Repertoriul jurisprudenței

CONCLUZIILE AVOCATULUI GENERAL
PEDRO CRUZ VILLALÓN
prezentate la 3 octombrie 2013 [1]

Cauza C-365/12 P

Comisia/EnBW Energie Baden-Württemberg

„Recurs — Regulamentul (CE) nr. 1049/2001 — Acces la documentele instituțiilor — Cerere de acces la dosarul administrativ al unei proceduri de aplicare a articolului 81 CE și a articolului 53 din Acordul privind SEE — Refuz ex articolul 4 alineatul (2) din Regulamentul (CE) nr. 1049/2001 — Acces la informațiile furnizate în cadrul unui program de clemență — Regulamentul (CE) nr. 1/2003 — Interpretare coerentă a regimurilor de acces la documentele instituțiilor”

1. Prezentul recurs a fost formulat de Comisie împotriva Hotărârii Tribunalului din 22 mai 2012, EnBW Energie Baden-Württemberg/Comisia [2], prin care a fost anulată Decizia Comisiei din 16 iunie 2008 [3] de respingere a unei cereri de acces la documente, întemeiată pe Regulamentul (CE) nr. 1049/2001 al Parlamentului European și al Consiliului din 30 mai 2001 privind accesul public la documentele Parlamentului European, ale Consiliului și ale Comisiei [4]. Mai exact, au fost solicitate toate documentele rezultate dintr-o procedură privind încheierea unor înțelegeri sancționate de Comisie în temeiul articolului 101 TFUE [5].

2. Întrebările adresate trebuie să permită Curții să se pronunțe cu privire la interacțiunea dintre Regulamentul nr. 1049/2001 și cea de a treia componentă a dreptului concurenței, practicile concertate sau înțelegerile, având în vedere că aceasta s-a pronunțat deja cu privire la ajutoarele de stat (cauza Comisia/Technische Glaswerke Ilmenau) [6] și la procedurile de concentrare (cauza Comisia/Agrofert Holding) [7]. În definitiv, problema de fond care se ridică în prezenta procedură nu este alta decât aceea de a stabili dacă jurisprudența referitoare la celelalte componente ale dreptului concurenței este de asemenea aplicabilă în cazul înțelegerilor și, în special, în ceea ce privește așa-numitele „programe de clemență”.

1 — Limba originală: spaniola.

2 — Cauza EnBW/Comisia, T-344/08.

3 — Decizia SG.E.3/MV/psi D(2008) 4931.

4 — JO L 145, p. 43, Ediție specială, 01/vol. 3, p. 76.

5 — Decizia C(2006) 6762 final din 24 ianuarie 2007, cazul COMP/F/38.899. Printre producătorii în cauză se aflau ABB Ltd. (denumită în continuare „ABB”) și Siemens AG (denumită în continuare „Siemens”).

6 — Hotărârea din 29 iunie 2010, C-139/07 P, Rep., p. I-5885, denumită în continuare „TGI”.

7 — Hotărârea din 28 iunie 2012, C-477/10 P.

I. Cadrul normativ

3. În conformitate cu articolul 4 alineatul (2) din Regulamentul nr. 1049/2001, „[i]nstituțiile resping cererile de acces la un document în cazul în care divulgarea conținutului ar putea aduce atingere protecției", *inter alia*, a „intereselor comerciale ale unei anume persoane fizice sau juridice, inclusiv în ceea ce privește proprietatea intelectuală, […] [și] obiectivelor activităților de inspecție, de anchetă și de audit, cu excepția cazului în care un interes public superior justifică divulgarea conținutului documentului în cauză".

4. Potrivit articolului 4 alineatul (3) al doilea paragraf din același Regulament nr. 1049/2001, „[a]ccesul la un document conținând avize destinate uzului intern în cadrul deliberărilor și al consultărilor preliminare în cadrul instituției în cauză este refuzat chiar și după luarea deciziei, în cazul în care divulgarea conținutului acestuia ar aduce gravă atingere procesului decizional al acestei instituții, cu excepția cazului în care un interes public superior justifică divulgarea conținutului documentului în cauză".

