WYROK SĄDU PIERWSZEJ INSTANCJI (trzecia izba w składzie powiększonym)

z dnia 9 września 2008 r.*

W sprawie T-403/05

MyTravel Group plc, z siedzibą w Rochdale, Lancashire (Zjednoczone Królestwo), reprezentowana przez D. Pannicka, QC, A. Lewisa, barrister, M. Nicholsona, S. Cardell oraz B. McKenna, solicitors,

strona skarżąca,

przeciwko

Komisji Wspólnot Europejskich, początkowo reprezentowanej przez P. Hellströma oraz P. Costę de Oliveirę, a następnie przez X. Lewisa oraz P. Costę de Oliveirę, działających w charakterze pełnomocników,

strona pozwana,

której przedmiotem jest skarga zmierzająca do stwierdzenia nieważności decyzji Komisji z dnia 5 września [D(2005) 8461] oraz z dnia 12 października 2005 r. [D(2005) 9763] oddalających wniosek skarżącego o udostępnienie mu dokumentów przygotowujących wydanie decyzji Komisji 2000/276/WE z dnia 22 września 1999 r. stwierdzającej niezgodność danej operacji koncentracji ze wspólnym rynkiem oraz z porozumieniem o EOG (sprawa IV/M.1524 — Airtours/First Choice) (Dz.U. 2000,

* Język postępowania: angielski.

L 93, s. 1), a także dokumentów przygotowanych przez służby Komisji w wyniku stwierdzenia nieważności tej decyzji wyrokiem Sądu z dnia 6 czerwca 2002 r. w sprawie T-342/99 Airtours przeciwko Komisji, Rec. s. II-2585,

SĄD PIERWSZEJ INSTANCJI
WSPÓLNOT EUROPEJSKICH (trzecia izba w składzie powiększonym),

w składzie: J. Azizi, prezes, J. D. Cooke, E. Cremona, I. Labucka i S. Frimodt Nielsen (sprawozdawca), sędziowie,

sekretarz: C. Kantza, administrator,

uwzględniając procedurę pisemną i po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 29 kwietnia 2008 r.,

wydaje następujący

Wyrok

Ramy prawne

1 Rozporządzenie (WE) nr 1049/2001 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 30 maja 2001 r. w sprawie publicznego dostępu do dokumentów Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji (Dz.U. L 145, s. 43) określa zasady, warunki i ograniczenia ustanowionego w art. 255 WE prawa dostępu do dokumentów tych instytucji.

2 Na podstawie art. 2 ust. 1 tego rozporządzenia:

„Każdy obywatel Unii, każda osoba fizyczna lub prawna zamieszkała lub mająca siedzibę w państwie członkowskim ma prawo dostępu do dokumentów instytucji, zgodnie z zasadami, warunkami i ograniczeniami wytyczonymi w niniejszym rozporządzeniu".

3 Zgodnie z art. 4 ust. 2 i 3 rozporządzenia nr 1049/2001:

„2. Instytucje odmówią dostępu do dokumentu, jeśli ujawnienie go naruszyłoby ochronę:

— […],

— postępowania sądowego lub porady prawnej,

— celu kontroli, śledztwa czy audytu,

chyba że za ujawnieniem przemawia interes publiczny.

3. […]

Dostęp do dokumentu zawierającego opinie do wykorzystania wewnętrznego jako część rozważań i konsultacji wstępnych w obrębie rzeczonej instytucji nie zostanie

udzielony nawet po podjęciu decyzji, jeśli ujawnienie takiego dokumentu poważnie naruszyłoby proces podejmowania decyzji przez tę instytucję, chyba że za ujawnieniem przemawia interes publiczny".

Okoliczności leżące u podstaw postępowania

1. *O operacji Airtours/First Choice w związku z wyrokiem w sprawie Airtours*

4 W dniu 29 kwietnia 1999 r. skarżąca, brytyjskie biuro podróży Airtours plc, obecnie MyTravel Group plc, zgłosiło zamiar nabycia na rynku giełdowym całego kapitału spółki First Choice plc, jednego ze swoich konkurentów w Zjednoczonym Królestwie. Tego samego dnia Airtours przedstawiła Komisji ów plan koncentracji w celu uzyskania decyzji zezwalającej na podstawie rozporządzenia Rady (EWG) nr 4064/89 z dnia 21 grudnia 1989 r. w sprawie kontroli koncentracji przedsiębiorstw (wersja sprostowana Dz.U. 1990, L 257, s. 13), zmienionego przez rozporządzenie Rady (WE) nr 1310/97 z 30 czerwca 1997 r. (Dz.U. L 180, s. 1).

5 Decyzją 2000/276/WE z dnia 22 września 1999 r. (sprawa IV/M.1524 — Airtours/First Choice) (Dz.U. 2000, L 93, s. 1, zwaną dalej „decyzją Airtours ") Komisja na postawie art. 8 ust. 3 rozporządzenia nr 4064/89 uznała ową koncentrację za niezgodną ze wspólnym rynkiem oraz z porozumieniem o Europejskim Obszarze Gospodarczym. Airtours wniosła skargę przeciwko tej decyzji zmierzającą do stwierdzenia jej nieważności.

6 Wyrokiem z dnia 6 czerwca 2002 r. w sprawie T-342/99 Airtours przeciwko Komisji, Rec. s. II-2585, zwanym dalej „wyrokiem w sprawie Airtours", Sąd stwierdził nieważność decyzji Airtours.

7 W następstwie wyroku w sprawie Airtours Komisja utworzyła grupę roboczą skupiającą urzędników dyrekcji generalnej (DG) „Konkurencja" i służby prawnej w celu zbadania, czy właściwe było wniesienie odwołania od tego wyroku, oraz w celu oceny wpływu tego wyroku na procedury stosowane do kontroli koncentracji lub w innych dziedzinach. Sprawozdanie grupy roboczej zostało przedstawione członkom Komisji odpowiedzialnym za zagadnienia dotyczące konkurencji w dniu 25 lipca 2002 r., przed upływem terminu na złożenie odwołania.

8 W dniu 18 czerwca 2003 r. skarżąca wniosła skargę o ustalenie odpowiedzialności w celu uzyskania odszkodowania za szkodę poniesioną przez nią w związku z rozpoznawaniem i oceną transakcji koncentracji przez Komisję (sprawa T-212/03 MyTravel przeciwko Komisji, zwana dalej „skargą o odszkodowanie").

2. *W przedmiocie wniosku o dostęp do dokumentów*

9 Pismem z dnia 23 maja 2005 r. skarżąca wniosła do Komisji na podstawie rozporządzenia nr 1049/2001 o udostępnienie jej kilku dokumentów. Dokumentami tymi były sprawozdanie grupy roboczej (zwane dalej „sprawozdaniem"), dokumenty związane z przygotowaniem tego sprawozdania (zwane dalej „dokumentami roboczymi"), a także dokumenty znajdujące się w aktach sprawy Airtours/First Choice, na których opierało się sprawozdanie lub na które się w nim powołano (zwane dalej „innymi dokumentami wewnętrznymi").

10 Z uwagi na liczbę wnioskowanych dokumentów zgodnie z art. 6 ust. 3 rozporządzenia nr 1049/2001 Komisja i skarżąca porozumiewały się w celu znalezienia właściwego rozwiązania. Porozumienie to polegało na odrębnym traktowaniu z jednej strony sprawozdania i dokumentów roboczych oraz z drugiej strony innych dokumentów wewnętrznych.

W przedmiocie sprawozdania (pierwsza decyzja)

11 Pismem z dnia 12 lipca 2005 r. Komisja poinformowała skarżącą o tym, że sprawozdanie i dokumenty robocze nie mogą zostać jej udostępnione, ponieważ są one objęte wyjątkami od prawa publicznego dostępu do dokumentów Komisji określonymi w art. 4 ust. 2 tiret drugie i trzecie oraz art. 4 ust. 3 akapit drugi rozporządzenia nr 1049/2001, a żaden interes publiczny nie uzasadnia ich ujawnienia.

12 Pismem z dnia 19 lipca 2005 r. skarżąca złożyła wniosek potwierdzający na podstawie art. 7 ust. 2 rozporządzenia nr 1049/2001.

13 Pismem z dnia 5 września 2005 r. [D(2005) 8461] (zwanym dalej „pierwszą decyzją") Komisja udzieliła pełnego dostępu do trzech dokumentów (planu prac, kalendarza prac oraz do umocowania grupy roboczej) oraz częściowego dostępu do dwóch innych dokumentów (pod numerami 13 i 16). Jeżeli chodzi o pozostałe wnioskowane dokumenty, to Komisja odmówiła udostępnienia sprawozdania i innych dokumentów roboczych z wyżej wymienionych powodów.

14 W pierwszej decyzji Komisja powołała art. 4 ust. 3 akapit drugi rozporządzenia nr 1049/2001 w celu uzasadnienia odmowy udzielenia dostępu do całego sprawozdania i niektórych dokumentów roboczych (pkt I.3, II oraz załącznik zatytułowany „Spis »dokumentów roboczych«"). Wyjaśniła, że sprawozdanie jest dokumentem wewnętrznym, który odzwierciedla dokonaną przez służby ocenę możliwości wniesienia odwołania od wyroku w sprawie Airtours i ponownego zbadania procedur śledczych w dziedzinie koncentracji. Zdaniem Komisji jego publiczne udostępnienie stanowiłoby poważne zagrożenie dla jej procesu decyzyjnego, w zakresie w jakim zostałaby zagrożona swoboda opinii autorów takich dokumentów, jeżeli przy ich redagowaniu musieliby oni brać pod uwagę możliwość, iż ich oceny zostaną podane do publicznej wiadomości, nawet wówczas, gdy decyzja została podjęta z uwzględnieniem ich ocen.

15 Komisja powołuje również art. 4 ust. 2 tiret drugie rozporządzenia nr 1049/2001 w celu uzasadnienia odmowy udzielenia dostępu do rozdziału B i F.1 sprawozdania i do niektórych dokumentów roboczych (pkt I.1 II oraz załącznik zatytułowany „Spis »dokumentów roboczych«"). Jej zdaniem rozdziały te zawierają oceny dotyczące możliwości wniesienia odwołania od wyroku w sprawie Airtours, podczas gdy skarga o odszkodowanie dotyczy ocen dokonanych przez Komisję w decyzji. Udostępnienie tych rozdziałów w trakcie rozpatrywania skargi o odszkodowanie mogłoby naruszać prawo Komisji do występowania w tej sprawie w spokojnej atmosferze, wolnej od jakichkolwiek zewnętrznych wpływów. W odpowiedzi na argument skarżącej podniesiony we wniosku potwierdzającym Komisja podniosła w pierwszej decyzji, że rozdziały B i F.1 sprawozdania zostały w rzeczywistości zredagowane „jedynie na użytek szczególnego postępowania sądowego", to znaczy postępowania w sprawie Airtours, zgodnie z rozwiązaniem przyjętym w wyroku z dnia 7 grudnia 1999 r. w sprawie T-92/98 Interporc przeciwko Komisji, Rec. s. II-3521.

16 Komisja powołuje się również na art. 4 ust. 2 tiret trzecie rozporządzenia nr 1049/2001 w celu uzasadnienia odmowy udzielenia dostępu do rozdziału C, D, E i F.2 sprawozdania i niektórych dokumentów roboczych (pkt I.2 i II pierwszej decyzji oraz załącznik zatytułowany „Spis »dokumentów roboczych«" do pierwszej decyzji). Jej zdaniem rozdziały te są wynikiem wewnętrznego audytu dotyczącego istniejących postępowań w dziedzinie koncentracji w celu sformułowania zaleceń służących ulepszeniu tych postępowań i reorganizacji służb Komisji. Komisja wskazuje, że ujawnienie takich informacji zmniejsza jej zdolność do przeprowadzenia reform w dziedzinie konkurencji oraz że sformułowanie takich zaleceń jest tylko możliwe w sytuacji, gdy taki audyt jest przeprowadzany w sposób niezależny. Podkreśla, że wyjątek ten nadal należy stosować po zakończeniu audytu, ponieważ chroni on zarówno proces przeprowadzania audytu, jak i jego cel.

