Rättsfallssamlingen

DOMSTOLENS DOM (tredje avdelningen)

den 28 juni 2012 *

”Överklagande — Tillgång till institutionernas handlingar — Förordning (EG) nr 1049/2001 — Handlingar i ett ärende avseende kontroll av en företagskoncentration — Förordning (EG) nr 139/2004 — Avslag på ansökan om tillgång till handlingar — Undantagen till skydd för syftet med utredningar, till skydd för affärsintressen, till skydd för juridisk rådgivning samt till skydd för institutionernas beslutsförfarande”

I mål C-477/10 P,

angående ett överklagande enligt artikel 56 i stadgan för Europeiska unionens domstol, som ingavs den 23 september 2010,

Europeiska kommissionen, företrädd av B. Smulders, P. Costa de Oliveira och V. Bottka, samtliga i egenskap av ombud, med delgivningsadress i Luxemburg,

klagande,

i vilket de andra parterna är:

Agrofert Holding a.s., Prag (Tjeckien), företrätt av R. Pokorný och D. Šalek, advokàti,

sökande i första instans,

Polski Koncern Naftowy Orlen SA, Płock (Polen), företrätt av S. Sołtysiński, K. Michałowska och A. Krasowska-Skowrońska, avocats,

Konungariket Danmark, företrätt av S. Juul Jørgensen, i egenskap av ombud,

Republiken Finland,

Konungariket Sverige, företrätt av K. Petkovska och S. Johannesson, båda i egenskap av ombud,

intervenienter i första instans,

meddelar

DOMSTOLEN (tredje avdelningen)

sammansatt av avdelningsordföranden K. Lenaerts samt domarna E. Juhász (referent), G. Arestis, T. von Danwitz och D. Šváby,

generaladvokat: P. Cruz Villalón,

* Rättegångsspråk: engelska.

justitiesekreterare: förste handläggaren L. Hewlett,

efter det skriftliga förfarandet och förhandlingen den 8 september 2011,

och efter att den 8 december 2011 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

Dom

1 Europeiska kommissionen har yrkat att domstolen ska upphäva den dom som Europeiska unionens tribunal meddelade den 7 juli 2010 i mål T-111/07, Agrofert Holding mot kommissionen (nedan kallad den överklagade domen), i vilken tribunalen ogiltigförklarade kommissionens beslut D (2007) 1360 av den 13 februari 2007 (nedan kallat det omtvistade beslutet) att avslå ansökan om tillgång till handlingarna i ärende COMP/M.3543 som avsåg en företagskoncentration mellan det polska bolaget Polski Koncern Naftowy Orlen SA (nedan kallat PKN Orlen) och det tjeckiska bolaget Unipetrol och som handlagts enligt rådets förordning (EG) nr 139/2004 av den 20 januari 2004 om kontroll av företagskoncentrationer (EG:s koncentrationsförordning) (EUT L 24, s. 1).

Tillämpliga bestämmelser

2 I rådets och Europaparlamentets förordning (EG) nr 1049/2001 av den 30 maj 2001 om allmänhetens tillgång till Europaparlamentets, rådets och kommissionens handlingar (EGT L 145, s. 43), vilken antogs med stöd av artikel 255.2 EG (nu artikel 15 FEUF i ändrad lydelse), fastställs principerna, villkoren och gränserna för rätten till tillgång till dessa institutioners handlingar.

3 I artikel 4 i förordningen, vilken har rubriken ”Undantag”, föreskrivs följande:

”...

2. Institutionerna skall vägra att ge tillgång till en handling om ett utlämnande skulle undergräva skyddet för:

— en fysisk eller juridisk persons affärsintressen, inklusive immateriella rättigheter,

— rättsliga förfaranden och juridisk rådgivning,

— syftet med inspektioner, utredningar och revisioner,

om det inte föreligger ett övervägande allmänintresse av utlämnandet.

3. Tillgång till en handling som upprättats av en institution för internt bruk eller mottagits av en institution, och som gäller en fråga där institutionen inte fattat något beslut, skall vägras om utlämnande av handlingen allvarligt skulle undergräva institutionens beslutsförfarande, om det inte föreligger ett övervägande allmänintresse av utlämnandet.

Tillgång till en handling som innehåller yttranden för internt bruk och som är en del av överläggningar och inledande samråd inom den berörda institutionen skall vägras även efter det att beslutet fattats, om utlämnande av handlingen allvarligt skulle undergräva institutionens beslutsförfarande, om det inte föreligger ett övervägande allmänintresse av utlämnandet.

4. För handlingar som härrör från tredje part skall institutionen samråda med den berörda tredje parten för att bedöma om de undantag som anges i punkterna 1 och 2 skall tillämpas, om det inte är uppenbart att handlingen skall eller inte skall lämnas ut.

...

6. Om enbart delar av den begärda handlingen omfattas av något av undantagen, skall övriga delar av handlingen lämnas ut.

7. De undantag som anges i punkterna 1–3 ovan skall enbart tillämpas under den period då skyddet är motiverat på grundval av handlingens innehåll. Undantagen får gälla i högst 30 år. För handlingar som omfattas av undantagen gällande privatliv eller affärsintressen och för känsliga handlingar får undantagen om det är nödvändigt fortsätta att gälla även efter denna period."

4 I artikel 17 i förordning nr 139/2004, som har rubriken "Sekretess", föreskrivs följande:

"1. Upplysningar som har inhämtats med stöd av denna förordning får endast användas för det med begäran, undersökningen eller hörandet avsedda ändamålet.

2. Utan att det påverkar tillämpningen av artikel 4.3 samt artiklarna 18 och 20, får kommissionen och medlemsstaternas behöriga myndigheter samt deras tjänstemän och övriga anställda samt övriga personer som arbetar under dessa myndigheters övervakning, liksom tjänstemän vid andra myndigheter i medlemsstaterna, inte röja upplysningar som de har inhämtat med stöd av denna förordning och som är av sådant slag att de omfattas av sekretess.

…"

5 I artikel 18.3 i samma förordning föreskrivs följande:

"Kommissionen skall grunda sitt beslut endast på invändningar som parterna har fått tillfälle att yttra sig över. Parternas rätt att gå i svaromål skall iakttas fullt ut under förfarandet. Åtminstone de direkt berörda parterna skall få ta del av akten, varvid hänsyn skall tas till företags berättigade intresse av att deras affärshemligheter skyddas."

6 Kommissionens förordning (EG) nr 802/2004 av den 7 april 2004 om tillämpning av rådets förordning (EG) nr 139/2004 om kontroll av företagskoncentrationer (EUT L 133, s. 1) antogs med stöd av bemyndigandet i artikel 23.1 i förordning nr 139/2004. I artikel 17 i förordning nr 802/2004, som har rubriken "Tillgång till och användning av handlingar", föreskrivs följande:

"1. På begäran skall kommissionen bevilja de parter till vilka den har riktat ett meddelande om invändningar tillgång till handlingar i ärendet så att de kan utöva sin rätt till försvar. Tillgång till handlingar skall beviljas efter delgivningen av meddelandet om invändningar.

2. Kommissionen skall på begäran också ge de andra berörda parter som har underrättats om invändningarna tillgång till handlingar i ärendet, i den mån det är nödvändigt för att de skall kunna förbereda sina kommentarer.

3. Rätten till tillgång till handlingar i ärendet skall inte omfatta konfidentiella uppgifter eller interna handlingar hos kommissionen eller medlemsstaternas behöriga myndigheter. Rätten till tillgång till handlingar i ärendet skall inte heller omfatta skriftväxling mellan kommissionen och medlemsstaternas behöriga myndigheter eller mellan de senare.

4. Handlingar som erhållits genom rätten till tillgång till handlingar i ärendet enligt denna artikel får endast användas för det relevanta förfarandet enligt [förordning nr 139/2004]."

Bakgrund till tvisten och beslutet att avslå ansökan om tillgång till handlingarna

7 I den överklagade domen anges följande:

"1 Genom beslut av den 20 april 2005 godkände [kommissionen], med tillämpning av artikel 6.1 b [i förordning nr 139/2004], det polska bolaget [PKN Orlens] planerade förvärv av kontroll över det tjeckiska bolaget Unipetrol genom köp av aktier, vilket hade anmälts till kommissionen den 11 mars 2005.

2 I en skrivelse av den 28 juni 2006 ansökte sökandebolaget, Agrofert Holding a.s. [nedan kallat Agrofert], med stöd av [förordning nr 1049/2001] om att kommissionen skulle ge bolaget tillgång till alla icke offentliggjorda handlingar avseende anmälan och förfarandet som föregick anmälan av PKN Orlens förvärv av Unipetrol.

…

4 [Kommissionens generaldirektorat (GD) Konkurrens] avslog ansökan om tillgång till handlingar i en skrivelse av den 2 augusti 2006. Efter att ha framhävt ansökans generella karaktär slog kommissionen fast att de aktuella handlingarna omfattades av undantagen i artikel 4.2 och 4.3 i förordning nr 1049/2001. Kommissionen tillade att ett utlämnande av de handlingar som härrörde från de anmälande parterna och från tredje parter skulle strida mot den sekretess som föreskrivs i artikel [339 FEUF] och i artikel 17.1 och 17.2 i förordning [nr 139/2004]. Härutöver anförde kommissionen att det inte var möjligt att bevilja tillgång till delar av de aktuella handlingarna och att det inte hade framförts något argument för att det förelåg ett övervägande allmänintresse av utlämnandet.