5. Regulamentul (CE) nr. 1/2003 [8], care stabilește, la articolele 17-22, competențele de investigație ale Comisiei în procedurile privind concurența, prevede la articolul 27 alineatul (2) următoarele:

„Drepturile la apărare ale părților în cauză sunt pe deplin garantate în cadrul procedurilor. Acestea au dreptul de acces la dosarul Comisiei, sub rezerva interesului legitim al întreprinderilor de a-și proteja secretele de afaceri. Dreptul de acces la dosar nu include accesul la informațiile confidențiale și la documentele interne ale Comisiei sau ale autorităților de concurență ale statelor membre. În special, dreptul de acces nu include accesul la corespondența dintre Comisie și autoritățile de concurență ale statelor membre sau dintre acestea din urmă, inclusiv documentele întocmite în temeiul articolelor 11 și 14. Nicio dispoziție din prezentul alineat nu împiedică Comisia să divulge și să utilizeze informațiile necesare pentru a dovedi o încălcare."

6. Articolul 28 alineatul (1) din același Regulament nr. 1/2003 prevede că, fără a aduce atingere schimbului de informații dintre autoritățile de concurență ale statelor membre și cooperării Comisiei cu autoritățile judiciare ale statelor membre, „informațiile colectate în temeiul articolelor 17-22 se folosesc doar pentru scopul în care au fost obținute".

7. La rândul său, alineatul (2) al aceluiași articol 28 prevede că „Comisia și autoritățile de concurență ale statelor membre, funcționarii acestora, reprezentanții oficiali și alte persoane care lucrează sub controlul acestor autorități, precum și reprezentanții oficiali și funcționarii altor autorități ale statelor membre nu divulgă informațiile obținute sau schimbate în temeiul prezentului regulament și care, prin natura lor, sunt protejate de secretul profesional. Această obligație se aplică de asemenea tuturor reprezentanților și experților statelor membre care participă la întrunirile Comitetului consultativ".

8. Reglementarea privind accesul la dosar și regimul aplicabil informațiilor confidențiale în procedurile privind concurența este cuprinsă la articolele 15 și 16 din Regulamentul (CE) nr. 773/2004 [9].

II. Istoric

9. EnBW Energie Baden-Württemberg („EnBW") este o întreprindere de distribuție a energiei care se consideră prejudiciată de o înțelegere între producători de instalații de comutație cu izolație în gaz, sancționată de Comisie în temeiul articolului 101 TFUE.

8 — Regulamentul Consiliului din 16 decembrie 2002 privind punerea în aplicare a normelor de concurență prevăzute la articolele 81 [CE] și 82 [CE] (JO L 1, p. 1, Ediție specială, 08/vol. 1, p. 167, rectificare în Ediție specială, 08/vol. 4, p. 269).

9 — Regulamentul Comisiei din 7 aprilie 2004 privind desfășurarea procedurilor puse în aplicare de Comisie în temeiul articolelor 81 [CE] și 82 [CE] (JO L 123, p. 18, Ediție specială, 08/vol. 1, p. 242).

10. La 9 noiembrie 2007, EnBW a solicitat Comisiei, invocând Regulamentul nr. 1049/2001, acces la toate documentele referitoare la procedura de sancționare.

11. Cererea a fost respinsă definitiv prin Decizia din 16 iunie 2008 (denumită în continuare „decizia atacată"). În aceasta, Comisia a clasificat documentele solicitate în următoarele cinci categorii:

1) Documente furnizate în cadrul unei cereri de imunitate sau de clemență.

2) Solicitări de informații și răspunsurile părților.

3) Documente obținute în cursul inspecțiilor în incintele întreprinderilor în cauză.

4) Comunicarea privind obiecțiunile și răspunsurile părților.

5) Documente interne:

   a) documente referitoare la fapte (note cu privire la concluziile deduse din probele colectate, corespondența cu alte autorități de concurență și consultări ale altor servicii ale Comisiei);

   b) acte de procedură (mandate de inspecție, procese-verbale de inspecție, rapoarte de inspecție, extrase din documentele obținute în cursul inspecțiilor, acte referitoare la notificarea anumitor documente, note).