17 Ponadto Komisja podnosi, że wyżej wymienione wyjątki znajdują zastosowanie zawsze, chyba że ujawnienie danego dokumentu jest uzasadnione przez nadrzędny interes publiczny (pkt IV pierwszej decyzji). Twierdzi, że ów interes publiczny powinien mieć przewagę nad interesem chronionym przez prawo dostępu. Tymczasem jej zdaniem skarżąca nie podniosła żadnego argumentu potwierdzającego istnienie takiego nadrzędnego interesu publicznego. Przeciwnie, Komisja podkreśla, że interes, jaki ma skarżąca w wykorzystaniu spornych dokumentów, związany jest z wykonywaniem jej praw w postępowaniu w sprawie skargi o odszkodowanie zawisłe przed Sądem, co

odpowiada raczej interesowi mającemu prywatny charakter. W związku z tym Komisja uważa, że powołany przez nią szczególny interes przeważa nad interesem publicznym w ujawnieniu tych dokumentów.

W przedmiocie innych dokumentów wewnętrznych (druga decyzja)

18 Pismem z dnia 1 sierpnia 2005 r. Komisja odpowiedziała na wniosek o udzielenie dostępu dotyczący innych dokumentów wewnętrznych. Niektóre z tych dokumentów zostały częściowo ujawnione, podczas gdy odmówiono dostępu do pozostałych dokumentów z powodów przywołanych w pkt II.1–II.9 tego pisma.

19 Pismem z dnia 5 sierpnia 2005 r. skarżąca złożyła wniosek potwierdzający na postawie art. 7 ust. 2 rozporządzenia nr 1049/2001.

20 Pismem z dnia 12 października 2005 r. [D(2005) 9763] (zwanym dalej „drugą decyzją") Komisja przyznała dodatkowy częściowy dostęp do kilku dokumentów wymienionych we wniosku skarżącej. Komisja potwierdziła swoją pierwotną ocenę co do odmowy udzielenia dostępu do innych dokumentów.

21 W drugiej decyzji Komisja przywołała art. 4 ust. 3 akapit drugi rozporządzenia nr 1049/2001 oraz art. 4 ust. 2 tiret trzecie tego rozporządzenia w celu uzasadnienia odmowy udzielenia dostępu do następujących dokumentów:

— projektów dotyczących decyzji na podstawie art. 6 ust. 1 lit. c) rozporządzenia nr 4064/89, doręczenia zastrzeżeń i ostatecznej decyzji w sprawie Airtours/First Choice (zwanych dalej „projektami tekstów") (pkt II.6 oraz dokumenty wymienione w rozdziale 6 pierwszego załącznika do drugiej decyzji) w zakresie, w jakim chodzi

o dokumenty wewnętrzne z prac przygotowawczych, których publiczne ujawnienie stanowiłoby poważne zagrożenie dla procesu podejmowania decyzji w dziedzinie kontroli koncentracji;

— uwag skierowanych przez dyrektora generalnego DG „Konkurencja" do członków Komisji zajmujących się zagadnieniami konkurencji (zwanych dalej „uwagami do członków Komisji") (pkt II.1 oraz dokumenty znajdujące się pod pozycjami 1.1–1.8 w załączniku pierwszym do drugiej decyzji) w zakresie w jakim zawierają opinie przeznaczone do użytku wewnętrznego służące przygotowaniu decyzji w sprawie Airtours, oraz w zakresie w jakim ich publiczne ujawnienie umniejszyłoby zdolność DG „Konkurencja" do wyrażania swej opinii, a także zdolność członków Komisji do przyjęcia dobrze uzasadnionej decyzji. Komisja wskazuje, że oceny tej nie podważa fakt, iż decyzja w sprawie Airtours została już podjęta, ponieważ publiczne ujawnienie tych dokumentów mogłoby jeszcze wpłynąć na jej proces decyzyjny w podobnych sprawach (np. odmowa zakomunikowania wykazu zastrzeżeń w sprawie EMI/Time Warner pozwoliła jej uniknąć nacisków zewnętrznych przy rozpoznawaniu sprawy BMG/Sony, która dotyczyła tego samego sektora);

— uwag skierowanych przez DG „Konkurencja" do innych służb Komisji, włączywszy w to służbę prawną, w których udzielano i zasięgano opinii adresatów odnośnie do projektów tekstów (zwanych dalej „uwagami do innych służb"). Komisja dokonuje w tym względzie rozróżnienia pomiędzy kopiami tych uwag, które zostały skierowane do służby prawnej (dokumenty 2.1–2.5), a kopiami, które zostały skierowane do innych służb (dokumenty 4.1–4.5). Jeżeli chodzi o kopie skierowane do służby prawnej, Komisja wskazuje, iż dokumenty te są ściśle związane z opinią prawną opracowaną na ich podstawie oraz że ich ujawnienie skutkowałoby ujawnieniem istotnych części tej opinii, co poważnie zagrażałoby jej procesowi decyzyjnemu (pkt II.2 drugiej decyzji). Odnośnie do kopii skierowanych do innych jej służb Komisja twierdzi, że zostały one sformułowane w ramach wewnętrznych konsultacji oraz że stanowią one odzwierciedlenie zbiorowego charakteru procesu decyzyjnego. Komisja podkreśla, że w związku z tym należy chronić ów proces decyzyjny przed każdym poważnym zagrożeniem wynikającym z publicznego ujawnienia takich informacji (pkt II.4 drugiej decyzji);

— uwag innych służb Komisji w odpowiedzi na pięć wyżej wymienionych uwag DG „Konkurencja" w celu przedstawienia oceny tych służb dotyczącej projektów tekstów (zwanych dalej „uwagami stanowiącymi odpowiedź innych służb niż służba prawna") (dokumenty 5.1–5.10). Komisja twierdzi, że uwagi te pozostają w ramach konsultacji wewnątrz i pomiędzy służbami, właściwych dla procesu decyzyjnego. Podkreśla, że możliwość wyrażania przez służby ich opinii jest nieodzowna w dziedzinie kontroli koncentracji oraz że możliwość ta zostałaby ograniczona, jeżeli przy sporządzaniu takich uwag dane służby musiałyby liczyć się z możliwością, iż ich opinie mogą zostać podane do publicznej wiadomości, nawet po zamknięciu sprawy (pkt II.5 drugiej decyzji).

22 W drugiej decyzji Komisja powołuje się również na zastosowanie art. 4 ust. 2 tiret drugie rozporządzenia nr 1049/2001 w odniesieniu do pięciu uwag przedstawionych przez służbę prawną w odpowiedzi na pięć wyżej wymienionych uwag DG „Konkurencja" (zwanych dalej „uwagami stanowiącymi odpowiedź służby prawnej") (pkt II.3 oraz dokumenty 3.1–3.5). Komisja odmówiła dostępu do tych dokumentów, ponieważ przedstawiają one ocenę służby prawnej dotyczącą projektu tekstów. Komisja wskazuje, że ujawnienie tej opinii prawnej mogłaby prowadzić do powstania niepewności odnośnie do zgodności z prawem decyzji w dziedzinie kontroli koncentracji, co wiązałoby się z negatywnym skutkiem dla stabilności wspólnotowego porządku prawnego oraz prawidłowego funkcjonowania tych służb (wyrok Sądu z dnia 23 listopada 2004 r. w sprawie T-84/03 Turco przeciwko Radzie, Zb.Orz. s. II-4061, pkt 54–59). Twierdzi, że każda uwaga stanowiąca odpowiedź służby prawnej stanowiła przedmiot oddzielnej oceny oraz że okoliczność, iż nie można udzielić jakiegokolwiek częściowego dostępu, nie oznacza, że ochrona opinii prawnej została wykorzystana w charakterze wyjątku ogólnego.

23 Ponadto w drugiej decyzji Komisja powołuje się na szczególny charakter niektórych dokumentów wewnętrznych, do których odmówiono częściowego lub pełnego dostępu. Chodzi w szczególności o raport komisarza ds. przesłuchań w sprawie Airtours/First Choice, uwagi DG „Konkurencja" skierowane do komitetu konsultacyjnego oraz uwagi do akt dotyczących kontroli na miejscu w First Choice.

24 Wreszcie Komisja podnosi, że zastosowanie znajdują wyżej wymienione wyjątki, chyba że nadrzędny interes publiczny uzasadnia ujawnienie danych dokumentów (pkt V drugiej decyzji). Podkreśla, że w niniejszej sprawie skarżąca nie przedstawiła żadnego

argumentu, który mógłby świadczyć o istnieniu nadrzędnego interesu publicznego. Zdaniem Komisji nadrzędnym interesem w tej sprawie jest raczej ochrona jej procesu decyzyjnego w podobnych sprawach, a także opinii prawnych.

Postępowanie i żądania stron

25 Pismem złożonym w sekretariacie Sądu w dniu 15 listopada 2005 r. skarżąca wniosła niniejszą skargę.

26 Decyzją z dnia 6 grudnia 2007 r. sprawa została przekazana powiększonemu składowi.

27 Na podstawie sprawozdania sędziego sprawozdawcy Sąd (trzecia izba w powiększonym składzie) postanowił otworzyć procedurę ustną.

28 Na rozprawie w dniu 29 kwietnia 2008 r. wysłuchano wystąpień stron oraz ich odpowiedzi na pytania zadane przez Sąd.

29 Skarżąca wnosi do Sądu o:

— stwierdzenie nieważności pierwszej decyzji;

— stwierdzenie nieważności drugiej decyzji;

— obciążenie Komisji kosztami postępowania.

30 Komisja wnosi do Sądu o:

— oddalenie skargi;

— obciążenie strony skarżącej kosztami postępowania.

Co do prawa

1. *Uwagi wstępne*

31 Należy przypomnieć, że publiczny dostęp do dokumentów Komisji stanowi zasadę, a decyzja odmowna jest ważna jedynie wtedy, gdy jest oparta na jednym z wyjątków przewidzianych w art. 4 rozporządzenia nr 1049/2001.

32 Mając na uwadze cele stawiane w rozporządzeniu nr 1049/2001, w szczególności przypomniany w motywie drugim tego rozporządzenia fakt, iż prawo dostępu publicznego do dokumentów instytucji wiąże się z demokratycznym charakterem instytucji, oraz fakt, że rzeczone rozporządzenie ma na celu — jak stanowi jego motyw czwarty oraz art. 1 — udzielenie społeczeństwu jak najszerszego prawa dostępu, przy czym wyjątki od tego prawa wyliczone w art. 4 tego rozporządzenia powinny być interpretowane i stosowane ściśle (wyrok Trybunału z dnia 18 grudnia 2007 r. w sprawie C-64/05 P Szwecja przeciwko Komisji i in., Zb.Orz. s. I-11389, pkt 66 oraz wyrok Sądu z dnia 6 lipca 2006 r. w sprawach połączonych T-391/03 i T-70/04 Franchet i Byk przeciwko Komisji, Zb.Orz. s. II-2023, pkt 84).