5 Sökandebolaget ingav, genom en skrivelse av den 18 augusti 2006, en bekräftande ansökan till kommissionen ... Sökandebolaget bestred kommissionens avslagsbeslut bland annat på den grunden att bolaget borde ha fått tillgång till delar av de efterfrågade handlingarna. Härutöver gjordes det gällande att det fanns ett övervägande allmänintresse av utlämnandet av de aktuella handlingarna, eftersom sökandebolaget och minoritetsaktieägarna i Unipetrol lidit skada.

...

9 Kommissionens generalsekretariat bekräftade, genom [det omtvistade beslutet], att ansökan om tillgång till handlingar skulle avslås beträffande de fyra angivna kategorierna av handlingar.

10 Kommissionen fann för det första att de handlingar som hade utväxlats mellan kommissionen och de anmälande parterna innehåller känsliga affärsuppgifter avseende de anmälande parternas affärsstrategier, omsättning, marknadsandelar och kundrelationer. Undantaget i artikel 4.2 första strecksatsen i förordning nr 1049/2001 ansågs därmed tillämpligt. ... Kommissionen hänvisade även till artikel 17 i [förordning nr 139/2004] om kravet på sekretess ... Kommissionen tillade att alla handlingar som de anmälande parterna ingett i ett ärende avseende kontroll av en företagskoncentration nödvändigtvis innehåller känsliga affärsuppgifter, eftersom syftet med förfarandet är att undersöka huruvida en anmäld koncentration innebär att de anmälande parterna får en ställning på marknaden som på ett påtagligt sätt kan påverka konkurrensen.

11 Kommissionen fann även att undantaget i artikel 4.2 tredje strecksatsen i förordning nr 1049/2001, vilket särskilt avser skyddet för syftet med utredningar, var tillämpligt. Enligt kommissionen måste parterna i ett företagskoncentrationsärende kunna ha berättigade förväntningar på att känsliga affärsuppgifter i de handlingar som getts in inte lämnas ut. Kommissionen anser att ett utlämnande av de aktuella handlingarna skulle äventyra förtroendet mellan kommissionen och företagen ...

12 För det andra fann kommissionen att de handlingar som den hade utväxlat med tredje parter omfattas av undantagen i artikel 4.2 första och tredje strecksatserna i förordning nr 1049/2001 och att skälen härför är desamma som dem som angetts avseende de handlingar den hade utväxlat med de anmälande parterna.

…

14 För det fjärde angav kommissionen att det rörde sig om följande interna handlingar:

— ... (handling nr 1),

— en skrivelse med begäran om samråd mellan kommissionens avdelningar innehållande ett förslag till beslut avseende anmälan (handling nr 2),

— ett yttrande från rättstjänsten med anledning av ovannämnda skrivelse med begäran om samråd (handling nr 3),

— e-postkorrespondens mellan den behöriga avdelningen och rättstjänsten avseende förslaget till beslut (handling nr 4),

— svar från andra berörda avdelningar med anledning av ovannämnda skrivelse med begäran om samråd (handling nr 5),

— ... (handling nr 6),

— ... (handling nr 7).

15 [Handlingarna nr 1, 6 och 7 var inte föremål för talan.]

16 Kommissionen fann att ett utlämnande av någon av handlingarna nr 2–5 allvarligt skulle undergräva dess beslutsförfarande i den mening som avses i artikel 4.3 andra stycket i förordning nr 1049/2001. Kommissionen framhöll att det är fråga om ett kollektivt beslutsförfarande och att det är nödvändigt att upprätthålla förtroendet hos dess avdelningar. Enligt kommissionen återspeglar dessa handlingar ställningstaganden och interna diskussioner inom avdelningarna, varvid tjänstemännen uttryckt sig fritt. Om dessa handlingar utlämnades i förevarande fall skulle friheten att uttrycka sin uppfattning allvarligt undergrävas ... Dessutom skulle ett utlämnande minska samarbetsviljan hos … de företag som berörs av anmälan och hos tredje parter.

17 Kommissionen fann att handlingarna nr 3 och 4 även omfattades av undantaget avseende skydd för juridisk rådgivning i artikel 4.2 andra strecksatsen i förordning nr 1049/2001 ...

18 Kommissionen tillade slutligen att det inte förelåg något övervägande allmänintresse av utlämnandet av de aktuella handlingarna och att det inte heller var möjligt att ge tillgång till delar av handlingarna. I detta hänseende anförde kommissionen att eftersom syftet med kommissionens utredning var att undersöka marknadsvillkoren för den planerade företagskoncentrationen ... så var det inte möjligt att identifiera vilka delar av de handlingar som hade utväxlats mellan kommissionen och de berörda parterna 'som inte innehåller [affärsuppgifter] eller saknar samband med utredningen och som skulle vara begripliga trots att de tas ur sitt sammanhang'. ... Kommissionen anförde slutligen att den offentliggjorda versionen av beslutet avseende den aktuella företagskoncentrationen per definition innehåller de uppgifter som kan lämnas ut och utgör ett delvis utlämnande av de avsnitt i de efterfrågade handlingarna som inte omfattas av något av de tillämpliga undantagen."

Den överklagade domen

8 Genom ansökan som inkom till förstainstansrättens kansli den 13 april 2007 väckte Agrofert talan om ogiltigförklaring av det omtvistade beslutet samt yrkade att kommissionen skulle förpliktas att lämna ut de begärda handlingarna till bolaget.

9 I punkterna 39–41 i den överklagade domen avvisade tribunalen det senare yrkandet på den grunden att en institution vars rättsakt ogiltigförklaras enligt artikel 266 FEUF är skyldig att vidta de åtgärder som krävs för att följa domen.

10 Som grund för yrkandet om ogiltigförklaring av det omtvistade beslutet åberopade Agrofert i första hand att förordning nr 1049/2001 hade åsidosatts. Till stöd härför gjorde Agrofert gällande att det inte var korrekt att tillämpa undantagen i artikel 4.2 och 4.3 i förordningen på de aktuella handlingarna. Tribunalen prövade varje kategori av handlingar utifrån vart och ett av de undantag som låg till grund för det omtvistade beslutet.

Beslutet om avslag på ansökan om tillgång till de handlingar som hade utväxlats mellan kommissionen och de anmälande parterna samt mellan kommissionen och tredje parter

Undantaget till skydd för affärsintressen i artikel 4.2 första strecksatsen i förordning nr 1049/2001

11 Tribunalen konstaterade inledningsvis, i punkterna 54 och 55 i den överklagade domen, att de handlingar som hade utväxlats mellan kommissionen och de anmälande parterna samt mellan kommissionen och tredje parter kunde innehålla uppgifter som var känsliga i affärsmässigt hänseende och som i förekommande fall skulle kunna omfattas av undantaget till skydd för affärsintressen i artikel 4.2 första strecksatsen i förordning nr 1049/2001.

12 Tribunalen fann vidare, i punkterna 57–60 i den överklagade domen, att den prövning som ska göras vid handläggningen av en ansökan om tillgång till handlingar, med beaktande av att undantagen i artikel 4 i förordning nr 1049/2001 ska tolkas och tillämpas restriktivt, ska vara konkret och att enbart den omständigheten att en handling rör ett intresse som omfattas av ett undantag inte är tillräckligt för att tillämpa detta. Enligt tribunalen framgår det av artikel 4.1–4.3 i förordningen att alla de undantag som anges där är formulerade på så sätt att de ska vara tillämpliga på ”en” handling. Institutionen kan således endast genom en konkret och individuell prövning av varje enskild handling bedöma huruvida det är möjligt att ge sökandena tillgång till delar av de efterfrågade handlingarna.

13 Enligt punkterna 61–64 i den överklagade domen framgår det emellertid inte alls av motiveringen till det omtvistade beslutet att en sådan prövning verkligen gjorts. I beslutet anges i allmänna och abstrakta ordalag att alla de handlingar som de anmälande parterna tillhandahållit, med hänsyn till beskaffenheten av förfarandet för kontroll av företagskoncentrationer, nödvändigtvis rör känsliga affärsuppgifter. Sådana påståenden ansågs emellertid alltför vaga och allmänna för att kunna utgöra bevis för att en konkret och faktisk prövning av var och en av de aktuella handlingarna hade gjorts i förevarande fall. Tribunalen fann, i punkt 65 i den överklagade domen, att det var fullt möjligt i förevarande fall att upprätta en förteckning över handlingar som hade utväxlats mellan kommissionen och parterna och att beskriva innehållet i varje enskild handling, utan att avslöja uppgifter som måste förbli konfidentiella.