12. Comisia a considerat că fiecare dintre aceste categorii făcea parte din domeniul de aplicare al excepției prevăzute la articolul 4 alineatul (2) a treia liniuță din Regulamentul nr. 1049/2001 (atingere adusă protecției obiectivelor activităților de inspecție, de anchetă și de audit). În plus, documentele cuprinse în categoriile 1-4 ar face parte din domeniul de aplicare al excepției prevăzute la articolul 4 alineatul (2) prima liniuță (atingere adusă protecției intereselor comerciale ale unei persoane fizice sau juridice), în timp ce documentele din categoria 5 litera a) ar intra sub incidența excepției prevăzute la alineatul (3) al articolului 4 menționat (atingere adusă procesului decizional).

13. EnBW a formulat la Tribunal o acțiune în nulitate împotriva deciziei (cauza T-344/08). Regatul Suediei a intervenit în susținerea concluziilor reclamantei.

14. Tribunalul a admis acțiunea EnBW prin Hotărârea din 22 mai 2012 (denumită în continuare „hotărârea atacată").

III. Hotărârea Tribunalului

15. Tribunalul a concluzionat, în primul rând, că prin considerarea faptului că EnBW nu solicitase accesul la documentele cuprinse în categoria 5 litera b), Comisia săvârșise o eroare vădită de apreciere (punctele 32-37 din hotărârea atacată).

16. În continuare, Tribunalul a examinat dacă în speță erau îndeplinite condițiile care permit scutirea de la obligația de a efectua o examinare concretă și individuală a conținutului documentelor solicitate (punctele 44-112). Cu privire la acest aspect, Tribunalul a concluzionat că prezumția generală de refuz invocată de Comisie este aplicabilă numai în timpul desfășurării procedurii din care fac parte documentele în cauză[10]. Prin urmare, după finalizarea procedurii, astfel cum a fost cazul în speță, se impunea o examinare concretă și individuală a fiecărui document în discuție (punctele 56-63).

10 — În conformitate cu jurisprudența care rezultă din Hotărârea TGI, citată anterior, punctele 55-58.

17. În continuare, Tribunalul s-a concentrat pe aspectul dacă Comisia a acționat în mod corect atunci când a examinat documentele grupându-le pe categorii (punctele 64-112). În opinia sa, categoriile 1, 2, 4 și 5 litera a) nu erau aplicabile în vederea soluționării cererii de acces, având în vedere că nu se putea observa o diferență reală între documentele atribuite fiecăreia dintre acestea. Numai categoria 3 (documente obținute în cursul inspecțiilor în incintele întreprinderilor în cauză) ar fi utilă în scopul aprecierii posibilei aplicări a excepției prevăzute la articolul 4 alineatul (2) a treia liniuță (protecția obiectivelor activităților de inspecție, de anchetă și de audit), întrucât este vorba despre documente obținute împotriva voinței întreprinderii. În consecință, Tribunalul a anulat decizia atacată în măsura în care aceasta a refuzat accesul la documentele cuprinse în categoriile 1, 2, 4 și 5 litera a).

18. Totuși, cu titlu suplimentar, Tribunalul a examinat respingerea cererii de acces la documentele cuprinse în categoriile 1, 2, 4 și 5 litera a) (punctele 113-176), concluzionând că protecția obiectivelor activităților de anchetă nu putea justifica refuzul accesului la documentele din categoriile 1-4 și 5 litera a), întrucât este vorba, în speță, despre o procedură deja finalizată și întrucât nu există motive care să justifice o diferență de tratament privind procedurile în materie de concurență (punctele 113-130).

19. Tribunalul a considerat că nu ar fi fost dovedit de Comisie nici faptul că accesul la documente ar putea aduce atingere intereselor comerciale ale întreprinderilor în cauză [articolul 4 alineatul (2) prima liniuță], nefiind suficientă, în acest scop, examinarea specială efectuată în cursul procedurii (punctele 131-150).