33 W tym zakresie również z utrwalonego orzecznictwa wynika, że sama tylko okoliczność, iż dokument dotyczy interesu chronionego przez jeden z wyjątków, nie jest wystarczająca do uzasadnienia stosowania danego wyjątku. Takie stosowanie może co do zasady być uzasadnione jedynie w przypadku, gdy instytucja uprzednio ustaliła, po pierwsze, czy udzielenie dostępu do dokumentu stanowiłoby rzeczywiste i konkretne zagrożenie dla chronionego interesu oraz, po drugie, w przypadkach, o których mowa w art. 4 ust. 2 i 3 rozporządzenia nr 1049/2001, czy nie istnieje żaden nadrzędny interes publiczny uzasadniający ujawnienie danego dokumentu. Z drugiej strony ryzyko naruszenia interesu chronionego winno być rzeczywiście przewidywalne, a nie tylko czysto hipotetyczne. Taka ocena powinna wynikać z uzasadnienia decyzji (wyrok Sądu z dnia 13 kwietnia 2005 r. w sprawie T-2/03 Verein für Konsumenteninformation przeciwko Komisji, Zb.Orz. s. II-1121, pkt 69).

34 To w świetle tego orzecznictwa należy rozpatrzyć skargę.

2. *W przedmiocie pierwszej decyzji dotyczącej sprawozdania i dokumentów roboczych*

35 W pierwszej decyzji Komisja oparła się na trzech wyjątkach przewidzianych przez rozporządzenie nr 1049/2001, odmawiając udzielenia dostępu do sprawozdania i niektórych dokumentów (zob. pkt 14–16 powyżej). Pierwszy powołany wyjątek wynika z art. 4 ust. 3 akapit drugi (wyjątek dotyczący ochrony procesu decyzyjnego), drugi z art. 4 ust. 2 tiret trzecie (wyjątek dotyczący ochrony czynności kontrolnych, śledztwa czy audytu), a trzeci z art. 4 ust. 2 tiret drugi (wyjątek dotyczący ochrony postępowań sądowych oraz porad prawnych).

W przedmiocie wyjątku dotyczącego ochrony procesu podejmowania decyzji

Argumentacja stron

36 W pierwszej kolejności skarżąca podnosi, że wyjątek dotyczący ochrony procesu decyzyjnego nie może być stosowany do całego sprawozdania bez zaprzeczenia celowi rozporządzenia nr 1049/2001, który zmierza do uczynienia tego procesu transparentnym, z zastrzeżeniem określonych ściśle ograniczonych okoliczności. W kwestii

tej powołuje się na zasadę ścisłej interpretacji wyjątków od prawa dostępu do dokumentów; na okoliczność, iż wyjątek ten wchodzi w grę jedynie, jeżeli ujawnienie dokumentu „poważnie naruszyłoby" proces podejmowania decyzji; na zasadę, zgodnie z którą domniemanie przemawiające za ujawnieniem dokumentu jest mocniejsze, jeżeli dana decyzja została podjęta [pkt 3.4.4 sprawozdania Komisji z dnia 30 stycznia 2004 r. na temat wdrożenia przepisów rozporządzenia 1049/2001, COM(2004) 45 wersja ostateczna, zwanego dalej „sprawozdaniem dotyczącym wdrożenia rozporządzenia"]. Z uwagi na okoliczności sprawy oraz decyzję Komisji o nieodwoływaniu się od wyroku w sprawie Airtours Komisja nie może podnosić, iż ujawnienie sprawozdania stanowi zagrożenie dla możliwości podejmowania przez nią decyzji w podobnych okolicznościach. W rzeczywistości bowiem ocena wewnętrzna praktyk administracyjnych nie powinna być dokonywana w ukryciu przed kontrolą publiczną, a niezależność tego procesu nie zostałaby naruszona przez ujawnienie jego rezultatu już po dokonaniu takiej oceny. Odmowa udzielenia dostępu do takiego rodzaju dokumentów pozwalałaby przypuszczać, że Komisja nie dokonuje faktycznego wyważenia interesu obywatela w uzyskaniu informacji z jej ewentualnym interesem w utrzymaniu w tajemnicy jej obrad.

37 Komisja podkreśla, że sporny wyjątek zezwala jej na nieujawnianie dokumentów dotyczących konsultacji i obrad wewnętrznych, tam gdzie jest to konieczne do ochrony możliwości wykonywania przez nią jej zadań (motyw 11 rozporządzenia nr 1049/2001). Podnosi, że ujawnienie wnioskowanych przez skarżącą dokumentów stanowi w niniejszej sprawie poważne naruszenie procesu podejmowania decyzji.

38 Ponadto skarżąca w sposób ogólny podnosi, że nawet w przypadku, gdy jeden z wyjątków przywołanych w pierwszej i w drugiej decyzji mógłby znaleźć zastosowanie, to jednak ujawnienie wnioskowanych dokumentów powinno być konieczne ze względu na nadrzędny interes publiczny. Skarżąca zwraca uwagę w tym zakresie na to, że powaga krytyki wyrażonej przez Sąd w wyroku w sprawie Airtours skłoniła Komisję do przeprowadzenia wewnętrznego śledztwa, w celu wyciągnięcia wniosków z tego wyroku oraz określenia zmian, których należy dokonać w jej procesie decyzyjnym. W tym kontekście nadrzędny interes publiczny polegałby na zrozumieniu tego, co się dzieje, jak można tego uniknąć, oraz tego, co zostało zrobione w celu uniknięcia powtórzenia tej sytuacji. Przejrzystość umożliwia opinii publicznej weryfikację tego, czy środki przyjęte w celu skorygowania mankamentów administracji są adekwatne i właściwe. Skarżąca podkreśla również, że nadrzędny interes publiczny polega także na dobrym administrowaniu wymiarem sprawiedliwości. W niniejszej sprawie nieujaw-

nienie dokumentów ma wpływ na ustalenie prawa skarżącej do uzyskania odszkodowania za szkodę poniesioną w wyniku działań Komisji. Działając jako instytucja, Komisja powinna kierować się polityką naprawiania szkody wyrządzanej bezprawnie w wyniku jej działań.

39 Komisja podnosi, że nadrzędny interes publiczny powinien przeważać nad interesem chronionym prawem dostępu. W niniejszej sprawie interes skarżącej związany z wykorzystaniem wnioskowanych dokumentów w ramach skargi o odszkodowanie ma raczej prywatny charakter. Ponadto to raczej w ramach skargi o odszkodowanie, a nie w niniejszym postępowaniu należałoby oceniać stosowność tych dokumentów dla wykonywania przez skarżącą prawa do obrony.

Ocena Sądu

40 Na podstawie art. 4 ust. 3 akapit drugi rozporządzenia nr 1049/2001 dostęp do dokumentu zawierającego opinie do wykorzystania wewnątrz w ramach rozważań i konsultacji wstępnych w obrębie rzeczonej instytucji nie zostanie udzielony nawet po podjęciu decyzji, jeśli ujawnienie takiego dokumentu poważnie naruszyłoby proces podejmowania decyzji przez tę instytucję, chyba że za ujawnieniem przemawia interes publiczny.

41 W niniejszej sprawie w pierwszej kolejności należy zbadać, czy Komisja nie popełniła błędu w ustaleniach, przyjmując, że w myśl wyżej wymienionego przepisu ujawnienie sprawozdania i dokumentów roboczych, do których odmówiono dostępu częściowego lub pełnego, poważnie naruszyłoby jej proces decyzyjny. Jeżeli okaże się, że tak jest, następnie trzeba będzie zbadać, czy Komisja nie dopuściła się błędu w ustaleniach w zakresie oceny dotyczącej istnienia nadrzędnego interesu publicznego.

— W przedmiocie powagi naruszenia procesu podejmowania decyzji poprzez fakt ujawnienia sprawozdania

42 W pierwszej kolejności należy stwierdzić, że sprawozdanie jest „dokumentem zawierającym opinie do wykorzystania wewnętrznego jako część rozważań i konsultacji wstępnych w obrębie [Komisji]" w rozumieniu art. 4 ust. 3 akapit drugi rozporządzenia 1049/2001.

43 Z umocowania grupy roboczej zakomunikowanego skarżącej w załączniku do pierwszej decyzji wynika, że owa grupa została utworzona w celu przeanalizowania poszczególnych etapów postępowania administracyjnego i sądowego w sprawie Airtours/First Choice oraz w celu przedstawienia stosownych wniosków (pkt A „Cele"). Zgodnie z umocowaniem grupa robocza miała zbadać następujące kwestie ze wskazaniem ewentualnych punktów rozbieżności z Trybunałem: „1) czy stosowne jest odwołanie się od wyroku [Airtours] Sądu? 2) na jakie niedociągłości […] wskazano w wyroku, w szczególności w postępowaniu administracyjnym prowadzącym do wydania decyzji? 3) jakie wnioski można wyciągnąć z tej sprawy w szczególności w odniesieniu do procedur wewnętrznych […]? 4) Jakie wnioski należy wyciągnąć w stosunku do pozostałych dziedzin działalności DG „Konkurencja"? 5) które z istotnych aspektów polityki konkurencji poruszone w wyroku [Airtours] zasługują na dodatkowe zbadanie w ramach toczących się lub przyszłych rewizji? 6) czy wynikają stąd jakiekolwiek konsekwencje dla innych spraw z dziedziny konkurencji zawisłych przed Sądem?" (pkt C „Kwestie do zbadania"). W umocowaniu postanawia się również, że sprawozdanie zostanie przedyskutowane z członkami Komisji odpowiedzialnymi za zagadnienia z dziedziny konkurencji (pkt D „Kalendarz"), co nastąpiło w dniu 25 lipca 2002 r., to znaczy przed upływem przepisanego terminu.

44 Tym samym całe sprawozdanie dotyczy opinii do wykorzystania wewnętrznego jako część rozważań i konsultacji wstępnych w obrębie Komisji. W związku z tym jako takie może ono należeć do zakresu zastosowania art. 4 ust. 3 akapit drugi rozporządzenia nr 1049/2001.

45 Po drugie, niezależnie od tego, czy jest on dobrze uzasadniony, argument skarżącej, zgodnie z którym domniemanie na korzyść ujawnienia jest mocniejsze, jeżeli decyzja rozważana w danym dokumencie została już podjęta (zob. pkt 36 powyżej), nie może wykluczyć możliwości powoływania się na wyjątek przewidziany w art. 4 ust. 3 akapit drugi rozporządzenia nr 1049/2001. W rzeczywistości bowiem z samej treści tego przepisu wynika, że można powoływać się na sporny wyjątek „nawet po podjęciu decyzji". W związku z tym sama tylko okoliczność, iż Komisja nie wniosła odwołania od wyroku w sprawie oraz że wdrożone zostały liczne zalecenia zawarte w sprawozdaniu (pkt I.3 pierwszej decyzji), nie wystarcza do wyciągnięcia wniosku, iż ujawnienie tego sprawozdania nie może lub już nie może poważnie naruszyć procesu podejmowania decyzji przez tę instytucję. W związku z tym argument ten należy oddalić jako bezskuteczny.

46 Punkt 3.4.4 sprawozdania dotyczącego wdrożenia rozporządzenia, na który powołuje się skarżąca w swojej argumentacji, nie jest w stanie zmienić tej oceny. W sprawozdaniu tym Komisja usiłuje dokonać pierwszej oceny stosowania rozporządzenia nr 1049/2001 w świetle polityki przejrzystości instytucji wspólnotowych (wstępne sprawozdanie dotyczące wdrożenia rozporządzenia, s. 2). Odnośnie do art. 4 ust. 3 akapit drugi tego rozporządzenia Komisja wskazuje w tym sprawozdaniu, że istnienie poważnej szkody jest szczególnie trudne do wykazania wówczas, gdy odmowa dotyczy decyzji już podjętej, ponieważ sporny proces decyzyjny już jest zakończony oraz ponieważ ujawnienie dokumentu z prac przygotowawczych sporządzonego w ramach rozważań wewnętrznych nad tym aktem powinno w takim wypadku poważnie naruszać zdolność tej instytucji do podejmowania przyszłych decyzji, co mogłoby stać się zbyt abstrakcyjne. Niemniej jednak uwaga ta nie oznacza, iż Komisja zrzeka się możliwości powoływania się na sporny wyjątek, jeżeli wykaże, że ujawnienie sprawozdania stanowi poważne naruszenie jej procesu decyzyjnego, nawet wówczas, gdy niektóre decyzje zostały przyjęte na podstawie treści tego dokumentu.

