrift har Kommissionen i øvrigt gjort gældende, at sagsøgeren havde »undladt i tilstrækkelig grad at præcisere sin begæring, til trods for at Kommissionens tjenestegrene havde henledt sagsøgerens opmærksomhed på det store antal dokumenter i sagen og den arbejdsbyrde, som selskabets begæring indebar«. For så vidt som denne bemærkning skal forstås som en påberåbelse af en undtagelse vedrørende en usædvanlig stor arbejdsbyrde, således som defineret ovenfor i præmis 47, skal det bemærkes, at det følger af fast retspraksis, at en begrundelse for en beslutning skal findes i selve beslutningens tekst, og at efterfølgende forklaringer fra Kommissionen ikke kan tages i betragtning, medmindre der foreligger særlige omstændigheder (jf. Rettens dom af 2.7.1992, sag T-61/89, Dansk Pelsdyravlerforening mod Kommissionen, Sml. II, s. 1931, præmis 131, af 14.5.1998, sag T-295/94, Buchmann mod Kommissionen, Sml. II, s. 813, præmis 171, og af 15.9.1998, forenede sager T 374/94, T 375/94, T 384/94 og T-388/94, European Night Services m.fl. mod Kommissionen, Sml. II, s. 3141, præmis 95).

51 I skrivelsen af 30. januar 2008, hvormed den oprindelige begæring blev afvist, begrundes den manglende konkrete og individuelle undersøgelse af dokumenterne ikke med en henvisning til den arbejdsbyrde, en sådan undersøgelse ville afstedkomme, men udelukkende med den omstændighed, at alle de ønskede dokumenter i deres helhed klart var omfattet af de af Kommissionen påberåbte undtagelser. For så vidt angår den anfægtede afgørelse indeholder den ikke nogen forklaringer herpå. Det var først i svarskriftet, at Kommissionen for første gang gjorde gældende, at den begrænsning af begæringen, som sagsøgeren var gået med til, var utilstrækkelig, henset til den arbejdsbyrde, som en konkret og individuel undersøgelse giver anledning til. Sidstnævnte argument udgør dermed ikke en afgørende begrundelse for vedtagelsen af den anfægtede afgørelse.

52 Nævnte argument skal herefter forkastes som irrelevant.

53 Det skal derfor for det første undersøges, om Kommissionen har ført tilstrækkeligt bevis for, at der foreligger sådanne særlige omstændigheder, som den har påberåbt sig i den anfægtede afgørelse for ikke at foretage en konkret og individuel undersøgelse af de ønskede dokumenter. Dernæst skal den undtagelse vedrørende den store arbejdsbyrde, som Kommissionen har påberåbt sig i sit svarskrift, undersøges for fuldstændighedens skyld.

Den i den anfægtede afgørelse påberåbte første undtagelse om, at det på grundlag af en generel formodning er åbenbart, at aktindsigt skal nægtes

54 Som anført ovenfor i præmis 41, skal undtagelserne til retten til aktindsigt i artikel 4 i forordning nr. 1049/2001, idet de fragiver princippet om, at der i videst muligt omfang skal gives størst mulig adgang til dokumenterne, fortolkes og anvendes strengt.

55 Det er imidlertid også blevet fastslået, at den berørte institution kan basere sin beslutning på de generelle formodninger, der gælder for visse kategorier af dokumenter, da sådanne generelle betragtninger må antages også at have gyldighed for begæringer om aktindsigt i dokumenter af tilsvarende karakter (dommen i sagen Sverige mod Turco og Rådet, nævnt i præmis 40 ovenfor, præmis 50, TGI-dommen, nævnt i præmis 40 ovenfor, præmis 54, og dommen i sagen Sverige mod API og Kommissionen, nævnt i præmis 40 ovenfor, præmis 74). I et sådant tilfælde må det herefter undersøges, om generelle hensyn gjorde det muligt at fastslå, at Kommissionen med rette kunne påberåbe sig en formodning om, at udbredelsen af disse dokumenter ville være til skade for interesser, som er beskyttet ved artikel 4 i forordning nr. 1049/2001, uden at være forpligtet til at foretage en konkret undersøgelse af indholdet af hvert af disse dokumenter (jf. i denne retning dommen i sagen Sverige mod API og Kommissionen, nævnt i præmis 40 ovenfor, præmis 76).

56 I det foreliggende tilfælde kan en sådan formodning i modsætning til det af Kommissionen under retsmødet antydede ikke baseres på en argumentation svarende til Domstolens i den sag, der førte til TGI-dommen, nævnt i præmis 40 ovenfor. I nævnte sag, hvis genstand var en begæring om aktindsigt i en statsstøtteprocedure, fastslog Domstolen, at en generel formodning om, at samtlige begærede dokumenter er omfattet af en undtagelse, kunne følge af Rådets forordning (EF) nr. 659/1999 af 22. marts 1999 om fastlæggelse af regler for anvendelsen af artikel [88 EF] (EFT L 83, s. 1), og af retspraksis vedrørende adgang til aktindsigt i Kommissionens sagsakter, idet forordningen ikke foreskriver nogen ret til aktindsigt i disse dokumenter for andre interesserede parter end den medlemsstat, som er ansvarlig for at have ydet statsstøtten. Hvis disse interesserede parter på grundlag af forordning nr. 1049/2001 ville være i stand til at få adgang til aktindsigt i sagsakterne, ville statsstøttekontrolordningen nemlig blive draget i tvivl (TGI-dommen, nævnt i præmis 40 ovenfor, præmis 55-58).

57 Det skal i denne forbindelse for det første understreges, at i den sag, der førte til den i præmis 40 nævnte TGI-dom, havde Kommissionen ikke, i modsætning til omstændighederne i det foreliggende tilfælde, på tidspunktet for den afgørelse, hvorved aktindsigten blev nægtet, vedtaget den endelig

afgørelse, hvorved den procedure, hvis sagsakter var genstand for begæringen om aktindsigt, blev afsluttet. I Domstolens argumentation i den ovenfor i præmis 40 nævnte TGI-dom anvendes netop argumentet om, at bestemmelserne om aktindsigt i de i den omhandlede sags dokumenter ikke kan omgås ved anvendelse af forordning nr. 1049/2001. Ordningen om aktindsigt i sagsakterne i en bestemt sag finder imidlertid, uanset om der er tale om en statsstøtte- eller kartelsag, kun anvendelse under sagens forløb. Domstolens argumentation i den i præmis 40 nævnte TGI-dom finder dermed ikke anvendelse på en situation, hvor institutionen allerede har vedtaget en endelig beslutning, der afslutter den sag, som der er søgt om aktindsigt i, således som det er tilfældet i den foreliggende sag.

58 Det følger for det andet analogt af den i præmis 40 nævnte sag, som gav anledning til TGI-dommen, at en generel formodning om, at dokumenterne i sagsakterne i en konkurrencesag ikke skal udleveres, skal kunne udledes af Rådets forordning (EF) nr. 1/2003 af 16. december 2002 om gennemførelse af konkurrencereglerne i artikel 81 [EF] og 82 [EF] (EFT 2003 L 1, s. 1), med senere ændringer, og af retspraksis vedrørende adgang til aktindsigt i dokumenterne i Kommissionens sagsakter.

59 Det er korrekt, at forordning nr. 659/1999 om statsstøtte, ligesom forordning nr. 1/2003, ikke foreskriver nogen ret for personer, som ikke er parter i sagen, til at få aktindsigt i Kommissionens sagsakter i en kartelsag. Artikel 27 i forordning nr. 1/2003 foreskriver imidlertid som led i den generelle forpligtelse til at sikre retten til forsvar en ret til aktindsigt for virksomheder, der er omfattet af sagen. Den aktindsigt, der gives, kan ikke udstrækkes til også at omfatte institutionens interne dokumenter, andre virksomheders forretningshemmeligheder og andre fortrolige oplysninger (Rettens dom af 20.4.1999, forenede sager T-305/94 - T-307/94, T-313/94 - T-316/94, T-318/94, T-325/94, T-328/94, T-329/94 og T-335/94, Limburgse Vinyl Maatschappij m.fl. mod Kommissionen, Sml. II, s. 931, præmis 1015, og af 26.4.2007, forenede sager T-109/02, T-118/02, T-122/02, T-125/02, T-126/02, T-128/02, T-129/02, T-132/02 og T-136/02, Bolloré m.fl. mod Kommissionen, Sml. II, s. 947, præmis 45).

60 Bestemmelserne i forordning nr. 1/2003 om aktindsigt er blevet nærmere præciseret ved Kommissionens forordning (EF) nr. 773/2004 af 7. april 2004 om Kommissionens gennemførelse af procedurer i henhold til artikel 81 [EF] og 82 [EF] (EUT L 123, s. 18), som ligeledes foreskriver en ret til aktindsigt for en klager i en situation, hvor den pågældendes klage er blevet afvist. Artikel 8, stk. 2, og artikel 15, stk. 4, i forordning nr. 773/2004 bestemmer, at de dokumenter, der er fremskaffet af en klager eller af en berørt virksomhed, kun må benyttes med henblik på retssager eller administrative procedurer angående anvendelsen af artikel 81 EF og 82 EF.

61 Heraf følger, at selv om de virksomheder, som er omfattet af en kartelsag, og ophavsmændene til de klager, som Kommissionen har afvist, har ret til at gennemse visse dokumenter i Kommissionens sagsakter, er denne ret underlagt visse begrænsninger, som i sig selv kræver, at der foretages en vurdering i hvert enkelt tilfælde. Selv ved at følge den argumentation, som Domstolen anvendte i den ovenfor i præmis 40 nævnte TGI-dom, hvorefter der ved en fortolkning af undtagelsen i artikel 4, stk. 2, tredje led, i forordning nr. 1049/2001 skal tages hensyn til begrænsningerne af retten til aktindsigt inden for rammerne af særlige procedurer såsom statsstøtte- og konkurrencesager, gør en sådan hensyntagen det ikke muligt at antage, at alle dokumenterne i Kommissionens sagsakter på området automatisk er omfattet af en af undtagelserne i artikel 4 i forordning nr. 1049/2001, uden at Kommissionens mulighed for at bekæmpe karteller påvirkes.

62 Kommissionen kunne således ikke, medmindre den foretog en konkret analyse af hvert enkelt dokument, formode, at alle de ønskede dokumenter åbenlyst var omfattet af undtagelsen i artikel 4, stk. 2, tredje led, i forordning nr. 1049/2001.

63 Følgelig kunne Kommissionen ikke med henvisning til den første undtagelse undlade at foretage en konkret og individuel undersøgelse af de ønskede dokumenter.

Den anden i den anfægtede afgørelse påberåbte undtagelse om en undersøgelse af kategorier af dokumenter

64 Det skal indledningsvis bemærkes, således som det er anført ovenfor i præmis 46, at en og samme begrundelse kan anvendes på dokumenter, der tilhører en bestemt kategori, navnlig hvis de indeholder den samme type oplysninger. Det tilkommer imidlertid Retten at efterprøve, om den påberåbte undtagelse åbenbart og fuldstændigt dækker de dokumenter, der er omfattet af denne kategori.