14 Enligt punkterna 68–70 i den överklagade domen tillbakavisade tribunalen kommissionens argument avseende kravet på sekretess och skyddet för affärshemligheter enligt artikel 339 FEUF och artikel 17 i förordning nr 139/2004. Tribunalen fann att det endast var vissa uppgifter som kunde anses utgöra affärshemligheter och att kravet på sekretess inte har en sådan räckvidd att det kan åberopas som skäl för att generellt och abstrakt avslå en ansökan om tillgång till handlingar. Eftersom alla uppgifter som inhämtats i ett förfarande för kontroll av företagskoncentrationer inte nödvändigtvis omfattas av sekretess innebär det krav på sekretess och det skydd för affärshemligheter som följer av ovannämnda bestämmelser inte att kommissionen kan underlåta att göra en konkret prövning av var och en av de aktuella handlingarna i enlighet med artikel 4.2 i förordning nr 1049/2001. Enligt punkt 77 i den överklagade domen innebär inte heller den omständigheten att parterna i ett förfarande för kontroll av företagskoncentrationer har översänt handlingarna såsom konfidentiella handlingar i enlighet med förordning nr 139/2004 att kommissionen befrias från skyldigheten att, när den mottar en ansökan om tillgång till handlingar med stöd av förordning nr 1049/2001, göra en konkret prövning av varje enskild handling.

15 Tribunalen fann, i punkterna 73–76 i den överklagade domen, att artikel 8 i Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, som undertecknades i Rom den 4 november 1950 (nedan kallad Europakonventionen), vilken behandlar rätten till skydd för privatlivet – för det fall den kunde åberopas i förevarande fall – inte skulle kunna befria kommissionen från skyldigheten att göra en konkret och faktisk prövning av var och en av de aktuella handlingarna. Enligt punkterna 78–80 i den överklagade domen godtog tribunalen inte heller – mot bakgrund av artikel 2.3 i förordning nr 1049/2001, enligt vilken allmänheten har tillgång till alla

handlingar som finns hos eller har mottagits av en institution – argumentet att det är uppenbart att de handlingar som tillhandahållits avseende en företagskoncentration omfattas av undantaget i artikel 4.2 första strecksatsen i förordningen.

16 I punkterna 81–89 i den överklagade domen underkände tribunalen även argumentet att PKN Orlen hade berättigade förväntningar på att de handlingar som getts in i ett ärende avseende kontroll av en företagskoncentration, enligt vad som framgår av artikel 17 i förordning nr 139/2004, inte skulle lämnas ut. Tribunalen konstaterade att denna bestämmelse inte ger en absolut rätt till konfidentiell behandling av alla handlingar som företagen ger in och fann att den motivering som getts för att avslå ansökan om tillgång till sådana handlingar måste prövas endast utifrån de undantag som föreskrivs i artikel 4 i förordning nr 1049/2001. Tribunalen fann även att artikel 17.1 i förordning nr 139/2004 endast anger det sätt på vilket kommissionen kan använda de uppgifter som den tillhandahållits och inte reglerar den rätt till tillgång till handlingar som säkerställs i förordning nr 1049/2001.

Undantaget till skydd för syftet med utredningar i artikel 4.2 tredje strecksatsen i förordning nr 1049/2001

17 Tribunalen godtog, i punkterna 96–99 i den överklagade domen, det faktum att handlingar som ges in i ett ärende avseende kontroll av en företagskoncentration har samband med en utredning i den mening som avses i artikel 4.2 tredje strecksatsen i förordning nr 1049/2001 och erinrade om att denna bestämmelse ska tolkas så, att den endast är tillämplig om ett utlämnande av de aktuella handlingarna riskerar att äventyra slutförandet av utredningen. I förevarande fall hade emellertid, enligt tribunalen, kommissionens utredning, vilken utmynnat i beslutet av den 20 april 2005 att inte motsätta sig företagskoncentrationen, redan avslutats vid den tidpunkt då det omtvistade beslutet antogs. Ett utlämnande av dessa handlingar hade därmed inte kunnat äventyra slutförandet av utredningen. När det gäller kommissionens argument att ett utlämnande av handlingarna skulle äventyra det ömsesidiga förtroendet mellan kommissionen och företagen och undergräva effektiviteten i handläggningen av ärenden avseende kontroll av företagskoncentrationer fann tribunalen, i punkterna 100–103 i den överklagade domen, att dessa påståenden var mycket vaga, allmänna och hypotetiska och inte kunde läggas till grund för att kommissionens argumentation faktiskt gällde för var och en av de aktuella handlingarna.

Beslutet om avslag på ansökan om tillgång till delar av de handlingar som hade utväxlats mellan kommissionen och de anmälande parterna samt mellan kommissionen och tredje parter, vilket antagits med stöd av undantaget i artikel 4.6 i förordning nr 1049/2001

18 Tribunalen fann, i punkterna 107–113 i den överklagade domen att artikel 4.6 i förordning nr 1049/2001 visserligen inte innebär att det i varje enskilt fall måste ges tillgång till delar av handlingarna, men att den icke desto mindre förutsätter att det görs en konkret och individuell prövning av innehållet i varje enskild handling. En bedömning av handlingarna per kategori snarare än utifrån de konkreta uppgifter de innehåller är således otillräcklig. Kommissionens argument att alla de uppgifter de anmälande parterna och tredje parter lämnat har ett sådant inbördes samband att det inte var möjligt att identifiera de delar som det skulle kunna ges tillgång till kan följaktligen inte godtas, eftersom kommissionen härvid synes ha förutsatt, efter en helhetsbedömning och utan att göra någon konkret och individuell prövning av innehållet i varje enskild handling, att ett utlämnande av alla de begärda handlingarna, även om ett sådant utlämnande endast skulle avse delar härav, skulle skada de skyddade intressena.

19 Mot bakgrund härav slog tribunalen, i punkt 116 i den överklagade domen, fast att det omtvistade beslutet skulle ogiltigförklaras i den del kommissionen avslog ansökan om tillgång till de handlingar som hade utväxlats mellan kommissionen och de anmälande parterna samt mellan kommissionen och tredje parter, eftersom kommissionen inte hade visat att ett utlämnande av dessa handlingar skulle medföra konkret och faktisk skada på de skyddade intressena.

Beslutet om avslag på ansökan om tillgång till juridisk rådgivning, vilket antagits med stöd av undantaget i artikel 4.2 andra strecksatsen i förordning nr 1049/2001

20 Den juridiska rådgivning som avsågs i det aktuella ärendet var yttrandet från kommissionens rättstjänst med anledning av skrivelsen med begäran om samråd mellan kommissionens avdelningar (intern handling nr 3) och e-postkorrespondensen mellan den behöriga avdelningen och rättstjänsten avseende förslaget till beslut (intern handling nr 4). Tribunalen fann, i punkt 123 i den överklagade domen, att undantaget i artikel 4.2 andra strecksatsen i förordning nr 1049/2001 har till syfte att skydda institutionernas intresse av att få sanningsenlig, objektiv och fullständig juridisk rådgivning men att det framgår av punkterna 42 och 43 i domstolens dom av den 1 juli 2008 i de förenade målen C-39/05 P och C-52/05 P, Sverige och Turco mot rådet (REG 2008, s. I-4723), att risken för att detta intresse skadas rimligen måste kunna förutses och inte endast får vara hypotetisk.

21 Tribunalen framhöll, i punkterna 125–128 i den överklagade domen, att även om kommissionen i princip kan grunda sig på allmänna presumtioner och allmänna överväganden som är tillämpliga på vissa kategorier av handlingar, åligger det emellertid institutionen, enligt vad domstolen uttalat i punkt 50 i domen i det ovannämnda målet Sverige och Turco mot rådet, att i varje enskilt fall kontrollera om sådana allmänna överväganden verkligen är tillämpliga på en viss handling som begärs utlämnad. I det omtvistade beslutet grundade sig kommissionen emellertid på ett allmänt övervägande, utan att konkret pröva huruvida detta övervägande, under de omständigheter som förelåg i ärendet, faktiskt var tillämpligt på vart och ett av de juridiska yttranden som efterfrågats. Kommissionen hade således inte styrkt på vilket sätt utlämnandet av den aktuella juridiska rådgivningen i det aktuella fallet skulle medföra en verklig risk, som rimligen kunde förutses och inte endast var hypotetisk, för skyddet för denna rådgivning. Tribunalen fann dessutom, i punkterna 129–131 i den överklagade domen, att öppenhetsprincipen gäller när kommissionen, såsom i detta fall, agerar i egenskap av förvaltningsmyndighet och inte i egenskap av lagstiftare och att skyldigheten att göra en konkret prövning i varje enskilt fall även gäller när det är fråga om mycket kortfattade handlingar.

22 Mot bakgrund härav slog tribunalen, i punkt 132 i den överklagade domen, fast att beslutet om avslag på ansökan om tillgång till den begärda juridiska rådgivningen skulle ogiltigförklaras med motiveringen att kommissionen inte hade visat att ett utlämnande av de aktuella handlingarna konkret och faktiskt skulle undergräva skyddet för juridisk rådgivning.