47 Po trzecie, w odniesieniu do charakterystyki poważnego naruszenia procesu podejmowania decyzji Komisja zasadniczo wskazuje w pierwszej decyzji na to, że ujawnienie sprawozdania podważa swobodę wypowiedzi jego autorów, których oceny zostaną podane do publicznej wiadomości, pomimo iż ich zamiarem było przedstawienie swoich opinii jedynie adresatowi sprawozdania (zob. pkt 14 powyżej).

48 W niniejszym przypadku z umocowania grupy roboczej podanego do wiadomości skarżącej w załączniku do pierwszej decyzji (pkt 42 powyżej) wynika, że wystąpiono do autorów sprawozdania o przedstawienie ich opinii, ewentualnie opinii krytycznych, odnośnie do procedur administracyjnych, według których postępowano przy ocenie transakcji Airtours/First Choice, oraz o swobodny komentarz dotyczący wyroku w sprawie Airtours z perspektywy ewentualnego odwołania. Owe prace analityczne, refleksje oraz krytyka zostały dokonane na użytek wewnętrzny, a nie w celu podania ich do publicznej wiadomości, jako że miały zostać przekazane do dyskusji członkowi Komisji zajmującemu się zagadnieniami z dziedziny konkurencji. W związku z tym to w świetle tego sprawozdania ów członek mógł podjąć decyzje odnośnie do kwestii, które to, tak jak decyzja o wniesieniu odwołania lub kwestia zaproponowania ewentualnych ulepszeń postępowania administracyjnego stosowanego w dziedzinie kontroli koncentracji lub w innych dziedzinach prawa konkurencji, należą do kompetencji jego lub Komisji, a nie do kompetencji grupy roboczej.

49 Ponadto w odróżnieniu od przypadków, w których instytucje wspólnotowe działają jako prawodawca, kiedy to należy zapewnić możliwie jak najszerszy dostęp do dokumentów w myśl szóstego motywu rozporządzenia nr 1049/2001, sprawozdanie wpisuje się w ramy czysto administracyjnych funkcji Komisji. W rzeczywistości bowiem głównymi zainteresowanymi w sprawie postępowania w sprawie planowanego odwołania oraz w sprawie dyskutowanych w sprawozdaniu ulepszeń są przedsiębiorstwa, których dotyczy transakcja koncentracji Airtours/First Choice, oraz przedsiębiorstwa, których dotyczą transakcje koncentracji w ogóle. W związku z tym interes publiczny w udostępnieniu danego dokumentu ze względu na zasadę przejrzystości, która ma na celu zapewnienie jak najlepszego uczestnictwa obywateli w procesie podejmowania decyzji i zagwarantowanie jak największej praworządności, jak największej skuteczności i jak największej odpowiedzialności administracji względem obywateli w systemie demokratycznym, nie ma takiej samej wagi w przypadku dokumentu sporządzonego w postępowaniu administracyjnym zmierzającym do zastosowania przepisów regulujących kontrolę koncentracji lub prawa konkurencji w ogólności, co w przypadku dokumentu dotyczącego postępowania, w którym instytucja wspólnotowa występuje w charakterze prawodawcy.

50 W takich okolicznościach Komisja ma prawo twierdzić, iż podanie sprawozdania do publicznej wiadomości stanowiłoby poważne naruszenie możliwości skorzystania przez jednego z jej członków ze swobodnego i pełnego stanowiska jego własnych służb w następstwie wyroku w sprawie Airtours.

51 Ujawnienie tego dokumentu może się bowiem wiązać nie tylko z ryzykiem wyjawienia ewentualnie krytycznej opinii urzędników Komisji, ale także z ryzykiem umożliwienia porównania treści sprawozdania — które jest dokumentem przygotowawczym, zawierającym opinie i zalecenia grupy roboczej, z decyzjami ostatecznie podjętymi w tych kwestiach przez członka Komisji zajmującego się konkurencją lub w obrębie Komisji, a tym samym ujawnić jej wewnętrzne rozważania. Mogłoby to stanowić poważne naruszenie swobody w podejmowaniu decyzji przez Komisję, która podejmuje swoje decyzje na podstawie zasady kolegialności i której członkowie wykonują swoje zadania przy zachowaniu pełnej niezależności w ogólnym interesie Wspólnoty.

52 Ponadto ujawnienie tego sprawozdania wiązałoby się z tym, że autorzy takiego rodzaju sprawozdań liczyliby się w przyszłości z możliwością takiego ujawnienia, do tego stopnia, że doprowadziłoby to ich do stosowania autocenzury i do zaprzestania przedstawiania opinii, które mogłyby stanowić zagrożenie dla adresata takiego sprawozdania. W rezultacie Komisja nie mogłaby dłużej korzystać z wymaganej pełnej swobody wypowiedzi ze strony członków personelu i urzędników i zostałaby pozbawiona konstruktywnej krytyki wewnętrznej, wolnej od wszelkich zewnętrznych ograniczeń i nacisków, której zamiarem jest ułatwienie jej podjęcia decyzji odnośnie do wniesienia odwołania od wyroku Sądu lub ulepszenia jej procedur administracyjnych w dziedzinie kontroli koncentracji, lub szerzej, w dziedzinie prawa konkurencji.

53 W niniejszej sprawie należy również zauważyć, że członkowie Komisji zajmujący się konkurencją, jako adresaci sprawozdania, powinni mieć możliwość swobodnej oceny opinii zawartej w tym sprawozdaniu, z uwzględnieniem okoliczności, które mogą wychodzić poza zakres obowiązujących zasad, tak jak zostały one zinterpretowane przez służby Komisji oraz sądy wspólnotowe, co oznacza możliwość, iż propozycja nie zostanie wdrożona ze względów związanych z politycznymi priorytetami Komisji lub z dostępnymi środkami.

54 Sąd uważa, że w niniejszej sprawie zagrożenie poważnym naruszeniem procesu podejmowania decyzji w przypadku ujawnienia sprawozdania jest rzeczywiście przewidywalne, a nie czysto hipotetyczne. Jeżeliby bowiem przyjąć, że sprawozdania te nie mają poufnego charakteru względem opinii publicznej, oraz uwzględnić możliwości ich ujawnienia, wydaje się prawdopodobne, że członek Komisji zajmujący

się konkurencją będzie skłonny do zaprzestania występowania o pisemną ewentualnie krytyczną opinię swoich współpracowników odnośnie do kwestii należących do kompetencji jego lub Komisji, włączywszy w to kwestię stosowności wnoszenia odwołania od wyroku Sądu stwierdzającego nieważność decyzji Komisji w dziedzinie kontroli koncentracji. Utrzymanie jedynie rozważań ustnych i nieformalnych, które nie wymagają sporządzenia „dokumentu" w rozumieniu art. 3 lit. a) rozporządzenia nr 1049/2001, szkodziłoby w znaczny sposób skuteczności wewnętrznego procesu decyzyjnego Komisji, w szczególności w dziedzinach, w których dokonuje ona złożonych ocen prawnych, faktycznych i ekonomicznych oraz bada szczególnie obszerne akta sprawy w ramach kontroli koncentracji. Z powyższego wynika, że pisemna ocena przez właściwe służby akt administracyjnych i mających zostać przedstawionych propozycji decyzji jest nieodzowna w celu zagwarantowania, iż rozważania zostaną przeprowadzone, a decyzja podjęta przy znajomości wszystkich istotnych okoliczności oraz w prawidłowej i należytej formie, w pierwszej kolejności przez członka Komisji zajmującego się konkurencją, a następnie, na podstawie konsultacji pomiędzy różnymi zainteresowanymi służbami, w ramach Komisji. W związku z tym zgodnie z motywem jedenastym rozporządzenia nr 1049/2001 należy zezwolić instytucjom wspólnotowym na ochronę ich wewnętrznych konsultacji i rozważań wówczas, gdy tak jak w niniejszej sprawie, w interesie publicznym konieczna jest ochrona możliwości wykonywania przez nie ich zadań, w szczególności w ramach wykonywania przez nie administracyjnych kompetencji decyzyjnych, takich jak w kontekście kontroli koncentracji.

55 W związku z tym należy oddalić zarzut skarżącej, zgodnie z którym ujawnienie całego sprawozdania nie stanowiłoby poważnego naruszenia procesu decyzyjnego Komisji.

— W przedmiocie powagi naruszenia procesu decyzyjnego przy ujawnieniu dokumentów roboczych 4–14 oraz 16–19

56 Jeżeli chodzi o dokumenty robocze, w odniesieniu do których Komisja w pierwszej decyzji odmówiła pełnego lub częściowego dostępu na podstawie wyjątku dotyczącego

ochrony procesu decyzyjnego, należy podnieść, że skarżąca poprzestała na wskazaniu, iż argumenty przedstawione w odniesieniu do sprawozdania mają w równym stopniu zastosowanie do dokumentów wykorzystywanych przez grupę roboczą.

57 W tym zakresie spis zamieszczony w załączniku do pierwszej decyzji pozwala stwierdzić, że dokumentami, w odniesieniu do których powołano się na wyjątek przewidziany w art. 4 ust. 3 akapit drugi rozporządzenia nr 1049/2001, są:

— dokumenty 4 i 5, które odpowiadają sprawozdaniu po rewizji oraz uwagom z analizy przygotowanym przez podgrupę roboczą odpowiedzialną za analizę i ocenę wyroku w sprawie Airtours, włączywszy w to ewentualne kwestie rozbieżności z wyrokiem w sprawie Airtours oraz stosowność odwołania;

— dokumenty 6, 7 i 8, które odpowiadają uwagom z analizy wyroku w sprawie Airtours sporządzonym odpowiednio przez urzędnika służby prawnej, urzędnika DG „Konkurencja” oraz komisarza ds. przesłuchań, którzy byli członkami wyżej wymienionej podgrupy;

— dokument 9, który odpowiada dokumentowi z dyskusji nad wewnętrzną organizacją i możliwymi ulepszeniami, przygotowany przez podgrupę roboczą odpowiedzialną za zbadanie ewentualnych niedociągnięć Komisji oraz ocenę propozycji ulepszeń;

— dokument 10, odpowiadający wstępnemu sprawozdaniu przygotowanemu przez jedną z tych podgrup, oraz dokumenty 11-13, które zostały załączone do tego sprawozdania (do dokumentu 13 został udzielony częściowy dostęp);

— dokument 14, zawierający pytania do rozmowy z członkami grupy zajmującej się sprawą Airtours;

— dokument 16 (do którego przyznano częściowy dostęp), odpowiadający dokumentowi ramowemu wykorzystywanemu przez jedną z podgrup roboczych;

— dokument 17, odpowiadający propozycjom ulepszeń i prowizorycznemu sprawozdaniu z dnia 25 czerwca 2002 r. przygotowanemu przez jedną z podgrup roboczych;

— dokument 18, odpowiadający uwadze zatytułowanej „Wnioski dla innych dziedzin działalności", sporządzony przez podgrupę odpowiedzialną za ocenę skutków dla innych dziedzin polityki konkurencji;

— dokument 19, odpowiadający sprawozdaniu prowizorycznemu z dnia 26 czerwca 2002 r. sporządzonemu przez podgrupę odpowiedzialną za określenie istotnych kwestii polityki.