65 Som det fremgår af den passage i den anfægtede afgørelse, som er nævnt ovenfor i præmis 48, henviste Kommissionen i det foreliggende tilfælde til præmis 73 i VKI-dommen med henblik på at understøtte, at begrundelsen er foretaget for grupper af dokumenter. I sidstnævnte præmis understregede Retten imidlertid, at den fandt, at en vurdering af hvert enkelt dokument under alle omstændigheder var nødvendig med henblik på at foretage den i henhold til artikel 4, stk. 6, i forordning nr. 1049/2001 obligatoriske undersøgelse af en eventuel delvis aktindsigt i de ønskede dokumenter (VKI-dommen, præmis 73). Det er således udelukkende, når en undtagelse til retten til aktindsigt åbenbart og fuldstændigt dækker de dokumenter, der er omfattet af en kategori, at institutionen kan undlade at foretage en konkret og individuel undersøgelse af disse dokumenter.

66 Det skal ligeledes bemærkes, at de kategorier af dokumenter, som Kommissionen har dannet, skal defineres på grundlag af de heri omhandlede informationer, hvilken definition ikke nødvendigvis svarer til dokumenttyperne. Der kan f.eks. være tale om, at en virksomheds svar på klagepunktsmeddelelsen indeholder oplysninger, som ikke kan udbredes i henhold til en af undtagelserne i artikel 4, stk. 2, i forordning nr. 1049/2001, mens svaret fra en anden virksomhed, skønt det vedrører samme type dokumenter, indeholder oplysninger, som ikke kræver en sådan beskyttelse. Det er således særligt, når dokumenterne i en kategori indeholder samme type oplysninger, at en og samme begrundelse kan begrunde et afslag på at udbrede en hel gruppe dokumenter. En begrundelse foretaget pr. gruppe af dokumenter letter og forenkler nemlig under sådanne omstændigheder Kommissionens arbejde med behandlingen af begæringen og begrundelsen for afgørelsen.

67 Heraf følger, at den omstændighed, at en vurdering pr. kategori er hensigtsmæssig med henblik på behandlingen af begæringen om aktindsigt, er en betingelse for, at en sådan vurdering er lovlig. Definitionen af kategorier af dokumenter skal således foretages ud fra kriterier, som gør det muligt for Kommissionen at anvende den samme argumentation på samtlige dokumenter i en kategori. I det foreliggende tilfælde skal dokumenterne i en og samme kategori således have fælles kendetegn, som er relevante for afgørelsen af, om de eventuelt skal udbredes. Den argumentation, som finder anvendelse på en kategori, skal dermed adskille sig fra den, der finder anvendelse på andre kategorier. For så vidt som det er muligt at anvende én og samme argumentation på to forskellige kategorier, er der reelt ved vurderingen af begæringen om aktindsigt tale om én og samme kategori. I sidstnævnte tilfælde er en opdeling i kategorier derfor kunstig og unødvendig.

68 I det foreliggende tilfælde opfylder Kommissionens opdeling af de ønskede dokumenter i kategorier (nævnt i præmis 8 ovenfor) for størstedelen ikke nogen nyttig funktion med henblik på vedtagelsen af den anfægtede afgørelse. Som anført i præmis 72-85 ovenfor hvad angår undtagelse begrundet i beskyttelsen af formålet med undersøgelser og beskyttelsen af forretningsmæssige interesser, indebar denne opdeling hverken en lettelse eller forenkling af Kommissionens arbejde i forbindelse med vurderingen af begæringen og begrundelsen for dens afgørelse, idet opdelingen i kategorier blev foretaget på baggrund af dokumenttype uafhængigt af de heri indeholdte oplysninger.

69 Som anført ovenfor i præmis 86-91 vedrørende undtagelsen begrundet i beskyttelsen af Kommissionens beslutningsproces, var de dokumenter, med hensyn til hvilke Kommissionen har påberåbt sig denne undtagelse, ikke åbenbart og fuldstændigt omfattet af undtagelsen, modsat de i præmis 64 og 65 nævnte krav.

– Efterprøvelse af undtagelsen i den anfægtede afgørelses punkt 3 om beskyttelsen af formålet med undersøgelser

70 Den anfægtede afgørelses punkt 3 består af to led. Punkt 3.1 med overskriften »Igangværende undersøgelse« vedrører begrundelsen for afslaget på aktindsigt med henvisning til beskyttelsen af den igangværende undersøgelse. I punkt 3.2 med overskriften »Beskyttelse, som strækker sig ud over den konkrete undersøgelse, af de dokumenter, som er omfattet af undersøgelsen« har Kommissionen for det første anført, at de fysiske og juridiske personer, som frivilligt eller tvangsmæssigt udleverer oplysninger i forbindelse med gennemførelsen af forordning nr. 1/2003, med rette kan forvente, at Kommissionen ikke udbreder de pågældende dokumenter, og at de udelukkende anvendes i konkurrencesagen, herunder inden for rammerne af den kontrol, der foretages af Unionens retsinstanser. Kommissionen har ligeledes henvist til bestemmelserne i forordning nr. 1/2003, hvorefter de oplysninger, som er omfattet af tavshedspligten, og som Kommissionen har kunnet indhente i henhold til denne forordning, ikke må udbredes. Såfremt Kommissionen skuffer de berørte virksomheders forventning ved at udbrede de ønskede dokumenter, vil nævnte virksomheders vilje til at samarbejde med Kommissionen formindskes i en sådan grad, at Kommissionen ikke længere korrekt vil kunne opfylde sin opgave med at håndhæve konkurrencereglerne. Endelig angav Kommissionen udtrykkeligt, at »[d]en forudgående begrundelse gælder for de fem typer af dokumenter, som er angivet [i den anfægtede afgørelses punkt 2]«.

71 Det fremgår ligeledes af en analyse af de punkter i den anfægtede afgørelse, som vedrører de forskellige kategorier af dokumenter, at Kommissionen argumentation i det væsentlige er den samme for kategori 1, 2, 4 og 5a.

72 Kommissionen baserede sig nemlig for hver af disse kategorier hovedsageligt på betragtningen om, at en udbredelse af dokumenterne ville indebære, at oplysninger, der er givet af virksomheder, der har søgt om bødefritagelse, og af adressater for anmodninger om oplysninger, ville blive offentliggjort, hvilket vil fremme indgivelse af erstatningssøgsmål mod virksomheder, som har samarbejdet eller besvaret anmodninger om oplysninger, og derfor have til følge, at virksomheder, der har søgt om bødefritagelse, og fremtidige adressater for anmodninger om oplysninger vil afholde sig fra at samarbejde med Kommissionen. En sådan svækkelse af Kommissionens ordning for samarbejde og af dens undersøgelser vil forhindre Kommissionen i effektivt at kunne udføre dens arbejde, som består i at sikre, at EU's konkurrencelovgivning overholdes.

73 Hvad nærmere bestemt angår kategori 1 har Kommissionen anført, at advokater nøje iagttager Kommissionens praksis på området for bødefritagelse og bødenedsættelse, hvorfor dens adfærd i en sag kan få følger for fremtidige sager. Hvad angår kategori 2 har Kommissionen understreget, at adressater for anmodninger om oplysninger henhold til artikel 18 i forordning nr. 1/2003 vil kunne begrænse deres svar til det strengt nødvendige eller benytte sig af forhalingstaktikker, hvilket dermed vil tvinge Kommissionen til at træffe formelle afgørelser med henblik på at indhente oplysninger. Hvad angår kategori 4 har Kommissionen henvist til den berettigede forventning, som de virksomheder, der samarbejder med den, har til, at de oplysninger, de leverer, udelukkende udbredes inden for rammerne af forordning nr. 1/2003. Hvad angår kategori 5a har Kommissionen blot generelt henvist til, at udbredelsen af disse dokumenter »således som [den allerede havde] angivet for så vidt angår dokumenter i kategori [1-4]«, risikerer at tilsidesætte formålet med undersøgelsen, uden at der forelå nogen selvstændig argumentation med hensyn til det specifikke indhold af dokumenterne i nævnte kategori.

74 Hvad angår de begrundelser, som Kommissionen har givet som begrundelse for at nægte aktindsigt i dokumenterne i kategori 1, 2, 4 og 5a, er der dermed ikke tale om nogen egentlig forskel mellem indholdet af dokumenterne i disse kategorier, hvorfor opdelingen i kategorier ikke opfylder nogen nyttig funktion i den anfægtede afgørelse.

75 Kommissionen har som svar på et spørgsmål, som Retten stillede under retsmødet, anført, at selv om den havde begrundet sin afvisning af aktindsigt på nogle grundlæggende juridiske principper, viser forklaringerne i den anfægtede afgørelse, at den havde taget hensyn til kendetegnene ved dokumenterne i de forskellige kategorier. Det må dog konstateres, at de grunde, som er påberåbt for kategorierne 1, 2, 4 og 5a, og nævnt ovenfor i præmis 73, i vidt omfang kan erstatte hinanden og finde ens anvendelse på samtlige kategorier af dokumenter.

76 Kommissionens opdeling i kategorier var dermed kunstig for så vidt angår kategorierne 1, 2, 4 og 5a. Opdelingen modsvarer ikke egentlige forskelle på indholdet af dokumenterne i de forskellige kategorier. Heraf følger, at de betingelser, der er nævnt ovenfor i præmis 64, for, at Kommissionen kan undlade at foretage en konkret og individuel undersøgelse af hvert dokument, ikke var opfyldt, og Kommissionen var således forpligtet til at foretage en individuel undersøgelse af hvert enkelt dokument i disse kategorier.

77 Hvad derimod angår kategori 3, som omfatter de dokumenter, der er blevet beslaglagt i forbindelse med kontrolundersøgelser i de berørte virksomheders lokaler, har Kommissionen mere specifikt påberåbt sig virksomhedernes berettigede forventning om, at de dokumenter, som Kommissionen har beslaglagt under udøvelse af dens beføjelser, ikke offentliggøres, men alene anvendes med henblik på konkurrenceproceduren. Det skal i denne forbindelse bemærkes, at dokumenterne i kategori 3 adskiller sig fra dokumenterne i de andre kategorier, afhængigt af, under hvilke omstændigheder Kommissionen indhentede dem. I henhold til artikel 20, stk. 2, litra c), i forordning nr. 1/2003 blev de nemlig beslaglagt mod de berørte virksomheders vilje i forbindelse med Kommissionens uanmeldte undersøgelser, mens alle de andre dokumenter i den udstrækning, de ikke hidrører fra Kommissionen selv, enten blev leveret frivilligt af virksomhederne, eller for så vidt som virksomhederne var retligt forpligtede til at afgive oplysninger, var blevet leveret efter modne overvejelser og i givet fald på baggrund af juridisk bistand. Henset til, at dokumenterne i kategori 3 var fremlagt under tvang, adskiller den forventning, som de berørte virksomheder i givet fald kunne nære om, at de beslaglagt dokumenter udelukkende skulle bruges inden for rammerne af den undersøgelse, som Kommissionen foretog i medfør af artikel 81 EF, sig fra den af Kommissionen påberåbte forventning vedrørende dokumenterne i kategori 4, hvorefter de dokumenter, som frivilligt var blevet leveret, ikke ville blive udbredt, og dette uanset om denne forventning i de to tilfælde kunne knyttes til bestemmelserne i artikel 28 i forordning nr. 1/2003. Kommissionens begrundelse for så vidt angår dokumenterne i kategori 3 hviler således på specifikke kriterier, der skal tages i betragtning ved afgørelsen af, om de omhandlede dokumenter eventuelt skal udbredes.