Beslutet om avslag på ansökan om tillgång till kommissionens interna handlingar, vilket antagits med stöd av undantaget till skydd för beslutsförfarandet i artikel 4.3 andra stycket i förordning nr 1049/2001

23 De interna handlingar som avsågs i det aktuella ärendet var de interna handlingarna nr 2–5. Tribunalen konstaterade, i punkterna 138 och 139 i den överklagade domen, att det rörde sig om handlingar som utgjort underlag för kommissionens slutliga beslut och som innehåller yttranden och att handlingarna således omfattades av tillämpningsområdet för undantaget i artikel 4.3 andra stycket i förordning nr 1049/2001, vilket kan åberopas även efter det att den aktuella institutionen fattat sitt beslut. I punkterna 141–144 i den överklagade domen slog tribunalen fast att tillämpningen av detta undantag emellertid förutsätter att det visas att ett utlämnande av de efterfrågade handlingarna konkret, faktiskt och allvarligt skulle kunna undergräva skyddet för den aktuella institutionens beslutsförfarande och att denna risk rimligen kan förutses och inte endast är hypotetisk. Kommissionens påstående att ett utlämnande av de efterfrågade handlingarna allvarligt skulle undergräva skyddet för institutionens beslutsförfarande i betraktande av att det är fråga om ett kollektivt beslutsförfarande var emellertid allmänt och abstrakt och stöddes inte av någon utförlig argumentation avseende innehållet i de aktuella handlingarna.

24 Tribunalen konstaterade, i punkt 146 i den överklagade domen, att kommissionen hade grundat sina bedömningar på arten av de begärda handlingarna snarare än på de uppgifter som handlingarna faktiskt innehöll, medan dessa bedömningar borde ha grundat sig på en konkret och faktisk prövning

av var och en av de efterfrågade handlingarna. Tribunalen underkände likaledes kommissionens argument avseende förtroendet och yttrandefriheten inom dess avdelningar av det skälet att dessa påståenden framstod som alltför hypotetiska. Med hänsyn härtill konstaterade tribunalen, i punkt 147 i den överklagade domen, att den omständigheten att kommissionens avdelningar hade avgett sina yttranden i ett ärende avseende kontroll av en företagskoncentration i princip inte innebar att det aktuella undantaget omfattade alla interna handlingar innehållande sådana yttranden.

25 Mot bakgrund härav slog tribunalen, i punkt 150 i den överklagade domen, fast att kommissionen inte hade visat att undantaget i artikel 4.3 andra stycket i förordning nr 1049/2001 var tillämpligt på de efterfrågade interna handlingarna.

26 På grundval av alla dessa överväganden ogiltigförklarade tribunalen, i punkt 154 i den överklagade domen, det omtvistade beslutet.

Parternas yrkanden i målet om överklagande

27 Kommissionen har yrkat att domstolen ska

— upphäva den överklagade domen,

— slutligt avgöra de frågor som överklagandet gäller, och

— förplikta Agrofert att ersätta rättegångskostnaderna i båda instanserna.

28 Agrofert har yrkat att domstolen ska

— ogilla överklagandet i dess helhet, och

— förplikta kommissionen att ersätta rättegångskostnaderna.

29 Konungariket Sverige har yrkat att domstolen ska

— ogilla överklagandet, och

— förplikta kommissionen att ersätta Konungariket Sveriges rättegångskostnader.

30 PKN Orlen har yrkat att domstolen ska

— upphäva den överklagade domen,

— slutligt avgöra de frågor som överklagandet gäller, och

— förplikta Agrofert att ersätta PKN Orlens rättegångskostnader i båda instanserna.

Överklagandet

Kommissionens argumentation

31 Kommissionen har i första hand gjort gällande att tribunalen inte i sin dom har försökt att skapa en verklig och väl avvägd balans mellan den rättsliga regleringen i förordning nr 139/2004 och den rättsliga regleringen i förordning nr 1049/2001, och att tribunalen således har satt bestämmelserna om sekretess för handlingar på området för kontroll av företagskoncentrationer ur spel.

Den första grunden: Felaktig tolkning av förordning nr 1049/2001, genom att det inte tagits hänsyn till vissa bestämmelser i förordning nr 139/2004 vid tolkningen av undantagen i artikel 4 i förordning nr 1049/2001

32 Kommissionen har vidhållit de argument den lade fram vid tribunalen, varvid den hävdat att det vid tolkningen och tillämpningen av undantagen från den rätt till tillgång till handlingar som föreskrivs i förordning nr 1049/2001 ska tas hänsyn till artikel 339 FEUF och artikel 17 i förordning nr 139/2004, i vilka skyldigheten att iaktta sekretess föreskrivs. På detta sätt kan enhetligheten i unionens rättsordning bibehållas genom en koherent och motsägelsefri tolkning av de olika lagtexterna.

33 Kommissionen har hävdat att även om förordning nr 1049/2001 är en allmänt tillämplig rättsakt, är gränserna för rätten till tillgång till handlingar emellertid formulerade i vida ordalag. Dessa gränser ska således tolkas på ett sådant sätt att de skyddar berättigade offentliga och privata intressen inom institutionernas alla verksamhetsområden. Detta gäller i än högre grad när dess intressen uttryckligen skyddas enligt andra unionsbestämmelser. Enligt kommissionen framgår detta av domstolens dom av den 29 juni 2010 i mål C-28/08 P, kommissionen mot Bavarian Lager (REU 2010, s. I-6055), punkterna 58, 59, 64 och 65, och av den 29 juni 2010 i mål C-139/07, kommissionen mot Technische Glaswerke Ilmenau (REU 2010, s. I-5885), punkterna 61 och 63. I dessa domar har domstolen underkänt tribunalens tolkning av förordning nr 1049/2001 med motiveringen att tribunalen inte har tagit hänsyn till andra rättsakter som också var tillämpliga i de aktuella målen. På samma sätt har domstolen, i sin dom av den 21 september 2010 i de förenade målen C-514/07 P, C-528/07 P och C-532/07 P, Sverige m.fl. mot API och kommissionen (REU 2010, s. I-8533), punkt 84, slagit fast att tolkningen av tillämplig rätt måste vara överensstämmande.

34 Kommissionen anser emellertid att den slutsats som tribunalen drog i den överklagade domen strider mot tillämpliga rättsregler. Förordning nr 139/2004 innehåller nämligen bindande och vittgående skyldigheter för de företag som är inblandade i ett ärende avseende kontroll av en företagskoncentration att tillhandahålla uppgifter och affärshemligheter. Dessa skyldigheter uppvägs dock av de bestämmelser i förordningen som säkerställer ett förstärkt skydd. Syftet med dessa bestämmelser är, å ena sidan, att se till att systemet för kontroll av företagskoncentrationer fungerar på ett bra sätt med hänsyn till det offentliga intresset och, å andra sidan, att skydda de berörda företagens berättigade intresse av att de uppgifter som de tillhandahåller kommissionen endast används i utredningen.

35 Kommissionen har, med hänvisning till artikel 28 i rådets förordning (EG) nr 1/2003 av den 16 december 2002 om tillämpning av konkurrensreglerna i artiklarna 81 och 82 i fördraget (EGT L 1, s. 1), framhållit att skyldigheten att iaktta sekretess när det gäller företagens affärshemligheter, som gäller på hela konkurrensområdet, även syftar till att säkerställa företagens rätt till försvar, vilken följer av de grundläggande principerna i unionsrätten och framgår av artikel 6 i Europakonventionen. Detta framgår av punkt 299 i domstolens dom av den 15 oktober 2002 i de förenade målen C-238/99 P, C-244/99 P, C-245/99 P, C-247/99 P, C-250/99 P-C-252/99 P och C-254/99 P, Limburgse Vinyl Maatschappij m.fl. mot kommissionen (REG 2002, s. I-8375). De uppgifter som de företag som är inblandade i ett ärende avseende kontroll av en företagskoncentration tillhandahåller kommissionen ska dessutom anses höra till deras privata verksamhetssfär, i den mening som avses i artikel 8 i Europakonventionen. Eftersom dessa företag kan vara skyldiga att ge in uppgifter till kommissionen måste de villkor som anges i denna artikel iakttas.

36 Inom tillämpningsområdet för förordning nr 139/2004 är det endast de parter som är direkt inblandade i ärendet och, om nödvändigt, de fysiska eller juridiska personer som kan visa ett tillräckligt intresse i saken som har rätt att ta del av handlingarna i ärendet. Andra sökande som inte förmår visa ett sådant intresse får avslag på sin ansökan om tillgång till handlingar. Enligt tribunalens tolkning har en sådan sökande emellertid, på grundval av förordning nr 1049/2001, en obetingad rätt till tillgång till var och en av de aktuella handlingarna och kan dessutom fritt använda handlingarna i vilket syfte som helst. Enligt kommissionen är det uppenbart att detta strider mot förordning nr

139/2004. Tribunalen gjorde sig således skyldig till felaktig rättstillämpning när den, i punkt 88 i den överklagade domen, fann att skyldigheten enligt förordning nr 139/2004 att begränsa användningen av de uppgifter som mottagits till ändamålet för kommissionens begäran om upplysningar endast avser det sätt på vilket kommissionen får använda uppgifterna, och inte den rätt till tillgång till handlingar som föreskrivs i förordning nr 1049/2001.