58 W pierwszej decyzji Komisja wskazała również, że dokumenty robocze zostały zredagowane w celu przygotowania sprawozdania oraz że sprawozdania prowizoryczne poszczególnych podgrup są częstokroć w nim dokładnie powtórzone. Komisja twierdzi również, że w pierwszej decyzji każdy dokument roboczy został rozpatrzony osobno.

59 W związku z tym Sąd twierdzi, że ponieważ sprawozdanie jest chronione na podstawie art. 4 ust. 3 akapit drugi rozporządzenia nr 1049/2001, również dokumenty, które umożliwiły jego sporządzenie oraz które zawierają przygotowujące oceny lub prowizoryczne wnioski do użytku wewnętrznego, co wynika ze spisu, objęte są tym

wyjątkiem. W związku z tym Komisja w sposób prawnie uzasadniony powołała się na ten wyjątek w pierwszej decyzji w celu stwierdzenia, że pełny lub częściowy dostęp do dokumentów roboczych 4–14 oraz 16–19 stanowi poważne naruszenie jej procesu decyzyjnego.

— W przedmiocie istnienia nadrzędnego interesu publicznego

60 Rozporządzenie nr 1049/2001 przewiduje, że podobnie jak stosowanie wyjątków ustanowionych w art. 4 ust. 2, tak stosowanie wyjątków przewidzianych w art. 4 ust. 3 jest wyłączone, jeżeli ujawnienie dokumentu jest uzasadnione „nadrzędnym interesem publicznym".

61 W niniejszej sprawie skarżąca podnosi te same argumenty przeciwko pierwszej i drugiej decyzji, bez czynienia rozróżnienia pomiędzy różnymi kategoriami danych dokumentów oraz powołanego wyjątku. Zasadniczo podnosi, że to konieczność zrozumienia tego, co się stało, oraz tego, co zostało uczynione przez Komisję, a także konieczność zagwarantowania dobrego administrowania wymiarem sprawiedliwości stanowi nadrzędny interes publiczny uzasadniający ujawnienie wnioskowanych dokumentów, do których odmówiono dostępu.

62 Niemniej jednak owe argumenty nie pozwalają ani na ustalenie w wymagany przez prawo sposób istnienia nadrzędnego interesu publicznego wymaganego przez rozporządzenie nr 1049/2001, ani na weryfikację tego, czy przy wyważaniu rzekomego nadrzędnego interesu publicznego oraz interesu w zachowaniu poufności tych dokumentów Komisja mogła dojść do wniosku, że dokumenty te powinny jednak zostać ujawnione.

63 W rzeczywistości bowiem jeżeli chodzi o konieczność zrozumienia tego, co się stało, skarżąca nie wyjaśnia ani powodów, dla których uważa, iż owa rzekoma konieczność miałaby stanowić nadrzędny interes publiczny w rozumieniu art. 4 ust. 3 akapit drugi rozporządzenia nr 1049/2001, ani też stopnia, w jakim ów rzekomy interes powinien zobowiązywać Komisję w chwili wyważania interesu powszechnego w ochronie poufności spornych dokumentów do ich ujawnienia.

64 Jeżeli chodzi o konieczność zrozumienia tego, co uczyniła Komisja w wyniku wyroku w sprawie Airtours, należy podnieść, iż Komisja wskazała w pierwszej i w drugiej decyzji powody, dla których uznała, iż ma prawo powoływać się na wyjątki przewidziane w art. 4 ust. 3 akapit drugi rozporządzenia nr 1049/2001 w celu sprzeciwienia się ujawnieniu sprawozdania, niektórych dokumentów roboczych oraz innych dokumentów wewnętrznych. Skarżąca nie wyjaśnia powodów, dla których jej własny interes, dotyczący jej sytuacji osobistej w kontekście sporu w sprawie T-212/03, w zrozumieniu tego, co zostało uczynione przez Komisję w następstwie wyroku w sprawie Airtours, mógłby stanowić taki nadrzędny interes publiczny. W każdym razie nawet jeżeliby przyjąć, że tak jest, skarżąca ani nie wykazała, ani nie udowodniła, w jaki sposób ów interes mógłby w przypadku wyważania go z interesem powszechnym w ochronie poufności spornych dokumentów przeważać nad tym ostatnim interesem.

65 Jeżeli chodzi o konieczność doprowadzenia do ujawnienia wnioskowanych dokumentów na podstawie nadrzędnego interesu dotyczącego wymogu dobrego administrowania wymiarem sprawiedliwości, to należy podnieść, że argument ten zasadniczo sprowadza się do twierdzenia, iż dokumenty te umożliwiają skarżącej lepsze poparcie swej argumentacji w ramach skargi o odszkodowanie. Tymczasem ostatni z wymienionych celów jako taki nie stanowi nadrzędnego interesu publicznego uzasadniającego ujawnienie, który mógłby przeważyć nad ochroną poufności określoną przez wyjątek przewidziany w art. 4 ust. 3 akapit drugi rozporządzenia nr 1049/2001. Z uwagi na ogólną zasadę dostępu do dokumentów ustanowioną w art. 255 WE oraz motywy 1 i 2 tego rozporządzenia, ów interes powinien mieć obiektywny i powszechny charakter i nie może być mylony z osobistym lub prywatnym interesem, na przykład interesem dotyczącym popierania skargi przeciwko instytucjom wspólnotowym, ponieważ taki

interes osobisty lub prywatny nie stanowi elementu mającego znaczenie w ramach wyważania interesów przewidzianych przez art. 4 ust. 3 akapit drugi tego rozporządzenia.

66 W rzeczywistości bowiem na podstawie art. 2 ust. 1 rozporządzenia nr 1049/2001 beneficjentem prawa dostępu do dokumentów instytucji jest „każdy obywatel Unii, każda osoba fizyczna lub prawna zamieszkała lub mająca siedzibę w państwie członkowskim". Wynika z tego, że rozporządzenie ma na celu zagwarantowanie dostępu do dokumentów publicznych, a nie tylko dostępu wnioskodawcy do dotyczących go dokumentów (wyrok Sądu z dnia 26 kwietnia 2005 r. w sprawach połączonych T-110/03, T-150/03 oraz T-405/03 Sison przeciwko Radzie, Zb.Orz. s. II-1429, pkt 50). W związku z tym osobisty interes, na który może powoływać się osoba występująca o dostęp do dokumentu, który jej osobiście dotyczy, ogólnie nie będzie miał decydującego znaczenia w ramach zarówno oceny istnienia nadrzędnego interesu publicznego, jak i w ramach wyważania interesów na podstawie art. 4 ust. 3 akapit drugi rozporządzenia nr 1049/2001.

67 W ten sposób z utrwalonego orzecznictwa wynika, że nawet jeżeli wnioskowane dokumenty okażą się konieczne do obrony skarżącej w postępowaniu w sprawie skargi o odszkodowanie, którą to kwestię należy rozpoznać w ramach niniejszej skargi, okoliczność ta nie ma znaczenia przy wyważaniu interesów publicznych (zob. podobnie ww. w pkt 66 wyrok Sądu w sprawie Sison przeciwko Radzie, pkt 55, postanowienie Sądu z dnia 8 czerwca 2005 r. w sprawie T-287/03 SIMSA przeciwko Komisji, niepublikowane w Zbiorze, pkt 34).

68 W związku z tym należy oddalić zarzut skarżącej, zgodnie z którym istnieje nadrzędny interes publiczny uzasadniający ujawnienie sprawozdania i dokumentów roboczych 4–14 oraz 16–19 na podstawie art. 4 ust. 3 akapit drugi rozporządzenia nr 1049/2001. Ocena ta zachowuje swą ważność w równym stopniu do kwestii

istnienia nadrzędnego interesu publicznego na podstawie art. 4 ust. 2 in fine rzeczonego rozporządzenia, odnośnie do której skarżąca podniosła te same argumenty, co argumenty powyżej rozważone.

W przedmiocie wyjątku dotyczącego ochrony czynności kontroli, śledztwa i audytu

Argumenty stron

69 Odnosząc się zarówno do części sprawozdania przewidzianego przez wyjątek dotyczący ochrony czynności kontroli, śledztwa i audytu, jak i do dokumentów roboczych, odnośnie do których Komisja powołała się na ten wyjątek, skarżąca podnosi, że ponieważ śledztwo zostało zakończone, a proponowane w nim środki zostały przyjęte, rzeczony wyjątek nie znajduje zastosowania. W związku ze zmianą spornych procedur w następstwie śledztwa sprawozdanie ma jedynie znaczenie czysto historyczne i nie może mieć sensytywnego charakteru uzasadniającego odstępstwo od domniemania dostępności. Ponadto można podnosić, że wewnętrzne śledztwo zmierzające do modernizacji procedur administracyjnych nie miałoby niezależnego charakteru, jeżeli jego wynik zostałby opublikowany. Przeciwnie, taka publikacja gwarantowałaby jego wykonanie w duchu niezależności i przejrzystości, który przyświeca rozporządzeniu nr 1049/2001. Ponadto sporny wyjątek nie znajduje zastosowania do przeprowadzanych przez Komisję śledztw czysto wewnętrznych, lecz jedynie do śledztw dotyczących osób trzecich przeprowadzanych przez Komisję.

70 Jeżeli chodzi o sprawozdanie, to Komisja podnosi, że znaczenie ma okoliczność, iż wewnętrzne śledztwo zostało przeprowadzone w jedynym tylko celu, jakim było sformułowanie zaleceń, które miały być wykorzystane przez jej służby. Śledztwo to nie zostałoby przeprowadzone w ten sam sposób, jeżeli jego autorzy mieliby uwzględnić fakt, iż jego rezultat zostanie ujawniony, nawet po jego zakończeniu. Nawet po

zakończeniu śledztwa jego cel może nadal być aktualny. Komisja podnosi również, że nie ma konieczności dokonywania rozróżnienia na śledztwa wewnętrzne i śledztwa zewnętrzne.

Ocena Sądu

71 Artykuł 4 ust. 2 tiret trzecie rozporządzenia nr 1049/2001 stanowi, że instytucje wspólnotowe odmawiają dostępu do danego dokumentu w przypadku, gdy jego ujawnienie naruszyłoby ochronę „celu kontroli, śledztwa i audytu", chyba że nadrzędny interes publiczny uzasadnia ujawnienie danego dokumentu.

72 Przepis ten znajduje zastosowanie, jeżeli ujawnienie danych dokumentów może zagrażać zakończeniu czynności kontroli, śledztwa lub audytu (ww. w pkt 32 wyrok w sprawach połączonych Franchet i Byk przeciwko Komisji, pkt 109).

73 Ponadto zgodnie z utrwalonym orzecznictwem analiza wymagana przy rozpatrywaniu wniosku o udzielenie dostępu do dokumentu musi dotyczyć tego konkretnego dokumentu. Po pierwsze bowiem sama okoliczność, iż dokument dotyczy interesu chronionego przez jeden z wyjątków, nie jest wystarczająca do uzasadnienia stosowania danego wyjątku. Po drugie, ryzyko naruszenia chronionego interesu winno być rzeczywiście przewidywalne, a nie tylko czysto hipotetyczne. Dlatego badanie, jakie winna przeprowadzić instytucja celem stosowania wyjątku, musi być przeprowadzone konkretnie dla danego dokumentu, co musi wynikać z uzasadnienia decyzji (ww. w pkt 32 wyrok w sprawach połączonych Franchet i Byk przeciwko Komisji, pkt 115).