78 På baggrund af det ovenstående må det således konstateres, at kategori 3 dermed var den eneste kategori af dokumenter, som Kommissionen har defineret, der, henset til argumentationen i den anfægtede afgørelse, var hensigtsmæssig inden for rammerne af behandlingen af begæringen om aktindsigt. Denne konklusion påvirker imidlertid ikke vurderingen af, om de begrundelser, som Kommissionen har anført til støtte for afslag på at udlevere dokumenterne i denne kategori, er velbegrundede.

79 I den anfægtede afgørelses punkt 3 vedrørende undtagelsen om beskyttelsen af undersøgelsens formål kunne Kommissionen følgelig ikke frigøre sig fra at foretage en konkret og individuel undersøgelse af dokumenterne i kategori 1, 2, 4 og 5a.

– Efterprøvelsen af undtagelsen i den anfægtede afgørelses punkt 4 om beskyttelse af de forretningsmæssige interesser

80 Det skal indledningsvis bemærkes, at selv om Kommissionen i den anfægtede afgørelses punkt 4 vedrørende undtagelsen om beskyttelsen af forretningsmæssige interesser konstaterede, at der i henhold til artikel 4, stk. 2, første led, i forordning nr. 1049/2001 ikke skulle gives aktindsigt i

dokumenterne i kategorierne 1-4, undlod den at nævne dokumenterne i kategori 5. Kommissionen kan således ikke anses for at have påberåbt sig denne undtagelse for så vidt angår sidstnævnte dokumenter.

81 Kommissionens argumentation i den anfægtede afgørelses punkt 4 tager desuden ikke udgangspunkt i kategorier af dokumenter, således som disse er defineret i afgørelsens punkt 2. I dette punkt foretages der nemlig en sondring mellem to grupper af dokumenter, dvs. for det første »dokumenter hidrørende fra de berørte virksomheder« og for det andet »dokumenter fra Kommissionen«.

82 I lighed med den opdeling i kategorier, som blev benyttet til anvendelsen af undtagelsen om beskyttelsen af undersøgelsens formål (nævnt i præmis 70-76 ovenfor), er denne sondring kunstig, idet der blev anvendt samme argumentation for begge grupper af dokumenter til at begrunde afslaget på udbredelse.

83 Efter at have forklaret, at dokumenterne fra de berørte virksomheder »indeholder følsomme forretningsinformationer af forskellig art« og »detaljerede oplysninger om [de berørte virksomheders] forretningsvirksomhed og markedsadfærd«, der alle udgør oplysninger, som disse virksomheder har en berettiget interesse i at beskytte over for tredjemand, der ønsker at komme i besiddelse af disse, anførte Kommissionen derefter, at »[d]en nævnte begrundelse vedrørende de dokumenter som hidrørte fra de berørte virksomheder, ligeledes fandt anvendelse på Kommissionens dokumenter«.

84 Kommissionens argumentation er således under dække af en analyse af grupper af dokumenter generel, og den finder anvendelse på samtlige dokumenter i kategori 1-4, hvilket er i strid med dens forpligtelse til i henhold til den i præmis 40 nævnte retspraksis at give en forklaring på, hvorledes aktindsigt i hvert enkelt dokument, som der er begæret aktindsigt i, konkret og faktisk kan være til skade for beskyttelse af forretningsmæssige interesser.

85 Kommissionen var således ikke berettiget til at afstå fra at foretage en konkret og individuel undersøgelse af de ønskede dokumenter i kategori 1-4 i den anfægtede afgørelses punkt 4 vedrørende undtagelsen om beskyttelse af forretningsmæssige interesser.

– Efterprøvelsen af undtagelsen om beskyttelsen af Kommissionens beslutningsproces i den anfægtede afgørelses punkt 3

86 Som allerede anført ovenfor i præmis 9, har Kommissionen udelukkende påberåbt sig undtagelsen om beskyttelsen af dens beslutningsproces i artikel 4, stk. 3, andet afsnit, i forordning nr. 1049/2001 for så vidt angår de dokumenter, der er omfattet af kategori 5a.

87 I henhold til artikel 4, stk. 3, andet afsnit, i forordning nr. 1049/2001 »gives [der] afslag på aktindsigt i dokumenter, der indeholder meningstilkendegivelser til internt brug som led i drøftelser og indledende konsultationer inden for den pågældende institution, selv efter at der er truffet afgørelse, hvis dokumentets udbredelse ville være til alvorlig skade for institutionens beslutningsproces, medmindre der er en mere tungtvejende offentlig interesse i udbredelse af dokumentet«.

88 For det første fremgår det forudsætningsvis af den anfægtede afgørelses punkt 3.2.5 og udtrykkeligt af Kommissionens svar af 9. november 2001 på Rettens skriftlige spørgsmål, at sidstnævnte er af den opfattelse, at samtlige dokumenter i kategori 5a indeholder meningstilkendegivelser til internt brug som omhandlet i denne bestemmelse.

89 Som angivet ovenfor i præmis 64 og 65, er det for det andet udelukkende, når en undtagelse til retten til aktindsigt åbenbart og fuldstændigt dækker de dokumenter, der er omfattet af en kategori, at institutionen kan undlade at foretage en konkret og individuel undersøgelse af disse dokumenter.

90 I det foreliggende tilfælde er der imidlertid intet, der tyder på, at alle dokumenterne i kategori 5a åbenbart og fuldstændigt er omfattet af denne undtagelse. Tværtimod tyder alt på, henset til karakteren af dokumenterne i de tre underkategorier til kategori 5a – således som de er defineret af Kommissionen i den anfægtede afgørelses punkt 2 og præciseret i dens svar at 9. november 2011 på Rettens skriftlige spørgsmål af 9. november 2011 – at et stort antal af disse dokumenter indeholder passager, som ikke udgør meningstilkendegivelser som omhandlet i artikel 4, stk. 3, andet afsnit, i forordning nr. 1049/2001. Der er bl.a. tale om overskrifterne til disse dokumenter, deres indledende dele og de følgeskrivelser, der er vedlagt meddelelsen til forskellige adressater.

91 Det kan således konstateres, at Kommissionen ikke var berettiget til i den passage i den anfægtede afgørelses punkt 3, som vedrører undtagelsen om beskyttelsen af dens beslutningsproces, at afstå fra at foretage en konkret og individuel undersøgelse af dokumenterne i kategori 5a, uden at det på dette trin af undersøgelsen er nødvendigt at undersøge, om den i tilstrækkelig grad har påvist, at alle dokumenter i kategori 5a indeholder en meningstilkendegivelse som omhandlet i artikel 4, stk. 3, andet afsnit, i forordning nr. 1049/2001.

92 Heraf følger, at det udelukkende var med hensyn til dokumenterne i kategori 3, at Kommissionen kunne påberåbe sig, at der var foretaget en grupperet undersøgelse, med henblik på at afstå fra at foretage en konkret og individuel undersøgelse af de ønskede dokumenter.

Efterprøvelsen af den i Kommissionens svarskrift påberåbte undtagelse om en usædvanlig og urimelig stor arbejdsmængde

93 Som allerede fastslået ovenfor i præmis 50-52, kan denne undtagelse ikke begrunde en manglende konkret og individuel undersøgelse af de ønskede dokumenter, idet den ikke er nævnt i den anfægtede afgørelse. For fuldstændighedens skyld er det alligevel hensigtsmæssigt at tage nærmere stilling til dette argument.

94 Kommissionen har i punkt 103 i svarskriftet gjort gældende, at den havde gjort sagsøgeren opmærksom på omfanget af sagsakterne og den arbejdsbyrde, som dennes begæring indebar, uden at sagsøgeren i tilstrækkelig grad præciserede sin begæring. Samtidig har den henvist til Rettens praksis, hvorefter det under særlige omstændigheder, når omfanget af det arbejde, som en konkret og individuel undersøgelse af et stort antal dokumenter indebærer, kan være påkrævet at søge en »rimelig løsning« med den, der har fremsat begæring om aktindsigt, med henblik på at forene hensynet til den, der har fremsat begæringen, med hensynet til god forvaltningsskik (Rettens dom af 9.7.1999, sag T-14/98, Hautala mod Rådet, Sml. II, s. 2489, præmis 86, og VKI-dommen, nævnt i præmis 28 ovenfor, præmis 101-103).

95 I det foreliggende tilfælde kan Kommissionen imidlertid ikke med rette påberåbe sig denne retspraksis med henblik på i den anfægtede afgørelse at begrunde en manglende konkret og individuel undersøgelse af de ønskede dokumenter.

96 I modsætning til det af Kommissionen anførte fremgår det for det første af sagsakterne, at sagsøgeren reagerede positivt på Kommissionens forslag om at begrænse begæringen om aktindsigt. Sagsøgeren har nemlig som bilag til stævningen fremlagt en telefax af 11. januar 2008, i hvilken sagsøgeren følger op på en telefonsamtale med Kommissionen den foregående dag. I denne telefax begrænsede sagsøgeren sin begæring om aktindsigt »med henblik på i videst muligt omfang at begrænse arbejdsbyrden for generaldirektoratet for konkurrence«, idet sagsøgeren gav afkald på tre kategorier af dokumenter, nærmere bestemt alle dokumenter vedrørende de deltagende selskabers struktur, alle dokumenter, som udelukkende havde til formål at identificere adressaterne for GIS-beslutningen, tillige med samtlige dokumenter, som fuldt ud var affattet på japansk.