37 Kommissionen har, när det gäller handlingar i ärenden avseende kontroll av företagskoncentrationer, hävdat att det resonemang som domstolen fört i punkterna 54, 55, 61 och 62 i domen i det ovannämnda målet kommissionen mot Technische Glaswerke Ilmenau, vilken rör ärenden avseende granskning av statligt stöd, ska tillämpas analogt och att det således finns en allmän presumtion för att ett utlämnande av handlingar som utväxlats endast för att användas i företagskoncentrationsärendet och som inte är tillgängliga för personer som inte kan visa ett tillräckligt intresse i saken i princip alltid undergräver skyddet för syftet med utredningen. Tribunalen gjorde sig således skyldig till felaktig rättstillämpning när den underlät att ta hänsyn till bestämmelserna i förordning nr 139/2004 och när den gav förordning nr 1049/2001 företräde i förhållande till andra unionsbestämmelser, vilket kan jämställas med att upphäva den ändamålsenliga verkan av bestämmelser som är av grundläggande betydelse för att systemet för kontroll av företagskoncentrationer ska fungera på ett bra sätt. Kommissionen har i detta hänseende även hänvisat till punkt 56 i domen i det ovannämnda målet kommissionen mot Bavarian Lager.

Den andra grunden: Felaktig tolkning av artikel 4.2 och 4.3 i förordning nr 1049/2001

– Den första delgrunden: Skyldigheten att göra en konkret och individuell prövning av varje enskild handling

38 Kommissionen har framhållit att tribunalen anser att den aktuella institutionen ska göra en konkret och individuell prövning av varje enskild handling som omfattas av en ansökan om tillgång till handlingar, även om det står klart att ansökan avser handlingar som omfattas av ett undantag. Denna skyldighet gäller, enligt tribunalen, för alla de undantag som nämns i artikel 4.1–4.3 i förordning nr 1049/2001, oavsett vilket område de begärda handlingarna tillhör och oavsett områdets specifika karaktär. Tribunalen tog således inte hänsyn till de bestämmelser som är tillämpliga på ärenden avseende kontroll av företagskoncentrationer, trots att domstolen, med hänvisning till den specifika karaktären av förfarandet för granskning av statligt stöd, i sin dom i det ovannämnda målet kommissionen mot Technische Glaswerke Ilmenau fann att det finns en allmän presumtion om att ett utlämnande av handlingarna i ärendet till allmänheten i princip alltid undergräver skyddet för syftet med utredningen, varför det var motiverat i det målet att, med tillämpning av denna presumtion, avslå ansökan med avseende på alla de efterfrågade handlingarna. Enligt kommissionen bör samma slutsats dras i förevarande fall.

– Den andra delgrunden: Undantaget till skydd för syftet med utredningar i artikel 4.2 tredje strecksatsen i förordning nr 1049/2001

39 När det gäller tribunalens ståndpunkt att detta undantag inte längre kan åberopas när beslutet avseende företagskoncentrationen har antagits och det administrativa förfarandet är avslutat har kommissionen genmält att undantagen till skydd för affärsintressen och till skydd för syftet med utredningen i ett ärende avseende kontroll av en företagskoncentration är nära förbundna och att de uppgifter som tillhandahållits inte upphör att vara konfidentiella i och med att det administrativa förfarandet avslutas. För övrigt kan affärsintressen, enligt artikel 4.7 i förordning nr 1049/2001, till och med vara skyddade i över 30 år. Om detta inte vore fallet skulle det få mycket allvarliga konsekvenser för företagens vilja att samarbeta med kommissionen. Kommissionen har – med åberopande av att det ifrågavarande undantaget, i enlighet med formuleringen av den aktuella bestämmelsen, måste anses skydda ”*syftet* med utredningar”, och inte bara utredningarna i sig – gjort gällande att den allmänna

presumtionsregeln, vilken införts genom domen i det ovannämnda målet kommissionen mot Technische Glaswerke Ilmenau, ska tillämpas även efter det att ett beslut i ett ärende avseende en företagskoncentration har vunnit laga kraft.

– Den tredje delgrunden: Undantaget till skydd för affärsintressen i artikel 4.2 första strecksatsen i förordning nr 1049/2001

40 Detta undantag avser de handlingar som hade utväxlats mellan kommissionen och de anmälande parterna samt mellan kommissionen och tredje parter. Kommissionen har vidhållit sin inställning att bestämmelserna på området kontroll av företagskoncentrationer kräver att kommissionen tillhandahålls en stor mängd uppgifter som är i hög grad konfidentiella, och som klart omfattas av skyldigheten att iaktta sekretess i artikel 339 FEUF och i artikel 17 i förordning nr 139/2004. Redan på grund härav saknas skäl att godta tribunalens ståndpunkt att det måste göras en prövning av var och en av de aktuella handlingarna vid fastställandet av huruvida ett utlämnande skulle kunna medföra konkret och faktisk skada på de skyddade intressena.

– Den fjärde delgrunden: Undantaget till skydd för beslutsförfarandet i artikel 4.3 andra stycket i förordning nr 1049/2001

41 Detta undantag har åberopats med avseende på de interna handlingarna nr 2–5. Kommissionen har anfört att det anges uttryckligen i artikel 17.3 i förordning nr 802/2004 att interna handlingar inte omfattas av rätten till tillgång till handlingarna i ärendet när sådan tillgång beviljas parterna för att de ska kunna utöva sin rätt till försvar. Den begränsade tillgången till dessa handlingar grundar sig på förfarandets beskaffenhet och på att kommissionens beslutsförfarande är kollegialt, vilket kräver att kommissionsledamöterna får del av alla de uppgifter som de behöver för att anta ett beslut i allmänintresset. Om kommissionens avdelningar skulle vara tvungna att ta risken att uppgifterna lämnas ut i beaktande skulle de sannolikt känna sig mindre fria att påpeka eventuella brister i ett utkast till beslut eller att uttrycka skiljaktiga uppfattningar, vilket skulle undergräva beslutsförfarandet. Av detta skäl anser kommissionen att sådana handlingar inte ska vara tillgängliga ens efter det att beslutet avseende företagskoncentrationen har vunnit laga kraft. Dessutom skulle tribunalens tolkning av förordning nr 1049/2001 innebära att allmänheten får mer vittgående rättigheter än de parter som är direkt inblandade i ett ärende avseende kontroll av en företagskoncentration.

– Den femte delgrunden: Undantaget till skydd för juridisk rådgivning i artikel 4.2 andra strecksatsen i förordning nr 1049/2001

42 Detta undantag har åberopats med avseende på de interna handlingarna nr 3 och 4. Kommissionen har anfört att den, efter att ha gjort en konkret och individuell prövning av dessa båda yttranden, drog den slutsatsen att det i alla händelser förhåller sig så att yttrandena i sin helhet täcks av ifrågavarande undantag. Därefter prövade kommissionen huruvida det förelåg ett övervägande allmänintresse av utlämnandet av handlingarna. I denna del fann kommissionen att det var uppenbart att det i det aktuella fallet rörde sig om ett enskilt intresse, eftersom Agrofert åberopade ”den skada bolaget och minoritetsaktieägarna i Unipetrol lidit”.

Övriga parters argumentation

43 Agrofert, som var sökande vid tribunalen, har hävdat att domen i det ovannämnda målet kommissionen mot Technische Glaswerke Ilmenau saknar relevans i förevarande fall, eftersom den rör förfarandet för statligt stöd, där det gäller andra regler för rätten till tillgång till handlingarna i ärendet. Agrofert delar tribunalens uppfattning att den omständigheten att en handling rör ett intresse som är skyddat av ett undantag i artikel 4.2 och 4.3 i förordning nr 1049/2001 inte i sig innebär att undantaget är tillämpligt. Kommissionen borde således ha prövat begäran om utlämnande utifrån uppgifterna i var och en av de efterfrågade handlingarna, och inte på ett allmänt sätt.

44 PKN Orlen, som intervenerat till stöd för kommissionens talan i förfarandet vid tribunalen, har anfört att bolaget samarbetade med kommissionen med fullt förtroende för att de handlingar innehållande affärshemligheter som gavs in till kommissionen, liksom all annan skriftväxling under handläggningen av företagskoncentrationsärendet, skulle användas endast i den aktuella utredningen och inte skulle lämnas ut till tredje parter. PKN Orlen anser att bolaget hade fog för att hysa ett sådant förtroende, särskilt med stöd av förordning nr 139/2004. Unionsrätten kan inte ge garantier för skyddandet av uppgifter och handlingar genom en förordning och samtidigt frånta detta skydd all verkan genom en annan förordning. Beskaffenheten av de uppgifter som utväxlas ändras inte genom att företagskoncentrationsärendet avslutas. Att ge allmänheten tillgång till handlingarna i ärendet efter det att ärendet avslutats skulle innebära att de överväganden som ligger till grund för skyddet för utredningen fullständigt skulle kringgås.