74 Ta konkretna analiza musi ponadto zostać przeprowadzona dla każdego z dokumentów objętych wnioskiem. Jak bowiem wynika z rozporządzenia nr 1049/2001, wszystkie wyjątki wymienione w art. 4 ust. 1–3 stosują się „do dokumentu". Konkretne i indywidualne badanie każdego dokumentu jest również niezbędne, ponieważ nawet jeśli jest oczywiste, że wniosek o udostępnienie dotyczy dokumentów objętych wyjątkiem, tylko takie badanie umożliwi instytucji ocenę możliwości przyznania wnioskodawcy częściowego dostępu zgodnie z art. 4 ust. 6 rozporządzenia nr 1049/2001 (ww. w pkt 32 wyrok w sprawach połączonych Franchet i Byk przeciwko Komisji, pkt 116 i 117).

75 W niniejszej sprawie spis załączony do pierwszej decyzji opiera się na spornym wyjątku jedynie po to, aby tylko na tej podstawie odmówić dostępu do dokumentu 15 zatytułowanego „Protokół z rozmów z członkiem grupy zajmującej się sprawą M.1524 Airtours/First Choice na temat sprawy Airtours odbytych w dniu 24 czerwca 2002 r.".

76 Komisja zapytana o tę kwestię w trakcie rozprawy wskazała Trybunałowi powód, dla którego został zastosowany wyjątek przewidziany w art. 4 ust. 2 tiret trzecie rozporządzenia nr 1049/2001, który to powód ujęty został w następującym zdaniu stanowiącym część pierwszej decyzji:

„Jeżeli chodzi o części dokumentów 13 i 16 oraz pozostałych dokumentów roboczych, potwierdzam wstępną ocenę DG „Konkurencja", zgodnie z którą dokumenty robocze są a fortiori objęte wyjątkiem przewidzianym w art. 4 ust. 2 tiret drugie i trzecie oraz ust. 3 akapit drugi rozporządzenia nr 1049/2001".

77 Rozważania te są zbyt mgliste i ogólne, a z lektury pierwszej decyzji i jej załączników nie można wywnioskować, w jaki sposób „czynności kontrolne, śledztwa i audytu" Komisji mogłyby zostać zagrożone poprzez ujawnienie dokumentu 15.

78 W braku takich wyjaśnień Komisja nie wykazała w prawnie wymagany sposób, iż wyjątek przewidziany w art. 4 ust. 2 tiret trzecie rozporządzenia nr 1049/2001 znajduje zastosowanie do dokumentu 15. W związku z tym należy stwierdzić nieważność pierwszej decyzji w tej części, bez konieczności rozważania argumentacji dotyczącej istnienia nadrzędnego interesu publicznego.

Wnioski dotyczące pierwszej decyzji

79 Z powyższych rozważań wnika, że Komisja nie popełniła błędu w ustaleniach, twierdząc na podstawie art. 4 ust. 3 akapit drugi rozporządzenia nr 1049/2001, iż ujawnienie całego sprawozdania i dokumentów roboczych 4–14 oraz 16–19 stanowiłoby naruszenie procesu podejmowania przez nią decyzji, oraz że brak było nadrzędnego interesu publicznego, który mógłby mimo wszystko uzasadniać takie ujawnienie. W związku z tym ze względów ekonomii procesowej nie ma konieczności rozważania zarzutów skarżącej dotyczących pozostałych wyjątków powołanych w pierwszej decyzji w celu odmowy ujawnienia takiej czy innej części rzeczonego sprawozdania lub dokumentów roboczych, w stosunku do których powołany został sporny wyjątek.

80 Z kolei jeżeli chodzi o dokument roboczy 15, to z powyższych rozważań wynika, że Komisja nie wykazała w wystarczający sposób, że wyjątek przewidziany w art. 2 ust. 2 tiret trzecie rozporządzenia nr 1049/2001 miał zastosowanie do tego dokumentu (zob. powyżej pkt 71 i nast.).

81 W związku z tym skargę należy oddalić w zakresie, w jakim dotyczy ona pierwszej decyzji, z wyjątkiem dokumentu roboczego 15, w zakresie którego stwierdza się nieważność decyzji.

3. *W przedmiocie drugiej decyzji dotyczącej innych dokumentów wewnętrznych*

82 W drugiej decyzji Komisja opiera się na trzech wyjątkach przewidzianych przez rozporządzenie nr 1049/2001 w celu odmowy udzielenia dostępu do określonych dokumentów wewnętrznych (zob. wyżej pkt 21 i 22). Chodzi o wyjątek dotyczący ochrony procesu podejmowania decyzji, wyjątek dotyczący ochrony czynności śledztwa i audytu oraz wyjątek dotyczący ochrony opinii prawnych.

W przedmiocie wyjątku dotyczącego ochrony procesu podejmowania decyzji

83 Wyjątek ten należy zbadać w odniesieniu do różnych kategorii dokumentów wymienionych przez Komisję w drugiej decyzji.

W przedmiocie powagi naruszenia procesu decyzyjnego w wyniku ujawnienia projektów tekstów, uwag do komisarza, uwag do innych służb oraz uwag stanowiących odpowiedź innych służb niż służba prawna

— Argumenty stron

84 Skarżąca nie zgadza się z zastosowaniem przez Komisję w drugiej decyzji art. 4 ust. 3 akapit drugi rozporządzenia nr 1049/2001 w celu odmowy podania do wiadomości całości lub określonych części wnioskowanych dokumentów wewnętrznych. Powoływana przez Komisję konieczność zagwarantowania „przestrzeni na zastanowienie się" jej służbom jest abstrakcyjna i niezgodna z ogólnym celem przejrzystości, do którego dąży rozporządzenie nr 1049/2001, oraz z ograniczonym zakresem wyjątków od tej zasady. Służby Komisji nie mają potrzeby wdrażania zasad konkurencji w tajemnicy, a kontrola koncentracji nie uzasadnia szczególnego traktowania względem pozostałych dziedzin interwencji tej instytucji. Ponadto zażenowanie lub niezręczna sytuacja, jakie mogłoby spowodować ujawnienie wnioskowanych dokumentów, nie pozwalają jako takie na uzasadnienie zastosowania spornego wyjątku. Skarżąca podnosi również, że argument oparty na zagrożeniu uniemożliwieniem kontroli przyszłych i podobnych koncentracji jest bezzasadny. Skoro stwierdzono nieważność decyzji Airtours, ujawnienie wewnętrznych dokumentów, które są z nią związane, nie może podważać zdolności Komisji do podjęcia innej decyzji ani też nie może determinować jej ewentualnej treści. Dokonywana prze Komisję analiza w dziedzinie koncentracji powinna być dokonywana na podstawie okoliczności faktycznych danej sprawy, z dala od presji mediów lub presji politycznych.

85 Komisja podkreśla, że nawet jeżeli dokumenty wewnętrzne należałyby do zakresu zastosowania rozporządzenia nr 1049/2001, to jednak art. 17 ust. 3 rozporządzenia Komisji (WE) nr 802/2004 z dnia 7 kwietnia 2004 r. w sprawie wykonania rozporządzenia Rady (WE) nr 139/2004 w sprawie kontroli koncentracji przedsiębiorstw (Dz.U. L 133, s. 1), który zastąpił art. 17 ust. 1 rozporządzenia Komisji (WE) nr 447/98 z dnia 1 marca 1998 r. w sprawie zgłoszeń, terminów i przesłuchań przewidzianych w rozporządzeniu Rady (EWG) nr 4064/89 w sprawie kontroli koncentracji przedsiębiorstw (Dz.U. L 61, s. 1), wyłącza z mającego zastosowanie systemu dostępu do akt dokumenty wewnętrzne znajdujące się w aktach administracyjnych. W ten sposób okoliczność, iż uczestnicy koncentracji nie mają prawa dostępu do takich dokumentów, potwierdza stanowisko, iż ich publiczne ujawnienie

stanowiłoby poważne naruszenie procesu decyzyjnego Komisji w tej dziedzinie. Komisja podnosi również, że sporny wyjątek nie został zastosowany w sposób abstrakcyjny, ponieważ każdy dokument został oddzielnie zbadany, a tam, gdzie było to możliwe, udzielony został częściowy dostęp. W każdym razie wyjątek ten ma na celu ochronę procesu decyzyjnego Komisji w ogólności, w szczególności z uwagi na przyszłe okoliczności lub przedmiot związany z tym samym zagadnieniem, a nie tylko z uwagi na dane postępowanie. Zdaniem Komisji zdolność jej służb do formułowania ich opinii jest nieodzowna dla procesu decyzyjnego i zostałaby ona ograniczona, jeżeli przy formułowaniu opinii służby te musiałyby uwzględniać możliwość ich publicznego ujawnienia nawet po zamknięciu sprawy.

— Ocena Sądu

86 Tytułem wstępu należy stwierdzić, że żaden przepis rozporządzenia nr 1049/2001 nie wskazuje, że publiczny dostęp do dokumentów Komisji może zależeć od okoliczności, iż osoba wnioskująca o takie dokumenty jest przedsiębiorstwem będącym uczestnikiem koncentracji, które nie może na podstawie art. 17 ust. 3 rozporządzenia nr 802/2004 (czy poprzedzającego go art. 17 ust. 1 rozporządzenia nr 447/98) mieć dostępu do dokumentów wewnętrznych akt administracyjnych Komisji.

87 Przeciwnie, zgodnie z art. 2 ust. 1 rozporządzenia nr 1049/2001 dostęp do dokumentów Komisji jest bardzo szeroko otwarty, ponieważ przysługuje on każdemu obywatelowi Unii oraz każdej osobie fizycznej lub prawnej zamieszkałej lub mającej siedzibę w jednym z państw członkowskich, bez ustanawiania dodatkowych przesłanek. Również z art. 2 ust. 3 tego rozporządzenia wynika, że przepisy dotyczące publicznego dostępu do dokumentów Komisji stosowane są do wszelkich dokumentów przechowywanych przez tę instytucję, to jest dokumentów sporządzanych lub otrzymywanych przez nią i pozostających w jej posiadaniu, we wszystkich obszarach działalności Unii Europejskiej.

88 Ponadto art. 4 ust. 3 akapit drugi rozporządzenia nr 1049/2001 wyraźnie określa warunki, na jakich można odmówić dostępu do dokumentów zawierających opinie do użytku wewnętrznego w ramach wstępnych rozważań i konsultacji w obrębie danej instytucji, nawet już po podjęciu decyzji, wskazując, że w takim wypadku ujawnienie dokumentu powinno stanowić poważne naruszenie procesu decyzyjnego danej instytucji. Przepis ten ma zastosowanie ogólne, niezależnie od dziedziny działalności Komisji czy też zasad stosowanych do postępowań w tych dziedzinach.

89 W związku z tym okoliczność, iż przedsiębiorstwo będące uczestnikiem koncentracji nie ma prawa dostępu do wewnętrznych dokumentów zawartych w aktach administracyjnych na podstawie art. 17 ust. 3 rozporządzenia nr 802/2004, nie wyklucza zasady zgodnie z którą każda osoba, niezależnie od tego, kim jest, posiada prawo dostępu do takich dokumentów na podstawie zasad ustanowionych w rozporządzeniu nr 1049/2001 (zobacz podobnie ww. w pkt 15 wyrok w sprawie Interporc przeciwko Komisji, pkt 44 i 46).

90 Komisja nie kwestionuje ponadto tego, że sporne dokumenty wewnętrzne rzeczywiście należą do zakresu zastosowania rozporządzenia nr 1049/2001. Ponadto podnoszony przez nią argument oparty na stosowaniu art. 17 ust. 3 rozporządzenia nr 802/2004 nie został wymieniony w drugiej decyzji jako uzasadnienie powołania się na wyjątek przewidziany w art. 4 ust. 3 akapit drugi rozporządzenia nr 1049/2001.