97 På baggrund heraf må det argument, som Kommissionens har udledt af en udveksling af e-mails i januar 2008, som ifølge Kommissionen viser, at sagsøgeren til trods for Kommissionens gentagne opfordringer, som blev gentaget i en e-mail af 22. januar 2008, ikke præciserede sin begæring om aktindsigt, forkastes. Den omhandlede udveksling af e-mails begyndte nemlig med en e-mail af 18. januar 2008, hvori sagsøgeren udtrykker sin utilfredshed med, at Kommissionen ikke har svaret på dens oprindelige begæring af 13. december 2007 inden for den frist på 15 arbejdsdage, som er foreskrevet ved forordning nr. 1049/2001. Det fremgår af Kommissionens svar af 22. januar 2008 (kl. 10:24) og af sagsøgerens svar af samme dag (kl. 11:51), at Kommissionen ikke på dette trin havde taget stilling til sagsøgerens telefax af 11. januar 2008, hvori sagsøgeren begrænsede sin oprindelige begæring. Sagsøgeren er i besiddelse af en rapport, der bekræfter faxens korrekte transmission. Udvekslingen afsluttes med en anden e-mail fra Kommissionen af den 22. januar 2008 (kl. 16:57), hvori Kommissionen noterede sig, at sagsøgeren ønskede at samarbejde og bekræftede begrænsningen af begæringen om aktindsigt.

98 Selv om Kommissionen under udvekslingen af e-mails mindede sagsøgeren om dennes tilsagn om at begrænse begæringen, skyldtes denne påmindelse imidlertid, at Kommissionen ikke havde taget hensyn til en tidligere telefax, der indeholdt en sådan begrænsning, hvilket Kommissionen selv anerkendte i den e-mail, der afslutter udvekslingen af e-mails. Under disse omstændigheder kan Kommissionen ikke med føje hævde, at sagsøgeren ikke reagerede på dens anmodning om at præcisere sin begæring af 22. januar 2008.

99 I punkt 1 i Kommissionens skrivelse af 30. januar 2008, hvormed den afviste den oprindelige begæring, noterede Kommissionen sig desuden begrænsningen af begæringen om aktindsigt, uden at den gjorde gældende, at den var utilstrækkelig for så vidt angår lettelsen af dens arbejdsbyrde.

100 Kommissionen har for det andet ikke fremført noget argument, der kan godtgøre, at omfanget af den arbejdsbyrde, som en konkret og individuel undersøgelse af de ønskede dokumenter gav anledning til, var så ekstraordinær, at den kunne begrunde et afslag på at foretage en sådan undersøgelse. Retten har i denne henseende konstateret, at da retten til aktindsigt i de dokumenter, institutionerne er i besiddelse af, udgør hovedreglen, er det den institution, der påberåber sig en undtagelse, der er forbundet med, at det arbejde, begæringen kræver, er urimeligt, der bærer bevisbyrden herfor (VKI-dommen, nævnt i præmis 28 ovenfor, præmis 113).

101 Hvad angår den arbejdsbyrde, der er nødvendig for at behandle en begæring, er den i princippet ikke relevant ved fastlæggelsen af omfanget af retten til aktindsigt, eftersom forordning nr. 1049/2001 udtrykkeligt fastsætter muligheden for, at en begæring om aktindsigt kan vedrøre et meget stort antal dokumenter, eftersom forordningens artikel 7, stk. 3, og artikel 8, stk. 2, bestemmer, at fristen for behandling af henholdsvis oprindelige begæringer og genfremsatte begæringer i undtagelsestilfælde kan forlænges, f.eks. hvis begæringen vedrører et meget langt dokument, eller hvis der er tale om et meget stort antal dokumenter (VKI-dommen, nævnt i præmis 28 ovenfor, præmis 108 og 110).

102 Desuden afhænger den arbejdsbyrde, der er forbundet med undersøgelsen af en begæring, ikke alene af antallet af de dokumenter, begæringen vedrører, og af deres omfang, men ligeledes af deres karakter. Følgelig er nødvendigheden af at foretage en konkret og individuel undersøgelse af et stort antal dokumenter ikke i sig selv udtryk for, hvilken arbejdsbyrde der er forbundet med at behandle en begæring om aktindsigt, eftersom nævnte arbejdsbyrde ligeledes afhænger af, hvor dybtgående en undersøgelse der er påkrævet (VKI-dommen, nævnt i præmis 28 ovenfor, præmis 111).

103 Det er således undtagelsesvis og udelukkende, såfremt den konkrete og individuelle undersøgelse af dokumenterne vil være forbundet med en uforholdsmæssig administrativ byrde, der går ud over grænserne for, hvad der med rimelighed kan forlanges, at denne undersøgelsesforpligtelse kan fraviges (jf. analogt Rettens dom af 7.2.2002, sag T-211/00, Kuijer mod Rådet, Sml. II, s. 485, præmis 57, og VKI-dommen, nævnt i præmis 28 ovenfor, præmis 112).

104 I det foreliggende tilfælde har Kommissionen imidlertid hverken bevist eller gjort gældende – forud for sagens behandling for Retten – at der forelå sådanne særlige omstændigheder. Det er korrekt, at Kommissionen i den indledende del af den anfægtede afgørelse nævnte en skrivelse af 10. april 2008, hvori den havde informeret sagsøgeren om, at den i betragtning af sagens omfang, idet den omfattede mere end 1 900 dokumenter, ikke var i stand til at behandle begæringen om aktindsigt inden for den i forordning nr. 1049/2001 fastsatte frist. Den anvendte derfor artikel 8, stk. 2, i forordning nr. 1049/2001 med henblik på at forlængere fristen for svaret på den genfremsatte begæring om aktindsigt. Kommissionen gjorde imidlertid på dette trin i proceduren ikke opmærksom på, at det ville være umuligt at foretage en konkret og individuel undersøgelse af dokumenterne som følge af den store arbejdsbyrde. Heraf kan det modsætningsvis sluttes, at Kommissionen ikke selv mente, at arbejdsbyrden var urimelig.

105 Det skal for det tredje bemærkes, at institutionen, når den har bevist, at den administrative byrde, der er forbundet med den konkrete og individuelle undersøgelse af de ønskede dokumenter, er urimelig, skal forsøge at nå frem til en løsning med den, der har fremsat begæringen, med henblik på dels at få kendskab til – eller anmode den pågældende om at præcisere – dennes interesse i erhvervelsen af de omhandlede dokumenter, dels konkret at bedømme de muligheder, institutionen har for at træffe en mindre omfattende foranstaltning end en konkret og individuel undersøgelse af dokumenterne. Eftersom retten til aktindsigt i dokumenter er hovedreglen, er institutionen ikke desto mindre forpligtet til i denne sammenhæng at prioritere den løsning, der – uden at gå ud over grænserne for, hvad der med rimelighed kan forlanges – er den mest fordelagtige i forhold til retten til aktindsigt for den, der har fremsat begæringen (VKI-dommen, nævnt i præmis 28 ovenfor, præmis 114).

106 Det følger heraf, at institutionen kun kan undlade enhver konkret og individuel undersøgelse efter reelt at have undersøgt alle andre tænkelige muligheder, og efter at den i sin beslutning udførligt har forklaret grundene til, at disse forskellige muligheder ligeledes medfører en urimelig arbejdsbyrde (VKI-dommen, nævnt i præmis 28 ovenfor, præmis 115).

107 I det foreliggende tilfælde fremgår det imidlertid ikke af begrundelsen til den anfægtede afgørelse, at Kommissionen på en konkret, præcis og detaljeret måde har bedømt dels de andre tænkelige muligheder for at begrænse dens arbejdsbyrde, dels de grunde, der kunne give Kommissionen mulighed for at undlade enhver konkret og individuel undersøgelse frem for i givet fald at træffe en foranstaltning, der er mindre bebyrdende for sagsøgerens ret til aktindsigt. I særdeleshed fremgår det ikke af den anfægtede afgørelse, at Kommissionen har bedømt den arbejdsbyrde, der bestod i at identificere og derefter konkret og individuelt undersøge de dokumenter, der ville være bedst egnede til umiddelbart – og i givet fald delvist i første omgang – at opfylde sagsøgerens interesser.

108 Kommissionen har dermed ikke opfyldt de betingelser, der er opstillet i dommen i sagen VKI mod Kommissionen, med henblik på at kunne undlade at foretage en konkret og individuel undersøgelse af de ønskede dokumenter som følge af den store arbejdsbyrde, denne undersøgelse ville indebære.

109 Det følger af det ovenstående, at Kommissionen udelukkende kunne gennemføre en undersøgelse pr. kategori med henvisning til undtagelsen om beskyttelsen af undersøgelsens formål for så vidt angår dokumenterne i kategori 3, nærmere bestemt de dokumenter, som den er kommet i besiddelse af i forbindelse med kontrolundersøgelser (jf. præmis 77 ovenfor). Kommissionen kunne dermed i denne henseende undlade at foretage en konkret og individuel undersøgelse af de ønskede dokumenter. Denne konstatering foregriber imidlertid ikke spørgsmålet om, hvorvidt Kommissionen med rette kunne begrunde sit afslag på aktindsigt i disse dokumenter på denne undtagelse. Dette spørgsmål vil blive behandlet efterfølgende i præmis 113.

110 Hvad angår alle de andre ønskede dokumenter og alle de andre af Kommissionen påberåbte undtagelser er den derimod forpligtet til at foretage en konkret og individuel undersøgelse. For så vidt som Kommissionen ikke har foretaget en sådan undersøgelse, er den anfægtede afgørelse ulovlig som

følge af tilsidesættelsen af pligten til at foretage en konkret og individuel undersøgelse af de dokumenter, begæringen vedrører:

— for så vidt som den vedrører anvendelsen af artikel 4, stk. 2, tredje led, i forordning nr. 1049/2001 på dokumenterne i kategori 1, 2, 4 og 5a

— for så vidt som den vedrører anvendelsen af artikel 4, stk. 2, første led, i forordning nr. 1049/2001 på dokumenterne i kategori 1-4

— for så vidt som den vedrører anvendelsen af artikel 4, stk. 3, andet afsnit, i forordning nr. 1049/2001 på dokumenterne i kategori 5a.

111 Den anfægtede afgørelse bør derefter annulleres, for så vidt som der hermed gives afslag på aktindsigt i dokumenterne i kategori 1, 2, 4 og 5a.

112 Hvad angår andre dokumenter end dem, der er omfattet af kategori 3, foretages den nedenstående undersøgelse af, om de i den anfægtede afgørelses påberåbte undtagelser med rette kunne påberåbes, udelukkende for fuldstændighedens skyld.

b) Det første anbringendes første led vedrørende tilsidesættelse af artikel 4, stk. 2, tredje led, i forordning nr. 1049/2001

113 Sagsøgeren, støttet af Kongeriget Sverige, er af den opfattelse, at udbredelsen af de dokumenter, hvori sagsøgeren har begæret aktindsigt, hverken vil skade den igangværende procedure eller fremtidige undersøgelser. Hvad angår undersøgelsen i sag COMP/F/38 899 blev sagen ifølge sagsøgeren afsluttet med GIS-beslutningen. En eventuel genoptagelse af undersøgelsen som følge af, at Unionens retsinstanser træffer afgørelse om annullation, vil indebære, at der bliver tale om en ny sag. Hvad angår fremtidige undersøgelse er det sagsøgerens opfattelse, at Kommissionens argumentation indebærer, at der hermed gøres en ny undtagelse gældende, som ikke har støtte i ordlyden af artikel 4, stk. 2, i forordning nr. 1049/2001, og som fuldstændigt ophæver den effektive virkning af retten til aktindsigt.