45 Konungariket Sverige, som intervenerat i förfarandet vid tribunalen till stöd för Agroferts talan, har gjort gällande att rätten till tillgång till handlingar utgör huvudregeln enligt förordning nr 1049/2001. Undantagen till denna regel måste således tolkas restriktivt. Domstolen har, i sin dom i det ovannämnda målet Sverige och Turco mot rådet, angett vilket förfarande institutionerna ska följa när de tar emot en ansökan om tillgång till handlingar. Enligt den domen ska en prövning huruvida en ansökan om tillgång till handlingar ska beviljas normalt sett göras i tre steg. Tribunalen gjorde en riktig bedömning när den i den överklagade domen fann att kommissionen i förevarande fall inte hade följt alla steg i prövningen.

46 Konungariket Sverige har hävdat att den omständigheten att det i speciallagstiftning finns avvikande bestämmelser om rätten till tillgång till handlingar inte innebär att denna lagstiftning, som har ett helt annat syfte än de undantag som föreskrivs i förordning nr 1049/2001, automatiskt ska äga företräde framför bestämmelserna i förordningen. En sådan tolkning skulle innebära att förordning nr 1049/2001 förlorade sin mening. Räckvidden av domen i det ovannämnda målet kommissionen mot Technische Glaswerke Ilmenau är således begränsad till området statligt stöd. Sammanfattningsvis finns det inte någon absolut rätt till sekretess för alla de handlingar som getts in, och ett avslag på en ansökan om tillgång till handlingar kan endast grunda sig på de undantag som föreskrivs i förordning nr 1049/2001.

Domstolens bedömning

47 Domstolen noterar inledningsvis att kommissionen, i det omtvistade beslutet, har gjort skillnad mellan, å ena sidan, handlingar som institutionen hade utväxlat med de anmälande parterna och med tredje parter i det aktuella företagskoncentrationsärendet, vilka ansågs omfattas av artikel 4.2 första och tredje strecksatserna i förordning nr 1049/2001 avseende skyddet för affärsintressen och skyddet för syftet med utredningar samt av artikel 17 i förordning nr 139/2004 och, å andra sidan, interna handlingar, som upprättats av kommissionens avdelningar som ett led i den kontroll som ska göras i ovannämnda ärende, vilka ansågs omfattas av artikel 4.2 andra strecksatsen och artikel 4.3 andra stycket i förordning nr 1049/2001 avseende skydd för juridisk rådgivning respektive skydd för institutionens beslutsförfarande.

48 Denna åtskillnad mellan, å ena sidan, handlingar som kommissionen hade utväxlat med de anmälande parterna och med tredje parter och, å andra sidan, interna handlingar har kommissionen vidhållit i sitt svaromål i första instans och den har även upprätthållits av tribunalen i den överklagade domen. Kommissionen har dessutom kategoriserat de aktuella handlingarna på samma sätt i det resonemang den fört i sitt överklagande. Följaktligen kommer även domstolen att följa denna uppdelning i sin bedömning.

Beslutet om avslag på ansökan om tillgång till de handlingar som hade utväxlats mellan kommissionen och de anmälande parterna samt mellan kommissionen och tredje parter

49 Kommissionen har i sitt överklagande, genom den första grunden samt genom de första, andra och tredje delgrunderna i den andra grunden, lagt tribunalen till last att den inte har tagit hänsyn till relevanta bestämmelser i förordning nr 139/2004 om rätten till tillgång till handlingarna i ett ärende

avseende kontroll av en företagskoncentration vid tolkningen av de undantag från rätten till tillgång till handlingar som föreskrivs i artikel 4.2 första och tredje strecksatserna i förordning nr 1049/2001 avseende skydd för affärsintressen respektive skydd för syftet med utredningar.

50 Mot bakgrund av domstolens praxis avseende förhållandet mellan förordning nr 1049/2001 och viss unionsrättslig speciallagstiftning – särskilt domarna i de ovannämnda målen kommissionen mot Bavarian Lager, kommissionen mot Technische Glaswerke Ilmenau och Sverige mot API och kommissionen – finns det fog för denna invändning.

51 Det är i detta fall nämligen fråga om förhållandet mellan förordning nr 1049/2001 och en annan förordning, nämligen förordning nr 139/2004, vilken reglerar ett speciellt område inom unionsrätten. Dessa båda förordningar har olika ändamål. Den första förordningen syftar till att säkerställa största möjliga öppenhet i fråga om myndigheternas beslutsprocesser och de uppgifter på vilka myndigheterna grundar sina beslut. Den syftar därför till att i största möjliga utsträckning underlätta utövandet av rätten till tillgång till handlingar, och till att främja goda förvaltningsrutiner. Den andra förordningen syftar till att säkerställa att sekretess iakttas i ärenden avseende kontroll av företagskoncentrationer med en gemenskapsdimension.

52 Ingen av förordningarna innehåller några uttryckliga bestämmelser om vilken förordning som har företräde. Således ska respektive förordning tillämpas på ett sätt som är förenligt med den andra förordningen för att därigenom säkerställa en tillämpning som är koherent.

53 Det framgår av domstolens praxis att även om syftet med förordning nr 1049/2001 är att ge allmänheten så stor tillgång som möjligt till institutionernas handlingar är rätten till tillgång emellertid, mot bakgrund av undantagsbestämmelserna i artikel 4 i förordningen, föremål för vissa begränsningar som grundar sig på hänsyn till allmänna eller privata intressen (se, för ett liknande resonemang, domen i det ovannämnda målet kommissionen mot Technische Glaswerke Ilmenau, punkt 51).

54 I förevarande fall rör Agroferts ansökan samtliga icke-offentliggjorda handlingar i det aktuella ärendet avseende kontroll av en företagskoncentration. Kommissionen hade avslagit Agroferts ansökan om tillgång till de handlingar i detta ärende som hade utväxlats mellan kommissionen och de anmälande parterna eller tredje parter med stöd av undantagen från rätten till tillgång till handlingar i artikel 4.2 första och tredje strecksatserna i förordning nr 1049/2001 till skydd för affärsintressen respektive till skydd för syftet med utredningar.

55 I detta hänseende finner domstolen att en unionsinstitution, när den ska bedöma en ansökan om tillgång till handlingar som finns hos den, kan beakta flera av de skäl för avslag som avses i artikel 4 i förordning nr 1049/2001.

56 Det är utrett att de aktuella handlingarna ingår i en utredning i den mening som avses i tredje strecksatsen i den bestämmelse som nämns i punkt 54 i denna dom. Med hänsyn till syftet med ett förfarande för kontroll av företagskoncentrationer – som består i att kontrollera huruvida en koncentration ger de anmälande parterna ett marknadsinflytande som påtagligt kan påverka konkurrensen – samlar kommissionen i samband med ett sådant förfarande in känsliga affärsuppgifter om de berörda företagens affärsstrategier, om försäljningsintäkterna, om deras marknadsandelar eller om deras affärsrelationer, varför tillgången till handlingarna i ett sådant ärende kan undergräva skyddet för nämnda företags affärsintressen. Således är undantaget till skydd för affärsintressen och undantaget till skydd för syftet med utredningar nära förbundna i förevarande fall.

57 Det är förvisso riktigt att en ansökan om tillgång till en handling i princip inte kan avslås enbart med den motiveringen att handlingen hänför sig till en sådan verksamhet eller avser ett sådant intresse som nämns i artikel 4.2 i förordning nr 1049/2001. Den berörda institutionen måste även förklara hur tillgången till handlingen konkret och faktiskt skulle skada det intresse som skyddas av ett undantag i

denna artikel. Det står emellertid i detta sammanhang institutionen fritt att grunda sig på allmänna presumtionsregler, som är tillämpliga på vissa kategorier av handlingar, eftersom allmänna överväganden av liknande slag kan tillämpas på ansökningar om utlämnande av handlingar av samma art (domen i det ovannämnda målet kommissionen mot Technische Glaswerke Ilmenau, punkterna 53 och 54 samt där angiven rättspraxis).

58 När det gäller ärenden avseende granskning av statligt stöd har domstolen slagit fast att sådana allmänna presumtionsregler kan följa av rådets förordning (EG) nr 659/1999 av den 22 mars 1999 om tillämpningsföreskrifter för artikel [88] i EG-fördraget (EGT L 83, s. 1), vilken specifikt reglerar området för statligt stöd och innehåller bestämmelser om tillgång till upplysningar och handlingar som mottagits i ett ärende avseende utredning och granskning av stöd (se, för ett liknande resonemang, domen i det ovannämnda målet kommissionen mot Technische Glaswerke Ilmenau, punkterna 55–57).

59 Sådana allmänna presumtionsregler är tillämpliga i ärenden avseende kontroll av företagskoncentrationer, eftersom den lagstiftning som reglerar detta förfarande även innehåller stränga regler beträffande behandlingen av uppgifter som har samlats in eller framkommit i ett sådant ärende.

60 I artiklarna 17 och 18.3 i förordning nr 139/2004 samt i artikel 17 i förordning nr 802/2004 finns en restriktiv reglering av användningen av uppgifter i ärenden avseende kontroll av företagskoncentrationer där tillgången till handlingarna begränsas till ”direkt berörda parter” och ”andra berörda parter”, med förbehåll för berörda företags berättigade intresse av att deras affärshemligheter inte lämnas ut. Enligt denna reglering får de upplysningar som har hämtats in enbart användas för det med begäran, undersökningen eller hörandet avsedda ändamålet och de upplysningar som är av sådant slag att de omfattas av sekretess får inte lämnas ut.