91 W związku z tym to z uwzględnieniem, po pierwsze okoliczności, że wnioskodawca jest osobą prawną mającą siedzibę w państwie członkowskim, która w tym charakterze występuje o dostęp do określonych dokumentów posiadanych przez Komisję, oraz po drugie uzasadnienia przedstawionego w drugiej decyzji, Sąd powinien dokonać oceny jej zgodności z prawem.

92 W niniejszej sprawie w drugiej decyzji Komisja powołuje się na wyjątek przewidziany w art. 4 ust. 3 akapit drugi rozporządzenia nr 1049/2001 odnośnie do czterech kategorii dokumentów: projektu tekstów, uwag do komisarza, uwag do innych członków służb oraz uwag stanowiących odpowiedź innych służb niż służba prawna (zob. pkt 21 powyżej). Nawet jeżeli ocena tych dokumentów została dokonana w sposób konkretny i oddzielnie, dokument po dokumencie, powód przywołany przez Komisję w celu uzasadnienia zastosowana wyżej wymienionego wyjątku co do zasady pozostaje identyczny. Z tego to powodu również w pismach strony powołują się na te dokumenty ogólnie, a nie z osobna, w zakresie wyjaśnień przedstawionych w drugiej decyzji dla każdej z czterech wyżej wymienionych kategorii.

93 W trakcie rozprawy skarżąca wskazała, że nie była zainteresowana w podaniu do jej wiadomości projektów tekstów, to znaczy projektów dotyczących decyzji na podstawie art. 6 ust. 1 lit. c) rozporządzenia nr 4064/89, wykazu zastrzeżeń oraz ostatecznej decyzji w sprawie Airtours/First Choice. W odpowiedzi na pytanie Sądu dotyczące tej kwestii zaznaczyła, że wycofała swój wniosek o udzielenie dostępu w zakresie tych dokumentów. W związku z tym nie ma konieczności, aby Sąd badał kwestie zgodności z prawem drugiej decyzji w tym zakresie.

94 Jeżeli chodzi o uwagi do komisarza, uwagi do innych służb oraz uwagi stanowiące odpowiedzi innych służb niż służba prawna, to Komisja słusznie twierdzi, iż pełne lub częściowe, w odpowiednim przypadku, ujawnienie poszczególnych dokumentów umniejszyłoby zdolność jej służb do wyrażania swojego stanowiska i stanowiłoby poważne naruszenie procesu podejmowania przez nią decyzji w ramach kontroli koncentracji.

95 W dziedzinie kontroli koncentracji liczy się ostateczna decyzja, a także poszczególne etapy przewidziane przez rozporządzenie nr 4064/89 służące podjęciu takiej decyzji [takiej jak decyzja przyjęta na podstawie art. 6 ust. 1 lit. c) rozporządzenia nr 4064/89 czy wykaz zastrzeżeń]. W tym kontekście uwagi do komisarza, uwagi do innych służb oraz uwagi stanowiące odpowiedź służb innych niż służba prawna zostały wymienione

wewnątrz Komisji w celu umożliwienia przygotowania dokumentów formalizujących przyjęcie stanowiska przez administrację.

96 Tak jak podnosi Komisja w drugiej decyzji, publiczne ujawnienie takich dokumentów może stanowić poważne naruszenie jej procesu decyzyjnego, dotyczącego zarówno spornego postępowania w sprawie koncentracji, jak i przyszłych postępowań w sprawie koncentracji w tej dziedzinie pomiędzy tymi samymi uczestnikami, czy postępowania, które dotyczy zasad zastosowanych w trakcie spornego postępowania, w zakresie, w jakim dokumenty te służą jedynie zaznaczeniu momentu postępowania, który nie został jeszcze sformalizowany w ostatecznym dokumencie. W rzeczywistości bowiem dokumenty z prac przygotowawczych mogą wskazywać opinie, wątpliwości lub zmiany stanowiska służb Komisji, które na końcu spornego procesu decyzyjnego nie mogą nie znajdować się już w ostatecznych wersjach decyzji.

97 Zgodnie z tym, co orzeczono już odnośnie do sprawozdania (zob. powyżej pkt 52), ujawnienie dokumentów, co do których odmówiono dostępu, oznaczałoby, że ich autorzy w przyszłości liczyliby się z możliwością ujawnienia do tego stopnia, że mogłoby to ich skłonić do autocenzury i zaprzestania wyrażania opinii, która mogłaby stanowić zagrożenie dla adresata danego dokumentu. Skutkowałoby to tym, że komunikacja pomiędzy służbami w ramach Komisji nie byłaby już tak swobodna i pełna, aby umożliwić przygotowanie decyzji i wykazu zastrzeżeń wymaganych przez procedurę kontroli koncentracji.

98 Argumenty skarżącej nie podważają tej oceny. Komisja bowiem nie poprzestała na powołaniu w sposób ogólny i abstrakcyjny konieczności ochrony przestrzeni na przemyślenie, lecz uczyniła to w sposób indywidualny i konkretny, dokument po dokumencie. Ponadto oceny tej nie podważa sama tylko okoliczność, iż sporne

postępowanie zostało zakończone, ponieważ art. 4 ust. 3 akapit drugi rozporządzenia nr 1049/2001 znajduje zastosowanie nawet już po podjęciu decyzji, a Komisja wyjaśniła w drugiej decyzji, że ujawnienie spornych dokumentów mogłoby utrudniać dokonanie przez nią oceny podobnych transakcji, które mogłyby zostać przeprowadzane przez zainteresowanych uczestników lub w tym samym sektorze.

99 W tej kwestii istotne jest to, że Komisja zobrazowała tę propozycję w drugiej decyzji poprzez odniesienie się do spraw mających miejsce w tym samym sektorze lub pomiędzy tymi samymi stronami, a także do spraw dotyczących pojęcia zbiorowej pozycji dominującej. W szczególności odnosi się ona do sprawy EMI/Time Warner, w odniesieniu do której odmówiła dostępu na podstawie rozporządzenia nr 1049/2001 do wykazu zarzutów w celu ochrony rozważań jej służb w sprawie BMG/Sony, która dotyczyła tego samego sektora działalności.

100 Należy jeszcze podnieść, że w niniejszej sprawie zagrożenie poważnego naruszenia procesu decyzyjnego w przypadku ujawnienia dokumentów wewnętrznych oraz dokumentów z prac przygotowawczych sporządzonych w sprawie Airtours/First Choice jest rzeczywiście przewidywalne, a nie czysto hipotetyczne. Prawdopodobne wydaje się zatem założenie, jak twierdzi Komisja w drugiej decyzji, że takie dokumenty mogą być wykorzystane — nawet jeżeli niekoniecznie zawierają ostateczne stanowisko Komisji — do wywierania w trakcie rozpatrywania podobnych spraw dotyczących tego samego sektora działalności lub tych samych pojęć gospodarczych wpływu na stanowisko jej służb, które powinno być swobodne i niezależne od jakiegokolwiek nacisku zewnętrznego. Tym samym należy zezwolić Komisji na ochronę konsultacji i rozważań wewnętrznych jej służb, jeżeli jest to, tak jak w niniejszej sprawie, konieczne do ochrony zdolności do wykonywania przez nią zadań w dziedzinie kontroli koncentracji.

101 W związku z tym należy oddalić zarzut skarżącej, zgodnie z którym ujawnienie wyżej wymienionych dokumentów nie stanowi poważnego naruszenia procesu decyzyjnego Komisji.

W przedmiocie powagi naruszenia procesu decyzyjnego poprzez ujawnienie sprawozdania komisarza ds. przesłuchań

— Argumenty stron

102 Skarżąca twierdzi, że sprawozdanie komisarza ds. przesłuchań nie może być objęte wyjątkiem przewidzianym w art. 4 ust. 3 akapit drugi rozporządzenia nr 1049/2001 z tego względu, że zgodnie z jego umocowaniem, w dacie przygotowania przez niego sprawozdania w 1999 r. komisarz ds. przesłuchań wchodził w skład DG „Konkurencja" i był związany z dyrektorem generalnym, któremu podlegał. W tych okolicznościach niezależność komisarza ds. przesłuchań byłaby całkowicie chroniona w ramach działalności objętych jego umocowaniem i nie powinien on obawiać się tego, że jego sprawozdania zostaną publicznie ujawnione.

103 Komisja podnosi, że umocowanie komisarza ds. przesłuchań nie ma znaczenia przy podejmowaniu przez nią decyzji o publicznym ujawnieniu dokumentu zawierającego opinię komisarza ds. przesłuchań w danej sprawie. Ponieważ wyraża on swoją opinię odnośnie do istoty sprawy jak i co do jej aspektów proceduralnych, jego sprawozdanie stanowi część rozważań wewnętrznych Komisji przed podjęciem ostatecznej decyzji.

— Ocena Sądu

104 Komisja na tej samej podstawie co w przypadku innych dokumentów wewnętrznych przygotowanych przez różne służby biorące udział w przygotowaniu decyzji Airtours (zob. wyżej pkt 94) w sposób uzasadniony przyjęła, że ujawnienie sprawozdania komisarza ds. przesłuchań stanowiłoby w niniejszej sprawie poważne naruszenie jej procesu decyzyjnego w dziedzinie kontroli koncentracji.

105 W rzeczywistości bowiem z drugiej decyzji wynika, że nie tylko okoliczność, iż sporny dokument zawiera opinie do użytku wewnętrznego, została powołana przez Komisję w uzasadnieniu zastosowania wyjątku, lecz także okoliczność, iż w tym dokumencie komisarz ds. przesłuchań przedstawia swoja opinię co do istoty i aspektów proceduralnych sprawy Airtours/First Choice (pkt II.7 drugiej decyzji).

106 W drugiej decyzji Komisja również słusznie podnosi, że swoboda wypowiedzi komisarza ds. przesłuchań zostałaby zagrożona, jeżeli musiałby on liczyć się z możliwością, iż jego sprawozdanie zostanie publicznie ujawnione, oraz że owo ujawnienie stanowiłoby poważne naruszenie procesu decyzyjnego w dziedzinie koncentracji w zakresie, w jakim Komisja w przyszłości nie mogłaby opierać się na niezależnej, pełnej i swobodnej opinii komisarza ds. przesłuchań (pkt II.7 drugiej decyzji).

107 W związku z tym należy oddalić zarzut skarżącej, zgodnie z którym ujawnienie sprawozdania komisarza ds. przesłuchań nie stanowiłoby poważnego naruszenia procesu decyzyjnego Komisji.

W przedmiocie powagi naruszenia procesu decyzyjnego przy ujawnieniu uwag DG „Konkurencja" skierowanych do komitetu konsultacyjnego

— Argumenty stron

108 Skarżąca utrzymuje, że art. 4 ust. 3 akapit drugi rozporządzenia nr 1049/2001 nie może mieć zastosowania do uwag skierowanych przez DG „Konkurencja" do komitetu konsultacyjnego, ponieważ ów komitet składa się z przedstawicieli państw członkowskich, tak że procedura stosowana przez ten komitet nie stanowi części rozważań i konsultacji wstępnych „w ramach danej instytucji".

109 Komisja podnosi, że konsultacje te są etapem niezbędnym do przygotowania ostatecznej decyzji, a w związku z tym należy je uznać za przebiegające w jej ramach.

— Ocena Sądu

110 Komisja na tej samej podstawie co w przypadku innych dokumentów wewnętrznych przygotowanych przez różne służby biorące udział w przygotowaniu decyzji Airtours (zob. wyżej pkt 94) w sposób uzasadniony przyjęła, że ujawnienie uwag DG „Konkurencja" skierowanych do komitetu konsultacyjnego (dokument 7.7) stanowi w niniejszej sprawie poważne naruszenie jej procesu decyzyjnego w dziedzinie kontroli koncentracji (pkt II.4 drugiej decyzji).