114 Kommissionen har, støttet af intervenienterne ABB og Siemens, gjort gældende, at det er nødvendigt at beskytte undersøgelsens formål i sag COMP/F/38 899, indtil GIS-beslutningen ikke længere kan gøres til genstand for søgsmål. Det er endvidere Kommissionens opfattelse, at anvendelsesområdet for artikel 4, stk. 2, tredje led, i forordning nr. 1049/2001 generelt omfatter beskyttelsen af Kommissionens permanente opgave bestående i anvendelsen af konkurrenceretten og navnlig beskyttelsen af dens samarbejdsordning. En udbredelse af de dokumenter, som virksomhederne har fremsendt i forbindelse med en anmodning om bødenedsættelse, vil kunne afskrække virksomhederne fra frivilligt at samarbejde med Kommissionen i fremtiden.

115 I det foreliggende tilfælde har Kommissionen afslået at udlevere dokumenter vedrørende en konkurrencesag til sagsøgeren, hvilket skete ved påberåbelse af bl.a. den i artikel 4, stk. 2, tredje led, i forordning nr. 1049/2001 fastsatte undtagelse til adgangen til aktindsigt vedrørende beskyttelsen af formålet med inspektioner, undersøgelser og revision. Parterne har ikke bestridt, at de ønskede dokumenter vedrører en »undersøgelse« i denne bestemmelses forstand. Sagsøgeren har imidlertid gjort gældende, at eftersom Kommissionens undersøgelse er afsluttet, finder undtagelsen om beskyttelse heraf ikke længere anvendelse.

116 Det skal for det første bemærkes, at det fremgår af formuleringen af undtagelsen i artikel 4, stk. 2, tredje led, i forordning nr. 1049/2001, at den ikke har til formål at beskytte undersøgelser som sådan, men formålet med undersøgelserne, der inden for rammerne af en konkurrencesag består i at undersøge, om der er sket en tilsidesættelse artikel 81 EF eller ej, og i givet fald at forfølge de

ansvarlige selskaber. Dette er årsagen til, at undersøgelsesdokumenter fortsat kan være omfattet af den omhandlede undtagelse, så længe formålet ikke er nået, selv om den konkrete undersøgelse eller inspektion, der var baggrunden for det dokument, hvori der er begæret aktindsigt, er afsluttet (Rettens dom af 12.9.2007, sag T-36/04, API mod Kommissionen, Sml. II, s. 3201, præmis 133; jf. analogt Rettens dom af 6.7.2006, forenede sager T-391/03 og T-70/04, Franchet og Byk mod Kommissionen, Sml. II, s. 2023, præmis 110, og hvad angår anvendelsen af adfærdskodeksen af 1993 dom af 13.9.2000, sag T-20/99, Denkavit Nederland mod Kommissionen, Sml. II, s. 3011, præmis 48).

117 I det foreliggende tilfælde havde Kommissionen allerede på tidspunktet for vedtagelsen af den anfægtede afgørelse, næsten 17 måneder tidligere, vedtaget GIS-beslutningen, hvorved den fastslog de overtrædelser, der blev lagt de berørte virksomhederne til last, og hvorved sag COMP/F/38 899 blev afsluttet. Det kan således ikke bestrides, at der på dette tidspunkt ikke var nogen igangværende undersøgelse, der havde til formål at bevise de omhandlede overtrædelser, og som ville kunne blive bragt i fare som følge af en udbredelse af de ønskede dokumenter.

118 Det er korrekt, at på tidspunktet for vedtagelsen af den anfægtede afgørelse verserede sagerne til prøvelse af GIS-beslutningen stadig for Retten, hvorfor en eventuel annullation af denne beslutning ville indebære, at sagen ville kunne genoptages. Denne situation har ikke ændret sig med afsigelsen af dommene i de omhandlede sager, eftersom flere appelsager på nuværende tidspunkt verserer ved Domstolen til prøvelse af disse afgørelser.

119 Undersøgelserne i en konkret sag skal imidlertid anses for afsluttet med vedtagelsen af den endelige afgørelse, uanset om den eventuelt på et senere tidspunkt annulleres af en retsinstans, idet den pågældende institution selv anser sagen for afsluttet på dette tidspunkt.

120 Hvis det antages, at de forskellige dokumenter vedrørende undersøgelser er omfattet af undtagelsen i artikel 4, stk. 2, tredje led, i forordning nr. 1049/2001, så længe samtlige følger af den pågældende procedure ikke er vedtaget, selv i tilfælde, hvor der anlægges en sag ved Retten, som kan føre til en genåbning af proceduren for Kommissionen, vil dette nemlig svare til, at aktindsigt i disse dokumenter vil afhænge af usikre begivenheder, nemlig udfaldet af retssagen og de følger, Kommissionen vil kunne drage heraf. Der er under alle omstændigheder tale om fremtidige og usikre begivenheder, som beror på beslutninger fra de selskaber, som er adressater for den afgørelse, der pålægger sanktioner for et kartel, og fra de forskellige berørte myndigheder.

121 En sådan løsning ville være i strid med formålet om at sikre offentlighedens størst mulig adgang til aktindsigt i institutionernes dokumenter med henblik på at give borgerne mulighed for mere effektivt at kontrollere lovligheden af den offentlige myndighedsudøvelse (dommen i sagen API mod Kommissionen, nævnt i præmis 116 ovenfor, præmis 140; jf. i denne retning dommen i sagen Franchet og Byk mod Kommissionen, nævnt i præmis 116 ovenfor, præmis 112).

122 Heraf følger, at udbredelsen af de ønskede dokumenter ikke ville kunne skade beskyttelsen af formålet med undersøgelserne for så vidt angår proceduren for Kommissionen vedrørende kartellet om GIS.

123 For det andet påvirkes konstateringen i den foregående præmis ikke af Kommissionens argument om, at begrebet »formålet med undersøgelser« har en mere generel rækkevidde og omfatter hele Kommissionens politik på området for forebyggelse og bekæmpelse af karteller.

124 Ifølge Kommissionen kan begrebet »undersøgelser« ikke begrænses på området for karteller til proceduren forud for en beslutning indeholdende et forbud, men skal ligeledes anses for en integrerende del af Kommissionens regelmæssige og permanente opgave med at håndhæve Unionens konkurrenceregler. Artikel 4, stk. 2, tredje led, i forordning nr. 1049/2001 finder således stadig anvendelse, efter at en bestemt procedure er afsluttet. I betragtning af, at Kommissionen i procedurer i forbindelse med bekæmpelsen af karteller er afhængig af, at de berørte virksomheder samarbejder, er det dens opfattelse, at såfremt dokumenter, som disse virksomheder meddeler Kommissionen, ikke

behandles fortroligt, vil de pågældende virksomheder være mere tilbageholdende med at indgive ansøgninger om bødenedsættelse, og udelukkende meddele et minimum af anden relevant information, navnlig for så vidt angår begæringer om oplysninger og om undersøgelser. Beskyttelsen af fortroligheden er dermed en betingelse for en effektiv forfølgelse af overtrædelser af konkurrencereglerne og dermed en væsentlig del af Kommissionens konkurrencepolitik.

125 Såfremt Kommissionens fortolkning tiltrædes, vil dette imidlertid svare til, at Kommissionen uden tidsbegrænsning vil kunne undlade at anvende forordning nr. 1049/2001 på samtlige aktiviteter på konkurrenceområdet ved blot at henvise til, at samarbejdsordningen eventuelt i fremtiden vil blive bragt i fare. Det skal i denne henseende bemærkes, at de konsekvenser, som Kommissionen frygter for med hensyn til sin samarbejdsordning, beror på flere usikre faktorer, heriblandt den brug, som parter, der har lidt skade på grund af et kartel, kan gøre af de indsamlede dokumenter, hvorvidt der blive givet medhold i eventuelle erstatningssøgsmål indledt af disse parter, de beløb, som de pågældende eventuelt vil blive tilkendt af de nationale domstole, såvel som fremtidige tiltag fra virksomheder, som deltager i karteller.

126 En så bred fortolkning af begrebet »undersøgelser« er uforenelig med princippet om, at undtagelserne i artikel 4 i forordning nr. 1049/2001 skal fortolkes og anvendes strengt, henset til, at formålet med forordningen, jf. fjerde betragtning hertil, er »at give retten til aktindsigt størst mulig virkning« (jf. den retspraksis, som er nævnt ovenfor i præmis 41).

127 Det skal i denne forbindelse understreges, at der ikke er noget grundlag i forordning nr. 1049/2001 for at antage, at EU's konkurrencepolitik skal behandles anderledes end EU's øvrige politikker i forbindelse med anvendelsen af forordningen. Der er således intet grundlag for at fortolke begrebet »formålet med undersøgelser« anderledes i forbindelse med konkurrencepolitikken end i forbindelse med EU's øvrige politikker.

128 Det skal desuden bemærkes, at de ordninger om bødefritagelse eller bødenedsættelse, hvis fulde virkning Kommissionen forsøger at beskytte, ikke er de eneste midler til at sikre håndhævelsen af EU's konkurrenceregler. Erstatningssøgsmål ved de nationale domstole kan nemlig yde et væsentligt bidrag til opretholdelsen af en effektiv konkurrence inden for EU (Domstolens dom af 20.9.2001, sag C-453/99, Courage og Crehan, Sml. I, s. 6297, præmis 27).

129 Det følger af det foregående, at Kommissionen begik en retlig fejl ved i den anfægtede beslutning at fastslå, at den undtagelse fra retten til aktindsigt i dokumenter, som er omhandlet i artikel 4, stk. 2, tredje led, i forordning nr. 1049/2001, finder anvendelse i det foreliggende tilfælde. Den kunne navnlig ikke nægte aktindsigt i dokumenterne i kategori 3 med henvisning til denne undtagelse.

130 Der må derfor gives medhold i det første led af sagsøgerens første anbringende for så vidt angår dokumenterne i kategori 1, 2, 3, 4 og 5a.

c) Det første anbringendes andet led vedrørende tilsidesættelse af artikel 4, stk. 2, første led, i forordning nr. 1049/2001

131 Sagsøgeren har for det første, støttet af Kongeriget Sverige, i det væsentlige gjort gældende, at oplysningerne i dokumenterne i de ønskede sagsakter er så gamle, at de ikke længere vil kunne skade de berørte virksomheders forretningsmæssige interesser. Sagsøgeren er for det andet af den opfattelse, at den interesse, som medlemmerne af kartellet måtte have i, at dokumenterne i sagsakterne forbliver hemmelige, objektivt set ikke er beskyttelsesværdig. For det tredje har medlemmerne af kartellet ikke nogen berettiget forventning om, at de omhandlede dokumenter ikke udleveres.