61 Rätten att få tillgång till handlingarna i ett ärende avseende kontroll av en företagskoncentration och rätten till tillgång till handlingar enligt förordning nr 1049/2001 skiljer sig visserligen åt i rättsligt hänseende. I funktionellt hänseende leder de dock till en jämförbar situation. Oavsett med stöd av vilken rättslig grund som tillgång ges, innebär tillgång till handlingarna i ärendet att berörda parter har möjlighet att få ut de synpunkter och handlingar som har inkommit till kommissionen (se, för ett liknande resonemang, domen i det ovannämnda målet kommissionen mot Technische Glaswerke Ilmenau, punkt 59).

62 I en sådan situation skulle en rätt till tillgång i allmänhet – med stöd av förordning nr 1049/2001 – till handlingar som har utväxlats mellan kommissionen och de anmälande parterna eller tredje man i ett sådant ärende – såsom kommissionen har understrukit – äventyra den avvägning som unionslagstiftaren har velat säkerställa i koncentrationsförordningen mellan dels de berörda företagens skyldighet att ge kommissionen potentiellt känsliga affärsuppgifter för att kommissionen ska kunna bedöma huruvida den planerade företagskoncentrationen är förenlig med den gemensamma marknaden, dels säkerställandet av ett förstärkt skydd som tillämpas på de upplysningar som kommissionen fått del av med stöd av tystnadsplikten och i form av affärshemligheter.

63 Det system som har inrättats genom förordning nr 1049/2001 skulle undergrävas om de som inte är behöriga att få tillgång till handlingarna i ärenden enligt koncentrationsförordningen, eller de som kan betraktas som berörda, men som inte använt sig av rätten till tillgång till information eller som har vägrats tillgång, fick tillgång till handlingar i ett sådant förfarande med stöd av förordning nr 1049/2001.

64 Tribunalen borde följaktligen vid tillämpningen av artikel 4.2 första och tredje strecksatserna i förordning nr 1049/2001 ha tagit hänsyn till att det finns en allmän presumtionsregel enligt vilken ett utlämnande av de handlingar som utväxlats mellan kommissionen och företagen i ett ärende avseende kontroll av

företagskoncentrationer i princip skulle undergräva såväl skyddet för syftet med utredningen som skyddet för de inblandade företagens affärsintressen (se, för ett liknande resonemang, domen i det ovannämnda målet kommissionen mot Technische Glaswerke Ilmenau, punkt 61).

65 Tribunalen gjorde sig även skyldig till felaktig rättstillämpning när den, i punkt 88 i den överklagade domen, fann att skyldigheten enligt förordning nr 139/2004 att begränsa användningen av de uppgifter som mottagits från företagen i ett företagskoncentrationsärende endast avser det sätt på vilket kommissionen kan använda de uppgifter som den tillhandahållits och inte påverkar den rätt till tillgång till handlingar som säkerställs i förordning nr 1049/2001.

66 Med beaktande av det slags intressen som skyddas i samband med en kontroll av en företagskoncentration, gör sig slutsatsen i punkt 64 i denna dom gällande oberoende av huruvida en ansökan om tillgång avser ett avslutat eller ett pågående ärende. Offentliggörandet av känsliga uppgifter om de inblandade företagens ekonomiska verksamhet kan nämligen undergräva deras affärsintressen oberoende av om det finns ett pågående ärende eller inte. Vidare skulle risken för ett offentliggörande av sådana uppgifter efter det att ärendet avslutats kunna skada företagens beredvillighet att samarbeta under ett pågående ärende.

67 Det ska för övrigt framhållas att undantagen avseende affärsintressen och känsliga handlingar, enligt vad som framgår av artikel 4.7 i förordning nr 1049/2001, kan vara tillämpliga i trettio år, eller till och med längre om det är nödvändigt.

68 Den ovannämnda allmänna presumtionsregeln utesluter inte att det kan visas att en viss handling som begärs utlämnad inte omfattas av presumtionen eller att det föreligger ett övervägande allmänintresse av att handlingen lämnas ut i enlighet med artikel 4.2 i förordning nr 1049/2001 (domen i det ovannämnda målet kommissionen mot Technische Glaswerke Ilmenau, punkt 62).

69 Mot bakgrund av det ovannämnda konstaterar domstolen att tribunalen har tolkat artikel 4.2 första och tredje strecksatserna i förordning nr 1049/2001 på ett felaktigt sätt. Tribunalen tog nämligen inte hänsyn till de bestämmelser som reglerar rätten till tillgång till handlingar i ett ärende avseende kontroll av en företagskoncentration. Den slog även, i punkterna 63, 64, 66, 80, 101, 103, 104 och 110–114 i den överklagade domen, felaktigt fast att det i förevarande fall inte var uppenbart att Agroferts ansökan om tillgång till de handlingar som hade utväxlats mellan kommissionen och de anmälande parterna samt mellan kommissionen och tredje parter, vilken getts in med stöd av ovannämnda förordning, skulle avslås, utan att någon föregående konkret och individuell bedömning av dessa handlingar behövde göras.

70 Talan ska följaktligen bifallas såvitt avser den första grunden samt den första till den tredje delgrunden i den andra grunden för överklagandet och den överklagade domen ska upphävas i den del det omtvistade beslutet att avslå ansökan om tillgång till de handlingar som hade utväxlats mellan kommissionen och de anmälande parterna samt mellan kommissionen och tredje parter ogiltigförklarats.

Beslutet om avslag på ansökan om tillgång till kommissionens interna handlingar

71 Detta avslag avser handlingarna nr 2–5 i den förteckning som kommissionen gett in och som återgetts i punkt 14 i den överklagade domen (se punkt 7 i denna dom).

72 Kommissionens inställning när det gäller dessa handlingar – såsom den framgår av det omtvistade beslutet, av kommissionens svaromål i första instans och av den fjärde och den femte delgrunden i den andra grunden för överklagandet – grundar sig på argumentet att avslaget på ansökan om tillgång till nämnda handlingar var motiverat på grundval av undantaget till skydd för beslutsförfarandet i artikel 4.3 andra stycket i förordning nr 1049/2001 och även, när det gäller handlingarna nr 3 och 4, på grundval av undantaget till skydd för juridisk rådgivning i artikel 4.2 andra strecksatsen i förordningen.

73 I detta mål är det ostridigt att alla de interna handlingar som begärts utlämnade omfattas av tillämpningsområdet för undantaget till skydd för institutionens beslutsförfarande och att två av dessa handlingar, nämligen handlingarna nr 3 och 4, även omfattas av tillämpningsområdet för undantaget till skydd för juridisk rådgivning. Det är även utrett att det företagskoncentrationsärende som dessa handlingar avsåg var avslutat när ansökan om tillgång till handlingarna gavs in och att kommissionens beslut i ärendet hade vunnit laga kraft.

74 Om ett beslut avseende en företagskoncentration har ogiltigförklarats genom en dom från tribunalen som inte överklagats och därför vunnit laga kraft vid tidpunkten för ingivande av en ansökan om tillgång till de interna handlingar som upprättats i ärendet för kontroll av den aktuella företagskoncentrationen och om kommissionen, till följd av en sådan dom om ogiltigförklaring, inte vid denna tidpunkt har återupptagit utredningen för att eventuellt anta ett nytt beslut avseende företagskoncentrationen, framgår det av vad domstolen har uttalat i domen av den 21 juli 2011 i mål C-506/08 P, Sverige mot MyTravel och kommissionen (REU 2011, s. I-6237) (nedan kallad domen i målet MyTravel) att den aktuella institutionen, för att kunna avslå en ansökan om tillgång till en sådan intern handling, måste göra en konkret och individuell prövning av var och en av de aktuella handlingarna och ange specifika skäl till varför den anser att ett utlämnande skulle medföra konkret och faktisk skada på de intressen som skyddas genom artikel 4.3 andra stycket eller genom artikel 4.2 andra strecksatsen i förordning nr 1049/2001.

75 En sådan lösning kan även tillämpas i förevarande situation, där det inte väckts talan mot kommissionens beslut genom vilket förfarandet för kontroll av företagskoncentrationer avslutades och beslutet därmed hade vunnit laga kraft när ansökan om tillgång till de interna handlingarna rörande detta förfarande gavs in.

76 I ett sådant fall ankommer det nämligen på kommissionen att i avslagsbeslutet ange specifika skäl – och till stöd härför utförliga omständigheter avseende det konkreta innehållet i de olika efterfrågade handlingarna – som innebär att det kan konstateras att ett utlämnande av var och en av dessa handlingar allvarligt skulle undergräva institutionens beslutsförfarande (se, för ett liknande resonemang, domen i målet MyTravel, punkterna 81, 82, 89, 90, 98, 102 och 103).

77 I detta hänseende kan det konstateras att villkoren för att undantaget i artikel 4.3 andra stycket i förordning nr 1049/2001 ska kunna åberopas efter det att ett beslut har antagits är mycket strikta (se, för ett liknande resonemang, domen i målet MyTravel, punkterna 78–80). Detta är nämligen endast möjligt för vissa typer av handlingar och det förhållande som kan motivera ett avslag är att ett utlämnande ”allvarligt” skulle undergräva institutionens beslutsförfarande.