111 W rzeczywistości bowiem, co zostało wskazane w drugiej decyzji, konsultacje komitetu konsultacyjnego również stanowią część wewnętrznego procesu decyzyjnego w dziedzinie kontroli koncentracji. Nawet jeżeli komitet konsultacyjny składa się z przed-

stawicieli państw członkowskich i z tego powodu różni się od Komisji, okoliczność, iż Komisja jest zobowiązana do przekazania temu komitetowi konsultacyjnemu dokumentów wewnętrznych na podstawie art. 19 rozporządzenia nr 4064/89, aby mógł się on wypowiedzieć zgodnie z procedurą wymagającą jego interwencji, pozwala na stwierdzenie, że sporne dokumenty są wewnętrznymi dokumentami Komisji w rozumieniu art. 4 ust. 3 rozporządzenia nr 1049/2001.

112 W związku z powyższym należy oddalić zarzut skarżącej, zgodnie z którym ujawnienie uwag DG „Konkurencja" skierowanych do komitetu konsultacyjnego nie stanowiłoby poważnego naruszenia procesu decyzyjnego Komisji.

W przedmiocie powagi naruszenia procesu decyzyjnego poprzez ujawnienie części uwag do akt dotyczących kontroli na miejscu w First Choice

— Argumenty uczestników

113 Skarżąca kwestionuje to, iż uwagi te mogłyby stanowić „opinię do użytku wewnętrznego" w rozumieniu art. 4 ust. 3 rozporządzenia nr 1049/2001. Zdaniem skarżącej uwagi przedstawione ustnie przez First Choice przypominają uwagi pisemne i brak jest jakichkolwiek politycznych powodów, aby uniemożliwić dostęp do tych uwag.

114 Komisja odpowiada, że części spornych uwag, odnośnie do których odmówiono dostępu, zawiera osobisty punkt widzenia urzędnika przygotowującego te uwagi.

— Ocena Sądu

115 Komisja na tej samej podstawie co w przypadku innych dokumentów wewnętrznych przygotowanych przez różne służby biorące udział w przygotowaniu decyzji Airtours (zob. wyżej pkt 94) w sposób uzasadniony przyjęła, że ujawnienie części uwag do akt dotyczących kontroli na miejscu w First Choice (dokument 7.2) stanowi w niniejszej sprawie poważne naruszenie jej procesu decyzyjnego w dziedzinie kontroli koncentracji (pkt II.8.a drugiej decyzji).

116 W rzeczywistości bowiem z drugiej decyzji wynika, że nie tylko okoliczność, iż sporny dokument zawiera opinie do użytku wewnętrznego, została powołana przez Komisję w uzasadnieniu zastosowania wyjątku, lecz także okoliczność, iż w niektórych częściach dokument ten odzwierciedla wrażenia urzędnika DG „Konkurencja" w trakcie kontroli. W związku z tym Komisja słusznie przyjęła, że dokument ten zawiera wewnętrzne rozważania DG „Konkurencja" dotyczące śledztwa oraz że jego ujawnienie stanowiłoby w niniejszej sprawie poważne zagrożenie dla jej procesu decyzyjnego.

117 W związku z tym należy oddalić zarzut skarżącej, zgodnie z którym ujawnienie niektórych części uwag do akt dotyczących kontroli na miejscu w First Choice nie stanowiłoby poważnego naruszenia procesu decyzyjnego Komisji.

W przedmiocie istnienia nadrzędnego interesu publicznego

118 Jeżeli chodzi o istnienie nadrzędnego interesu publicznego, który w razie ustalenia jego istnienia uzasadniałby ujawnienie tych dokumentów, należy odesłać do pkt 38 i 60–66 powyżej w zakresie, w jakim skarżąca powołuje te same argumenty przeciwko pierwszej, jak i przeciwko drugiej decyzji.

119 W związku z tym należy oddalić zarzut skarżącej, zgodnie z którym istnieje nadrzędny interes publiczny uzasadniający ujawnienie dokumentów wewnętrznych objętych wyjątkiem dotyczącym ochrony procesu decyzyjnego.

W przedmiocie wyjątku dotyczącego ochrony postępowania sądowego i porady prawnej

Argumenty stron

120 Skarżąca podnosi, że wyjątek przewidziany w art. 4 ust. 2 tiret drugie rozporządzenia nr 1049/2001 nie znajduje zastosowania do uwag stanowiących odpowiedź służby prawnej.

121 Komisja twierdzi, że pomimo stwierdzenia nieważności decyzji Airtours, jej zdolność do korzystania z opinii jej służb zostałaby naruszona poprzez ujawnienie spornych dokumentów, ponieważ członkowie Komisji mogą pominąć tę opinię i podjąć inną decyzję.

Ocena Sądu

122 Artykuł 4 ust. 2 tiret drugie rozporządzenia nr 1049/2001 stanowi, że Komisja odmawia dostępu do dokumentu, jeżeli ujawnienie dokumentu stanowiłoby poważne naruszenie ochrony „postępowania sądowego lub porady prawnej", chyba że nadrzędny interes publiczny uzasadnia ujawnienie danego dokumentu.

123 Pojęcie „porada prawna" powinno być rozumiane w ten sposób, że ochrona interesu publicznego może sprzeciwiać się ujawnieniu treści dokumentu sporządzonego przez służby prawne Komisji w ramach postępowania sądowego, ale także dokumentu sporządzonego w innych celach.

124 W niniejszej sprawie z drugiej decyzji wynika, że okoliczność, iż sporne dokumenty są — po ich oddzielnym zbadaniu — poradami prawnymi, nie jest jedyną okolicznością powołaną przez Komisję w celu uzasadnienia zastosowania wyjątku, lecz jest nią również okoliczność, iż ujawnienie uwag stanowiących odpowiedź służby prawnej mogłoby przekazać do publicznej wiadomości informacje odnośnie do stanu dyskusji wewnętrznych pomiędzy DG „Konkurencja" a służbami prawnymi w kwestii zgodności z prawem oceny dotyczącej zgodności transakcji Airtours/First z rynkiem wewnętrznym, co mogłoby mieć wpływ na decyzje, które mogłyby zapaść pomiędzy tymi samymi uczestnikami lub w tym samym sektorze (zob. powyżej pkt 22, 99 i 100).

125 Zgoda na ujawnienie spornych uwag mogłaby w przyszłości skłonić służbę prawną do powściągliwości i ostrożności w formułowaniu takich uwag, aby nie wywierać wpływu na zdolność decyzyjną Komisji w dziedzinach, w których działa ona jako organ administracyjny.

126 Należy również podnieść, że w niniejszej sprawie możliwość naruszenia ochrony porad prawnych przewidziana w art. 4 ust. 2 tiret drugie rozporządzenia nr 1049/2001 jest rzeczywiście przewidywalna, a nie czysto hipotetyczna. W rzeczywistości bowiem, poza względami powołanymi powyżej w pkt 124, ujawnienie takiej opinii mogłoby postawić Komisję w delikatnej sytuacji, w której jej służba prawna musiałaby bronić przed Sądem stanowiska innego niż stanowisko wyrażone przez nią w charakterze doradcy służb odpowiedzialnych za sprawę, do przedstawienia którego była zobowiązana w ramach postępowania administracyjnego. Oczywiste jest, że prawdopodobieństwo zaistnienia takiej rozbieżności może znacznie wpłynąć zarówno na swobodę wypowiedzi służby prawnej i jej możliwość skutecznej obrony ostatecznego stanowiska Komisji przed

sądami wspólnotowymi na równej stopie z innymi przedstawicielami prawnymi różnych stron postępowania sądowego, jak i na wewnętrzny proces decyzyjny Komisji, która decyduje jako kolegium ze względu na powierzone jej szczególne zadanie i która powinna mieć swobodę w obronie stanowiska prawnego różnego od stanowiska pierwotnie zajętego przez jej służbę prawną.

127 Oceny tej nie podważa okoliczność, iż decyzja Airtours, której dotyczą uwagi stanowiące odpowiedź służby prawnej, została uchylona przez Sąd. W rzeczywistości bowiem sporny wyjątek chroni dokumenty przygotowane na etapie poprzedzającym ostateczną decyzję, i to zasadniczo, niezależnie od jej późniejszego utrzymania lub stwierdzenia nieważności w ramach postępowania przed sądami wspólnotowymi.

128 W związku z tym należy oddalić zarzut skarżącej, zgodnie z którym ujawnienie uwag stanowiących odpowiedź służby prawnej nie stanowiłoby naruszenia ochrony opinii prawnej.

129 Jeżeli chodzi o istnienie nadrzędnego interesu publicznego, który w razie ustalenia jego istnienia uzasadniałby ujawnienie tych dokumentów, należy odesłać do pkt 38 i 60–66 powyżej. W związku z tym należy oddalić zarzut skarżącej, zgodnie z którym istnieje nadrzędny interes publiczny uzasadniający ujawnienie dokumentów wewnętrznych objętych wyjątkiem dotyczącym ochrony porad prawnych.

Wnioski dotyczące drugiej decyzji

130 Z powyższego wynika, że Komisja nie dopuściła się błędu w ustaleniach, powołując się na art. 4 ust. 3 akapit drugi lub ust. 2 tiret drugie rozporządzenia nr 1049/2001 w celu odmowy w oparciu o konkretną i oddzielną ocenę ujawnienia poszczególnych dokumentów wewnętrznych lub opinii prawnej, w stosunku do których powołano się na te wyjątki. W związku z tym ze względów ekonomii procesowej nie ma już konieczności rozpatrywania zarzutu skarżącej dotyczącego trzeciego wyjątku powołanego w drugiej decyzji łącznie z pierwszym wyżej rozpatrzonym wyjątkiem w celu odmowy ujawnienia niektórych z tych dokumentów.

131 W związku z tym należy oddalić skargę w zakresie, w jakim dotyczy ona drugiej decyzji.

W przedmiocie kosztów

132 Zgodnie z art. 87 § 3 regulaminu postępowania w razie częściowego tylko uwzględnienia żądań każdej ze stron Sąd może postanowić, że koszty zostaną rozdzielone albo że każda ze stron poniesie własne koszty. W okolicznościach niniejszej sprawy należy postanowić, iż Komisja ponosi jedną dziesiątą część kosztów skarżącej oraz jedną dziesiątą kosztów własnych. Skarżąca ponosi dziewięć dziesiątych kosztów własnych i dziewięć dziesiątych kosztów Komisji.

Z powyższych względów

SĄD (trzecia izba w składzie powiększonym)

orzeka, co następuje:

1) **Stwierdza się nieważność decyzji Komisji z dnia 5 września 2005 r. [D(2005) 8461] w zakresie, w jakim odmówiony w niej został dostęp do dokumentu roboczego zatytułowanego „Protokół z rozmów z członkiem grupy zajmującej się sprawą M.1524 Airtours/First Choice na temat sprawy Airtours odbytych w dniu 24 czerwca 2002 r.”.**

2) **W pozostałym zakresie skarga zostaje oddalona.**

3) **MyTravel Group plc ponosi dziewięć dziesiątych swoich kosztów, a także dziewięć dziesiątych kosztów poniesionych przez Komisję.**

4) **Komisja ponosi jedną dziesiątą swoich kosztów, jak również jedną dziesiątą kosztów poniesionych przez MyTravel Group.**

Azizi Cooke Cremona

Labucka Frimodt Nielsen

Wyrok ogłoszono na posiedzeniu jawnym w Luksemburgu w dniu 9 września 2008 r.

Sekretarz Prezes

E. Coulon J. Azizi