132 Kommissionen har, støttet af ABB og Siemens, i det væsentlige gjort gældende, at begrebet »beskyttelsen af forretningsmæssige interesser« skal fortolkes bredt. Ifølge Kommissionen er der allerede foretaget en undersøgelse af den fortrolige karakter i forbindelse med de berørte parters

adgang til sagsakterne i konkurrencesagen, og det er derfor ikke nødvendigt at foretage en ny og konkret undersøgelse. Spørgsmålet om, hvorvidt oplysningerne er forretningsmæssigt følsomme eller ej, kan desuden ikke foretages alene på baggrund af deres alder. Forordning nr. 1/2003, som indeholder en udtømmende liste over offentligretlige sanktioner, som kan pålægges virksomheder, der har deltaget i et kartel, foreskriver ikke en afskaffelse af de rettigheder, som vedrører beskyttelsen af disse virksomheders forretningsmæssige interesser.

133 I henhold til artikel 4, stk. 2, første led, i forordning nr. 1049/2001 afslår institutionerne at give aktindsigt i et dokument, hvis udbredelse ville være til skade for beskyttelsen af en fysisk eller juridisk persons forretningsmæssige interesser, medmindre der er en mere tungtvejende offentlig interesse i udbredelsen af dokumentet.

134 Det bemærkes, at selv om begrebet »forretningsmæssige interesser« ikke er defineret i retspraksis, forholder det sig ikke desto mindre således, at Retten har præciseret, at alle oplysninger om et selskab og dets forretningsmæssige forbindelser ikke kan anses for at henhøre under den beskyttelse, som skal sikre forretningsmæssige interesser i henhold til artikel 4, stk. 2, første led, i forordning nr. 1049/2001, idet anvendelsen af det almindelige princip, hvorefter offentligheden skal have størst mulig adgang til de dokumenter, som institutionerne råder over, ellers ville blive bragt i fare (Rettens dom af 30.1.2008, sag T-380/04, Terezakis mod Kommissionen, ikke trykt i Samling af Afgørelser, præmis 93).

135 Det skal derfor undersøges, om Kommissionen har begået ved en fejl ved at antage, at dokumenterne i kategori 1-4 var omfattet af begrebet »forretningsmæssige interesser« som omhandlet i artikel 4, stk. 2, første led, i forordning nr. 1049/2001.

136 Sagsøgeren har overordnet set ikke bestridt, at de ønskede dokumenter kan indeholde oplysninger om de forretningsmæssige forbindelse mellem de selskaber, der har deltaget i GIS-kartellet, priserne på deres varer, deres omkostningsstrukturer, deres markedsandele og lignende forhold.

137 Det skal imidlertid hvad angår sagsøgerens første argument om oplysningernes alder bemærkes, at Kommissionen i punkt 23 i dens meddelelse om regler for indsigt i Kommissionens sagsakter i forbindelse med sager efter artikel 81 [EF] og 82 EF, EØS-aftalens artikel 53, 54 og 57 og Rådets forordning (EF) nr. 139/2004 (EUT 2005 C 325, s. 7, herefter »meddelelse om regler for indsigt konkurrencesager«) selv har konstateret, at »[o]plysninger, der har mistet deres kommercielle betydning, f.eks. på grund af den tid, der er gået, […] ikke længere [kan] betragtes som fortrolige«, at »[Kommissionen] [generelt] ikke [betragter] oplysninger om parternes omsætning, salg, markedsandele og tilsvarende oplysninger som fortrolige, hvis de er mere end fem år gamle«.

138 Retten er ganske vist ikke bundet af denne meddelelse fra Kommissionen ved sin fortolkning af forordning nr. 1049/2001. Det præciseres nemlig i punkt 2, at retten til indsigt i sagsakter adskiller sig fra den almindelige aktindsigt efter forordning nr. 1049/2001, for hvilken der gælder andre kriterier og undtagelser. Derudover vedrører punkt 23 i meddelelsen om regler for indsigt konkurrencesager begrebet »fortrolighed« og ikke begrebet »forretningsmæssige interesser« som omhandlet i artikel 4, stk. 2, første led, i forordning 1049/2001. Begrebet »forretningsmæssige interesser« skal dermed kun fortolkes på baggrund af denne forordning. Ifølge Kommissionen kan nævnte punkt 23 imidlertid give et holdepunkt for det indhold, som sidstnævnte begreb bør tillægges.

139 Henset til, at Kommissionen med henblik på at fortolke begrebet »fortrolighed« har anvendt begrebet »kommerciel betydning«, som i sig selv er forbundet med begrebet »forretningsmæssige interesser«, kan det heraf udledes, at graden af fortrolighed for et dokument eller en oplysning ifølge Kommissionen beror på rækkevidden af de negative følger, som det kan have for et selskab, såfremt dokumentet eller oplysningen udbredes. Dette indebærer, at punkt 23 i meddelelsen om regler for indsigt konkurrencesager giver et holdepunkt for den interesseafvejning, der ifølge Kommissionen selv skal foretages, når oplysninger om et selskabs forretningsmæssige aktiviteter vil kunne udleveres til andre erhvervsdrivende, hvis interesser kan være de modsatte af det berørte selskabs, således som det

netop er tilfældet i den foreliggende sag. Det skal i denne henseende bemærkes, at de negative følger af en udbredelse af forretningsmæssigt følsomme oplysninger aftager i forhold oplysningens alder (jf. i denne retning Rettens kendelse af 15.11.1990, forenede sager T-1/89 - T-4/89 og T-6/89 - T-15/89, Rhône-Poulenc m.fl. mod Kommissionen, Sml. II, s. 637, præmis 23, og af 19.6.1996, forenede sager T-134/94, T-136/94 - T-138/94, T-141/94, T-145/94, T-147/94, T-148/94, T-151/94, T-156/94 og T-157/94, NMH Stahlwerke m.fl. mod Kommissionen, Sml. II, s. 537, præmis 24 og 32).

140 På tidspunktet for vedtagelsen af den anfægtede afgørelse, den 16. juni 2008, var størstedelen af de forretningsmæssigt følsomme oplysninger i de ønskede dokumenter mere end fem får gamle. Som sagsøgeren har understreget, havde GIS-kartellet eksisteret fra den 15. april 1998 til den 11. maj 2004, og det var således udelukkende oplysningerne vedrørende årene 2003 og 2004, som endnu ikke var fem år gamle på tidspunktet for vedtagelsen af den anfægtede afgørelse.

141 Kommissionen har gjort gældende, at den praksis fra Retten, som er citeret ovenfor i præmis 139, vedrørte begrebet »forretningshemmeligheder« og ikke det bredere begreb »forretningsmæssige interesser«, og at den femårsgrænse, som fremgår af punkt 23 i meddelelsen om regler for indsigt konkurrencesager, ikke er en bindende regel, men snarere en »tommelfingerregel«. Derudover har Kommissionen citeret eksempler fra retspraksis, hvor oplysninger er blevet anset for beskyttelsesværdige efter udløbet af denne periode.

142 I denne forbindelse skal det, som Kommissionen med rette har gjort gældende, bemærkes, at der ikke kan være tale om at anvende en streng regel, hvorefter enhver oplysning vedrørende omstændigheder af en vis alder skal anses for ikke længere at påvirke de forretningsmæssige interesser hos det selskab, som den vedrører. Som det allerede er nævnt ovenfor i præmis 139, øger den omstændighed, at de omhandlede oplysninger har opnået en vis alder, sandsynligheden for, at de omhandlede selskabers forretningsmæssige interesser ikke længere vil blive påvirket i et omfang, der begrunder anvendelsen af en undtagelse til åbenhedsprincippet, som er udtrykt i forordning nr. 1049/2001. Henset til, at oplysningerne vedrørende de omhandlede selskabers forretningsmæssige aktiviteter i det foreliggende tilfælde dækker over en 16-årig periode (1988-2004), skal det bemærkes, at Kommissionen under alle omstændigheder var forpligtet til at foretage en konkret og individuel undersøgelse af de ønskede dokumenter i henhold til undtagelsen om beskyttelsen af forretningsmæssige interesser og ikke kunne begrænse sig til blot at foretage en generel vurdering af dokumenter henhørende under kategori 1-4. Da Kommissionen ikke har foretaget en sådan undersøgelse, har den ikke ført tilstrækkeligt bevis for, at en udbredelse af de ønskede dokumenter ville have skadet visse juridiske personers forretningsmæssige interesser.

143 I denne sammenhæng må Kommissionens argument om, at det ikke var nødvendigt at foretage en ny konkret og udtømmende undersøgelse af forskellige dokumenter, eftersom de fortrolige oplysninger i sag COMP/F/38 899 allerede havde været genstand for en undersøgelse med henblik på at kontrollere, om de var beskyttelsesværdige i forbindelse med såvel offentliggørelsen af den ikke-fortrolige version af GIS-beslutningen og meddelelsen af aktindsigt i sagen, forkastes.

144 For det første er dette argument baseret på en sammenblanding af forskellige bestemmelser vedrørende fortrolig behandling af beskyttede oplysninger, som indebærer, at der anvendes forskellige kriterier ved henholdsvis vurderingen af behovet for beskyttelse og afvejningen af de interesser, som taler for og imod en adgang til aktindsigt. Kommissionen har selv anerkendt dette forhold i punkt 2 i meddelelsen om regler for indsigt i konkurrencesager, som er nævnt ovenfor i præmis 138.

145 For eksempel henhører den ret til aktindsigt i visse sagsakter, som tilkommer virksomheder, hvortil Kommissionen i henhold til artikel 27, stk. 2, i forordning nr. 1/2003 har rettet en klagepunktsmeddelelse, under disse virksomheders ret til forsvar, og som anført ovenfor i præmis 60, kan dokumenter, der er blevet fremskaffet på denne måde, kun benyttes med henblik på retssager eller administrative procedurer angående anvendelsen af artikel 81 EF og 82 EF. Retten til forsvar i egenskab af en specifik ret, som er omfattet af de berørte virksomheders grundlæggende rettigheder,

giver således kun under særlige omstændigheder adgang til indsigt i visse særlige dokumenter, hvorfra kun er undtaget institutionens interne dokumenter, andre virksomheders forretningshemmeligheder og andre fortrolige oplysninger. Derimod giver retten til aktindsigt i henhold til forordning nr. 1049/2001, som en almindelig ret, potentielt uden nogen begrænsning for så vidt angår anvendelsen af de udleverede dokumenter aktindsigt i alle institutionernes dokumenter, idet denne aktindsigt kan nægtes af en række grunde, som er opregnet i forordningens artikel 4. Under hensyn til disse forskelle kan den omstændighed, at Kommissionen allerede har vurderet, i hvilken udstrækning den kunne give adgang til oplysningerne i sag COMP/F/38 899 i forbindelse med aktindsigt i medfør af retten til forsvar, eller i hvilken udstrækning disse oplysninger skulle offentliggøres, i den ikke-fortrolige version af GIS-beslutningen, ikke fritage Kommissionen fra forpligtelsen til at foretage en ny undersøgelse af disse spørgsmål i lyset af de særlige betingelser, der er forbundet med retten til aktindsigt i henhold til forordning nr. 1049/2001.