78 När det gäller åberopande av undantaget till skydd för juridisk rådgivning ska det likaledes fästas särskild vikt vid det faktum att kommissionens beslut i förevarande fall hade vunnit laga kraft och att det inte längre kunde väckas talan avseende beslutets lagenlighet vid unionsdomstolarna. Under dessa omständigheter ankom det på den aktuella institutionen att klart och tydligt ange på vilket sätt tillgång till en viss handling konkret och faktiskt, och inte utifrån allmänna och abstrakta överväganden, skulle kunna skada det intresse som skyddas av detta undantag (se, analogt, domen i målet MyTravel, punkterna 110, 115 och 117).

79 Mot bakgrund härav konstaterar domstolen att tribunalen i förevarande fall inte gjorde sig skyldig till felaktig rättstillämpning när den, i punkterna 120–132 och 137–147 i den överklagade domen, fann att kommissionen borde ha visat att ett utlämnande av var och en av de begärda interna handlingarna, eller delar av dessa, konkret, faktiskt och allvarligt kunde undergräva skyddet för institutionens beslutsförfarande, och att utlämnandet av handlingar innehållande juridisk rådgivning närmare bestämt utgjorde en risk, som rimligen kunde förutses och inte endast var hypotetisk, för skyddet för sådan rådgivning.

80 Överklagandet kan således inte bifallas såvitt avser den fjärde och den femte delgrunden i den andra grunden.

Talan vid tribunalen

81 Enligt artikel 61 första stycket andra meningen i stadgan för Europeiska unionens domstol kan domstolen, om den överklagade domen upphävs, själv avgöra målet, om detta är färdigt för avgörande. Så är fallet i förevarande mål när det gäller frågan om avslag på ansökan om tillgång till de handlingar som omfattas av den del av den överklagade domen som upphävs genom denna dom.

82 Domstolen förfogar nämligen över de upplysningar som krävs för att slutligt ta ställning till Agroferts talan mot kommissionens beslut att avslå bolagets ansökan om tillgång till de handlingar som kommissionen hade utväxlat med de anmälande parterna och med tredje parter, vilket grundar sig på undantagen till skydd för affärsintressen och till skydd för syftet med utredningar.

83 När det gäller tillämpningen av dessa undantag gjorde Agrofert, i målet vid tribunalen, inledningsvis gällande att artikel 4.2 första och andra strecksatserna i förordning nr 1049/2001 skulle tolkas så, att den aktuella institutionen är skyldig att göra en konkret och individuell prövning av var och en av de handlingar som avses i ansökan om tillgång, att alla handlingar och alla uppgifter häri inte omfattades av dessa undantag och att det således endast var tillgången till vissa avsnitt i en handling som kunde avslås. Enligt Agrofert hade kommissionen dessutom felaktigt åberopat artikel 17 i förordning nr 139/2004.

84 Enligt vad som framgår bland annat av punkterna 57–67 i denna dom kan kommissionen emellertid – enligt artikel 4.2 första och tredje strecksatserna i förordning nr 1049/2001, tolkad mot bakgrund av de specifika bestämmelserna avseende kontroll av företagskoncentrationer – tillämpa en allmän presumtionsregel. Enligt denna presumtionsregel undergräver ett utlämnande av de handlingar som hade utväxlats med de anmälande parterna och med tredje parter i ett sådant kontrollförfarande i princip alltid skyddet för de inblandade företagens affärsintressen och skyddet för syftet med den utredning som görs i ärendet, utan att kommissionen behöver göra en konkret och individuell prövning av dessa handlingar. Agroferts argumentation i denna del kan således inte godtas.

85 Agrofert gjorde därefter, i målet vid tribunalen, gällande att det föreligger ett övervägande allmänintresse av att de efterfrågade handlingarna lämnas ut, vilket i förevarande fall tar sig uttryck i den skada som Agrofert har lidit i sin egenskap av minoritetsaktieägare i bolaget Unipetrol, vilket förvärvades av PKN Orlen inom ramen för den aktuella företagskoncentrationen.

86 Såsom framgår av punkt 68 i denna dom innebär den ovannämnda allmänna presumtionsregeln visserligen inte att den berörda parten inte har rätt att visa att det föreligger ett övervägande allmänintresse att de begärda handlingarna lämnas ut. Det kan emellertid konstateras att det intresse som Agrofert åberopat inte utgör ett övervägande allmänintresse, i den mening som avses i artikel 4.2 i förordning nr 1049/2001. Agrofert kan således inte vinna framgång med denna argumentation.

87 Agrofert kan inte heller vinna framgång med de övriga argument som bolaget framfört i första instans.

88 Argumentet avseende åsidosättandet av artikel 1 andra stycket FEU är inte klart avgränsat från den grund som avser felaktig tillämpning av undantagen i artikel 4.2 i förordning nr 1049/2001. Den öppenhetsprincip som i allmänna ordalag framgår av artikel 1 FEU konkretiseras nämligen genom förordningen.

89 Den grund som avser fel vid handläggningen av ansökan om tillgång till handlingar och varigenom Agrofert lade kommissionen till last att den hade överträtt de föreskrivna fristerna för att lämna besked med anledning av bolagets bekräftande ansökan, är verkningslös. Eftersom Agrofert inte i rätt tid hade vidtagit några åtgärder i enlighet med artikel 8.3 i förordning nr 1049/2001 innan kommissionen lämnade besked med anledning av den bekräftande ansökan kan inte överträdelsen av fristerna medföra att kommissionens svar är rättsstridigt och att det ska ogiltigförklaras.

90 Agroferts talan vid tribunalen om ogiltigförklaring av det omtvistade beslutet i den del kommissionen härigenom avslog bolagets ansökan om tillgång till de handlingar som hade utväxlats mellan kommissionen och de anmälande parterna samt mellan kommissionen och tredje parter i förfarandet för kontroll av företagskoncentration mellan PKN Orlen och Unipetrol ska således ogillas.

Rättegångskostnader

91 Enligt artikel 122 första stycket i rättegångsreglerna [*] ska domstolen, när överklagandet bifalls och domstolen själv avgör tvisten, besluta om rättegångskostnaderna. [* I artikel 122 i den svenska versionen av domstolens rättegångsregler föreskrivs endast följande: ”När överklagandet avvisas eller slutlig dom avkunnas, ska domstolen besluta om rättegångskostnaderna.” Jämför även artikel 148 i den svenska versionen av tribunalens rättegångsregler. Övers. anm.]

92 Enligt artikel 69.2 i rättegångsreglerna, som enligt artikel 118 i dessa rättegångsregler ska tillämpas i mål om överklagande, ska tappande part förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna, om detta har yrkats. Enligt artikel 69.3 i rättegångsreglerna kan domstolen emellertid, om parterna ömsom tappar målet på en eller flera punkter, eller om särskilda omständigheter motiverar det, besluta att kostnaderna ska delas eller att vardera parten ska bära sin kostnad. I artikel 69.4 första stycket i rättegångsreglerna föreskrivs att de medlemsstater som har intervenerat i målet ska bära sina rättegångskostnader. I artikel 69.4 tredje stycket i rättegångsreglerna föreskrivs att domstolen kan besluta att även andra intervenienter ska bära sina rättegångskostnader.

93 Eftersom kommissionen delvis har tappat målet och Agroferts talan delvis ogillats finner domstolen att vardera parten ska bära sina rättegångskostnader såväl i förfarandet i första instans som i målet om överklagande.

94 PKN Orlen och Konungariket Sverige ska bära sina rättegångskostnader.

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (tredje avdelningen) följande:

1) Punkt 2 i domslutet i den dom som Europeiska unionens tribunal meddelade den 7 juli 2010 i mål T-111/07, Agrofert Holding mot kommissionen, upphävs i den del som Europeiska kommissionens beslut D (2007) 1360 av den 13 februari 2007 om avslag på ansökan om tillgång till de handlingar i ärendet COMP/M.3543 avseende företagskoncentrationen mellan Polski Koncern Naftowy Orlen SA och Unipetrol, vilka hade utväxlats mellan kommissionen och de anmälande parterna samt mellan kommissionen och tredje parter, ogiltigförklaras.

2) Punkt 3 i domslutet i den ovannämnda domen upphävs.

3) Överklagandet ogillas i övrigt.

4) Agrofert Holding a.s. talan vid Europeiska unionens tribunal om ogiltigförklaring av Europeiska kommissionens beslut D (2007) 1360 av den 13 februari 2007 om avslag på ansökan om tillgång till de handlingar i ärendet COMP/M.3543 avseende företagskoncentrationen mellan Polski Koncern Naftowy Orlen SA och Unipetrol, vilka hade utväxlats mellan kommissionen och de anmälande parterna samt mellan kommissionen och tredje parter, ogillas.

5) Europeiska kommissionen och Agrofert Holding a.s. ska bära sina rättegångskostnader, såväl i förfarandet i första instans som i målet om överklagande.

6) Polski Koncern Naftowy Orlen SA och Konungariket Sverige ska bära sina rättegångskostnader.

Underskrifter