146 Det fremgår for det andet af bemærkningerne i præmis 139-142 ovenfor, at alene den omstændighed, at der er forløbet en vis tid, kan være medvirkende til, at behovet for beskyttelse gradvist mindskes med henvisning til forretningsmæssige interesser og oplysningerne i sag COMP/F/38 899. Den omstændighed alene, at der er forløbet en periode på over to år mellem den aktindsigt, der i april 2006 blev givet i sagsakterne i henhold til artikel 27, stk. 2, i forordning nr. 1/2003, og vedtagelsen af den anfægtede afgørelse den 16. juni 2008, er tilstrækkelig til, at Kommissionen er forpligtet til at foretage en ny undersøgelse af de krav om fortrolighed, som følger af beskyttelsen af de berørte virksomheders forretningsmæssige interesser.

147 Endelig bemærkes, interesserne hos virksomheder, der har deltaget i kartellet – og navnlig interesserne hos intervenienterne ABB og Siemens – hvis de ønskede dokumenter ikke udbredes, ikke kan betegnes som forretningsmæssige interesser i udtrykkets egentlige forstand. Henset til den alder, som størstedelen af oplysningerne i den omhandlede sags akter har, synes den interesse, som selskaberne måtte have, hvis de ønskede dokumenter ikke udbredes, ikke at bero på et ønske om at bevare selskabernes konkurrenceevne på GIS-markedet, som de er aktive på, men snarere i deres ønske om at undgå, at der rejses erstatningssager mod dem ved de nationale domstole.

148 Selv om den omstændighed, at et selskab kan blive udsat for erstatningssøgsmål, utvivlsomt kan medføre forhøjede omkostninger for selskabet, om end blot i form af advokathonorarer, og selv i tilfælde, hvor der ikke gives medhold i sådanne søgsmål, forholder det sig ikke desto mindre således, at den interesse, som et selskab, der har deltaget i et kartel, måtte have i at undgå sådanne søgsmål, under alle omstændigheder ikke kan kvalificeres som en forretningsmæssig interesse, og udgør under alle omstændigheder ikke en beskyttelsesværdig interesse, navnlig henset til den adgang, som enhver har til at kræve erstatning for skade, der er påført som følge af en adfærd, der kan begrænse eller fordreje konkurrencen (Domstolens dom i Courage og Crehan-sagen, nævnt i præmis 128 ovenfor, præmis 24 og 26, og dom af 13.7.2006, forenede sager C-295/04 - C-298/04, Manfredi m.fl., Sml. I, s. 6619, præmis 59 og 61).

149 Det fremgår af det foregående, at Kommissionen ikke i tilstrækkeligt omfang har godtgjort, at aktindsigt i de ønskede dokumenter konkret og faktisk ville kunne påvirke de forretningsmæssige interesser hos de virksomheder, der har deltaget i kartellet.

150 Følgelig skal andet led i sagsøgerens første anbringendes tages til følge.

d) Det første anbringendes tredje led vedrørende tilsidesættelse af artikel 4, stk. 3, andet afsnit, i forordning nr. 1049/2001

151 Sagsøgeren har gjort gældende, at Kommissionen har foretaget en urigtig retsanvendelse, idet den, efter fuldstændigt at have udelukket samtlige dokumenter i kategori 5a fra retten til aktindsigt i medfør af artikel 4, stk. 3, andet afsnit, i forordning nr. 1049/2001, bl.a. nægtede aktindsigt i dokumenter, som

ikke indeholder nogen meningstilkendegivelser til internt brug i denne bestemmelses forstand. Kommissionen har heller ikke påvist, hvorledes sagsøgerens adgang til dokumenterne kunne skade dens beslutningsproces, således som det kræves ifølge denne bestemmelse. Efter vedtagelsen af GIS-beslutningen er det nemlig ikke længere sandsynligt, at en udbredelse af interne dokumenter vil kunne påvirke forsøg på at favorisere resultaterne af undersøgelsen.

152 Det skal for det første bemærkes, at artikel 4, stk. 3, i forordning nr. 1049/2001 sondrer klart efter, om en procedure er afsluttet eller ej. På den ene side omfatter anvendelsesområdet for undtagelsen om beskyttelse af beslutningsprocessen ifølge denne bestemmelses første afsnit således ethvert dokument, der er udarbejdet af en institution til internt brug eller modtaget af den, og som vedrører en sag, hvori der endnu ikke er truffet afgørelse af institutionen. På den anden side fastsætter samme bestemmelses andet afsnit, at den omhandlede undtagelse, efter at der er truffet afgørelse, kun omfatter de dokumenter, der indeholder meningstilkendegivelser til internt brug som led i drøftelser og indledende konsultationer inden for den pågældende institution.

153 Det er følgelig kun for en del af dokumenterne til internt brug, nemlig de dokumenter, der indeholder meningstilkendegivelser til internt brug som led i drøftelser og indledende konsultationer inden for den pågældende institution, at andet afsnit i nævnte stk. 3 tillader, at der gives afslag, selv efter at beslutningen er vedtaget, når udbredelsen af disse dokumenter vil være til alvorlig skade for denne institutions beslutningsproces.

154 Det følger heraf, at EU-lovgiver har antaget, at når en beslutning er vedtaget, er kravene til beskyttelse af beslutningsprocessen mindre strenge, således at udbredelsen af ethvert andet dokument end dem, der er nævnt i artikel 4, stk. 3, andet afsnit, i forordning nr. 1049/2001, aldrig kan være til skade for denne proces, og at afslag på udbredelse af et sådant dokument ikke er tilladt, selv om udbredelsen heraf ville have skadet beslutningsprocessen alvorligt, hvis den var sket før vedtagelsen af den omhandlede beslutning (Domstolens dom af 21.7.2011, sag C-506/08 P, Sverige mod MyTravel og Kommissionen, Sml. I, s. 6237, præmis 78-80).

155 I det foreliggende tilfælde skal det understreges, at Kommissionen udelukkende baserede sit afslag på artikel 4, stk. 3, andet afsnit, i forordning nr. 1049/2001 og ikke nævnte bestemmelses første afsnit.

156 Hvad for det andet angår spørgsmålet, om Kommissionen i tilstrækkeligt omfang har bevist, at alle dokumenterne i kategori 5a indeholder meningstilkendegivelser som led i drøftelser og indledende konsultationer som omhandlet i artikel 4, stk. 3, andet afsnit, i forordning nr. 1049/2001, har Kommissionen som svar på et skriftligt spørgsmål fra Retten gjort gældende, at dette begreb for det første omfatter alle dokumenter, som indeholder eller kræver en bedømmelse eller en afgørelse truffet af dens tjenestemænd eller tjenestegrene, for det andet samtlige dokumenter, der er nødvendige med henblik på forberedelsen af dens afgørelse, og for det tredje alle de dokumenter, der tjener til at sikre andre tjenestegrenes deltagelse i proceduren. Ifølge Kommissionen svarer alle dokumenterne i kategori 5a, som den identificerede i sit svar af 9. november 2011 gennem deres sidenummer i sag COMP/F/38 899, til denne definition.

157 Kommissionen baserede sig i denne henseende på Unionens retsinstansers kvalifikation af visse dokumenter, der er begæret aktindsigt i hos Kommissionen inden for rammerne af andre sager. Ifølge Kommissionen fremgår det således af den ovenfor i præmis 154 nævnte dom i sagen Sverige mod MyTravel og Kommissionen, og af Rettens dom af 9. september 2008, MyTravel mod Kommissionen (sag C-403/05, Sml. II, s. 2027), at Unionens retsinstanser har kvalificeret en skrivelse fra GD »Konkurrence« til det rådgivende udvalg som et notat i en sag samt en rapport om konsekvenserne af en dom, og dokumenterne vedrørende forberedelsen af denne rapport, som interne dokumenter indeholdende meningstilkendegivelser som omhandlet i artikel 4, stk. 3, andet afsnit, i forordning nr. 1049/2001. Retten fastslog ligeledes i sin dom af 9. juni 2010, Èditions Jacob mod Kommissionen (sag T-237/05, Sml. II, s. 22245), at en skrivelse fra GD »Konkurrence« til Kommissionens Juridiske

Tjeneste, hvori der anmodes om en udtalelse vedrørende anvendelsen af en lovbestemmelse, og et notat udarbejdet af kommissionsmedlemmet med ansvar for konkurrence, indeholdende et sammendrag af sagsakterne, indeholdt sådanne meningstilkendegivelser.

158 Det skal imidlertid i denne forbindelse bemærkes, at Kommissionen, idet den baserede sig på Unionens retsinstansers vurderinger vedrørende visse dokumenter, ved generaliseringer og analogier forsøger at sidestille begrebet »meningstilkendegivelser til internt brug som led i drøftelser og indledende konsultationer« som omhandlet i artikel 4, stk. 3, andet afsnit, i forordning nr. 1049/2001 med »dokumenter, der er udarbejdet af en institution til internt brug« som omhandlet i bestemmelsens første afsnit. Såfremt en så bred definition af begrebet »meningstilkendegivelser til internt brug som led i drøftelser og indledende konsultationer« accepteres, vil dette imidlertid delvist fratage de to afsnit i artikel 4, stk. 3, deres effektive virkning, idet deres opbygning bl.a. er baseret på det princip, som er blevet fremhævet i den ovenfor i præmis 154 nævnte retspraksis, hvorefter der kun kan gives afslag på aktindsigt i visse dokumenter til internt brug, efter at vedkommende institution har truffet en afgørelse.

159 Kommissionen har således ikke i tilstrækkeligt omfang bevist, at alle dokumenterne i kategori 5a indeholder meningstilkendegivelser som omhandlet i artikel 4, stk. 3, andet afsnit, i forordning nr. 1049/2001.

160 Selv om de begrundelser, som Kommissionen har påberåbt sig i forbindelse med sagen for Retten, og som er gengivet ovenfor i præmis 156, ganske vist kan sandsynliggøre den antagelse, at mange af dokumenterne i kategori 5a indeholder sådanne meningstilkendegivelser, må det fastslås, at disse begrundelser – og navnlig den fortrolige version af listen over dokumenter i sag COMP/F/38 899 og identifikationen ved hjælp af sidenummerering af dokumenterne i de tre underkategorier til kategori 5a – ikke blevet påberåbt af Kommissionen i den anfægtede afgørelse, og de kan derfor ikke anses for at have været afgørende for vedtagelsen af denne afgørelse. Med henblik på sagens afgørelse skal det derfor konstateres, at Kommissionen ikke har bevist, at samtlige dokumenter i kategori 5a indeholder meningstilkendegivelser som omhandlet i artikel 4, stk. 3, andet afsnit, i forordning nr. 1049/2001.

161 Den anfægtede afgørelse er dermed behæftet med en retlig fejl, for så vidt som Kommissionen antog, at samtlige dokumenter i kategori 5a indeholdt meningstilkendegivelser som omhandlet i artikel 4, stk. 3, andet afsnit, i forordning nr. 1049/2001.

162 Hvad angår den argumentation, som Kommissionen i den anfægtede afgørelse har anvendt for at begrunde sit afslag på aktindsigt i henhold artikel 4, stk. 3, andet afsnit, i forordning nr. 1049/2001, skal det for det tredje bemærkes, at ifølge fast retspraksis forudsætter anvendelsen af denne undtagelse, at det godtgøres, at aktindsigten i de ønskede dokumenter konkret og faktisk kan skade beskyttelsen af Kommissionens beslutningsproces, og at denne risiko for skade kan forudses med en rimelig grad af sandsynlighed og ikke er rent hypotetisk (jf. Rettens dom af 18.12.2008, sag T-144/05, Muñiz mod Kommissionen, Sml. II, s. 335, præmis 74 og den deri nævnte retspraksis).

163 Desuden skal skaden være alvorlig for at være omfattet af undtagelsen i artikel 4, stk. 3, andet afsnit, i forordning nr. 1049/2001. Dette er navnlig tilfældet, når udbredelsen af de omhandlede dokumenter har en væsentlig indvirkning på beslutningsprocessen. Vurderingen af alvorligheden afhænger imidlertid af alle sagens omstændigheder, navnlig de negative virkninger på beslutningsprocessen, som institutionen har påberåbt sig hvad angår de omhandlede dokumenters udbredelse (dommen i sagen Muñiz mod Kommissionen, nævnt i præmis 162 ovenfor, præmis 75).

164 I den foreliggende sag understreges det i den anfægtede afgørelse, at det af hensyn til Kommissionens beslutningsproces er vigtigt at opretholde en atmosfære af tillid og åben debat, for at Kommissionens tjenestegrene frit kan udtrykke deres synspunkter, navnlig for så vidt angår så alvorlige problemer som kartelsager. Dette er en vigtig forudsætning for, at institutionen kan opfylde sin opgave. En

offentliggørelse af interne og foreløbige synspunkter i en undersøgelse i en kartelsag vil gribe ind i denne mulighed og indskrænke det nuværende spillerum hvad angår en ny undersøgelse af disse synspunkter.

165 Kommissionen har tilføjet, at såfremt GIS-beslutningen annulleres som følge af den sag, der er anlagt af deltagerne i GIS-kartellet, vil den være nødsaget til at fortsætte undersøgelsen i sagen. En udbredelse af interne dokumenter ville således kunne fremme forsøg på at påvirke resultaterne af undersøgelsen og dermed alvorligt skade Kommissionens beslutningsproces.

166 Det skal bemærkes, at de påberåbte begrundelser er generelle og abstrakte, og at de ikke er underbygget af detaljerede argumenter hvad angår de omhandlede dokumenters indhold. Sådanne betragtninger kan således påberåbes med hensyn til et hvilket som helst dokument af samme art. De kan derfor ikke begrunde afslaget på aktindsigt i de dokumenter, der er ønsket i denne sag, idet det fortolkningsprincip, hvorefter undtagelserne i artikel 4 i forordning nr. 1049/2001 – og navnlig undtagelsen i forordningens artikel 4, stk. 3, andet afsnit – skal fortolkes indskrænkende, ellers ville blive tilsidesat. Det skal særligt understreges, at Kommissionen på ingen måde har præciseret, hvorledes en tredjemand vil kunne forsøge at »påvirke resultaterne af undersøgelse«, såfremt sagen genoptages.

167 Hvad særligt angår den nævnte situation, hvorefter Kommissionen, da GIS-beslutningen er blevet annulleret, skal vedtage en ny beslutning, bemærkes, at Kommissionen forsøger at sammenligne eller sidestille den foreliggende situation – der som anført i præmis 117-119 er kendetegnet ved, at Kommissionen allerede har truffet en afgørelse – med en situation, hvor der endnu ikke er truffet en afgørelse. Under hensyn til den retspraksis, som er nævnt ovenfor i præmis 152-154, hvorefter der opstilles betydeligt strengere krav for at kunne nægte aktindsigt efter, at der er truffet en afgørelse, er det imidlertid nødvendigt at undgå enhver sammenblanding af de faktiske betingelser for anvendelsen af de to afsnit i artikel 4, stk. 3, i forordning nr. 1049/2001.

168 Heraf følger, at i den udstrækning dokumenterne i kategori 5a indeholder meningstilkendegivelser som omhandlet i artikel 4, stk. 3, andet afsnit, i forordning nr. 1049/2001, har Kommissionen fejlagtigt vurderet, at deres udbredelse ville være til alvorlig skade for dens beslutningsproces.

169 Den anfægtede afgørelse er dermed behæftet med en retlig fejl, for så vidt som den er baseret på undtagelsen i artikel 4, stk. 3, andet afsnit, i forordning nr. 1049/2001.

170 Følgelig bør det tredje led i sagsøgerens første anbringende tiltrædes.

171 Henset til det ovenstående og i overensstemmelse med konstateringerne ovenfor i præmis 37 må anbringendet om en åbenbar fejlvurdering af rækkevidden af begæringen om aktindsigt for så vidt angår kategori 5a for det første tiltrædes, og den anfægtede afgørelse bør derfor annulleres, for så vidt der hermed nægtes aktindsigt i disse dokumenter.

172 I overensstemmelse med konstateringerne ovenfor i præmis 110 og 111 bør der gives medhold i klagepunktet om, at der ikke er foretaget en konkret og individuel undersøgelse af de ønskede dokumenter, dog med undtagelse af dokumenterne i kategori 3 og udelukkende for så vidt angår undtagelsen i artikel 4, stk. 2, tredje led, i forordning nr. 1049/2001.

173 For det skal tredje skal det første anbringendes første led om tilsidesættelse af artikel 4, stk. 2, tredje led, i forordning nr. 1049/2001 for så vidt angår dokumenterne i kategori 1, 2, 3, 4 og 5a i overensstemmelse med konstateringerne i præmis 129 og 130 tiltrædes, i den udstrækning Kommissionen fejlagtigt fastslog, at undtagelsen om beskyttelsen af undersøgelsens formål fandt anvendelse i det foreliggende tilfælde.

174 For det fjerde skal første anbringendes andet led om tilsidesættelse af artikel 4, stk. 2, første led, i forordning nr. 1049/2001 i overensstemmelse med konstateringerne i præmis 149 og 150 tiltrædes, for så vidt som Kommissionen fejlagtigt fastslog, at udbredelsen af dokumenterne i kategori 1-4 ville påvirke de forretningsmæssige interesser hos de virksomheder, som har deltaget i GIS-kartellet.

175 For det femte skal første anbringendes tredje led om tilsidesættelse af artikel 4, stk. 3, andet afsnit, i forordning nr. 1049/2001 i overensstemmelse med konstateringerne i præmis 161 og 168-171 tiltrædes, for så vidt som Kommissionen fejlagtigt fastslog, at alle dokumenterne i kategori 5a indeholdt meningstilkendegivelser som omhandlet i denne bestemmelse, og for så vidt som den fejlagtigt antog, at udbredelsen af disse dokumenter ville være til alvorlig skade for institutionens beslutningsproces.

176 Heraf følger, at den anfægtede afgørelse bør annulleres i det hele, uden at det er fornødent at behandle sagsøgerens andet og tredje anbringende.

Sagens omkostninger

177 Ifølge procesreglementets artikel 87, stk. 2, pålægges det den tabende part at betale sagens omkostninger, hvis der er nedlagt påstand herom. Da Kommissionen har tabt sagen, bør det pålægges den at betale sagens omkostninger i overensstemmelse med sagsøgerens påstand herom.

178 Kongeriget Sverige, ABB og Siemens bærer deres egne omkostninger i henhold til bestemmelserne i procesreglementets artikel 87, stk. 4, første og tredje afsnit.

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

RETTEN (Fjerde Afdeling):

1) Kommissionens afgørelse SG.E.3/MV/psi D (2008) 4931 af 16. juni 2008, hvorved der gives afslag på aktindsigt i sagsakterne i sag COMP/F/38 899 – GIS-anlæg, annulleres.

2) Europa-Kommissionen bærer sine egne omkostninger og betaler de af EnBW Energie Baden-Württemberg AG afholdte omkostninger.

3) Kongeriget Sverige, ABB Ltd og Siemens AG bærer deres egne omkostninger.

Pelikánová Jürimäe Van der Woude

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 22. maj 2012.

Underskrifter

Indhold

Tvistens baggrund 2

Retsforhandlinger og parternes påstande 3

Retlige bemærkninger 4

A – Om formaliteten med hensyn til klagepunktet vedrørende en manglende konkret og individuel undersøgelse af dokumenterne 5

B – Om realiteten 5

1. Det fjerde anbringende vedrørende en åbenbar fejlagtig vurdering af rækkevidden af begæringen om aktindsigt 5

2. Det første anbringende vedrørende tilsidesættelse af artikel 4, stk. 2, første og tredje led, og artikel 4, stk. 3, andet afsnit, i forordning nr. 1049/2001 6

a) Hvorvidt betingelserne for, at Kommissionen kan fravige forpligtelsen til at foretage en konkret og individuel undersøgelse af de ønskede dokumenter, er opfyldt i den foreliggende sag 7

Den i den anfægtede afgørelse påberåbte første undtagelse om, at det på grundlag af en generel formodning er åbenbart, at aktindsigt skal nægtes 9

Den anden i den anfægtede afgørelse påberåbte undtagelse om en undersøgelse af kategorier af dokumenter 11

– Efterprøvelse af undtagelsen i den anfægtede afgørelses punkt 3 om beskyttelsen af formålet med undersøgelser 12

– Efterprøvelsen af undtagelsen i den anfægtede afgørelses punkt 4 om beskyttelse af de forretningsmæssige interesser 13

– Efterprøvelsen af undtagelsen om beskyttelsen af Kommissionens beslutningsproces i den anfægtede afgørelses punkt 3 14

Efterprøvelsen af den i Kommissionens svarskrift påberåbte undtagelse om en usædvanlig og urimelig stor arbejdsmængde 15

b) Det første anbringendes første led vedrørende tilsidesættelse af artikel 4, stk. 2, tredje led, i forordning nr. 1049/2001 18

c) Det første anbringendes andet led vedrørende tilsidesættelse af artikel 4, stk. 2, første led, i forordning nr. 1049/2001 20

d) Det første anbringendes tredje led vedrørende tilsidesættelse af artikel 4, stk. 3, andet afsnit, i forordning nr. 1049/2001 23

Sagens omkostninger 27