20. În ultimul rând, Tribunalul a considerat că Comisia a săvârșit o eroare atunci când a aplicat documentelor din categoria 5 litera a), în mod generic și abstract, excepția prevăzută la articolul 4 alineatul (3) al doilea paragraf (avize destinate uzului intern) (punctele 151-170).

IV. Recursul

21. La 31 iulie 2012, Comisia a formulat recurs împotriva hotărârii Tribunalului.

22. Prin recursul formulat, Comisia solicită Curții să se pronunțe cu privire la cinci aspecte. În primul rând, să se pronunțe cu privire la considerentele și la principiile generale de care trebuie să se țină seama în vederea unei interpretări a Regulamentului nr. 1049/2001, care, fiind conformă cu dispozițiile privind sectoare precum cel al concurenței, nu aduce atingere eficacității acestora din urmă. În al doilea rând, să se pronunțe cu privire la posibilitatea ca accesul la documentele din cadrul unei proceduri în materie de înțelegeri să poată fi refuzat pornind de la prezumția generală potrivit căreia este necesar ca documentele menționate să fie protejate. Al treilea și al patrulea aspect privesc domeniul de protecție a obiectivelor activităților de anchetă, pe de o parte, și a intereselor comerciale, pe de altă parte. Al cincilea și ultimul aspect are ca obiect condițiile în care Comisia poate refuza accesul la documentele interne, inclusiv ulterior adoptării unei decizii.

23. Fiecare dintre aceste aspecte este formulat în legătură cu tot atâtea motive de recurs, și anume: (1) eroare de drept întemeiată pe faptul că nu s-a recunoscut necesitatea unei interpretări armonioase a Regulamentului nr. 1049/2001 pentru a asigura efectul deplin al dispozițiilor referitoare la alte sectoare, (2) eroare de drept întemeiată pe negarea existenței unei prezumții generale aplicabile tuturor documentelor din cadrul unei proceduri în materie de înțelegeri, (3) interpretare eronată a domeniului de protecție a obiectivelor activităților de anchetă, (4) interpretare eronată a domeniului de protecție a intereselor comerciale și (5) interpretare eronată a condițiilor în care Comisia poate refuza accesul la un document, inclusiv după finalizarea procesului decizional.

24. Al cincilea motiv de recurs este însoțit, cu titlu subsidiar, de trei aspecte: A) interpretare eronată a noțiunii „document conținând avize destinate uzului intern în cadrul deliberărilor și al consultărilor preliminare”, prevăzută la articolul 4 alineatul (3) din Regulamentul nr. 1049/2001, B) constatarea eronată potrivit căreia nu a fost dovedit de Comisie faptul că documentele din categoria 5 litera a) conțineau avize destinate uzului intern și C) interpretare eronată a obligației de motivare cuprinsă la articolul 4 alineatul (3) al doilea paragraf.

25. Comisia solicită anularea hotărârii atacate și respingerea acțiunii care a stat la baza cauzei T-344/08.

V. Procedura în fața Curții

26. S-au prezentat și au depus observații scrise guvernul suedez, în susținerea EnBW, precum și ABB și Siemens, în susținerea Comisiei.

27. Prin Ordonanța președintelui Curții din 19 februarie 2013 au fost respinse, din motivul lipsei unui interes direct, cererile de intervenție formulate de HUK-Coburg Haftpflicht-Unterstützungs-kasse kraftfahrender Beamter Deutschlands, de LVM Landwirtschaftlicher Versicherungsverein Münster, de VHV Allgemeine Versicherung AG și de Württembergische Gemeinde-Versicherung.

28. La ședință, care a avut loc la 13 iunie 2013, s-au prezentat Comisia, EnBW, ABB și Siemens.

29. Cu privire la primul motiv de recurs, Comisia, susținută de ABB și de Siemens, consideră că Tribunalul nu a recunoscut necesitatea unei interpretări armonioase a Regulamentului nr. 1049/2001 și a Regulamentelor nr. 1/2003 și nr. 773/2004. În opinia acesteia, Tribunalul a conferit Regulamentului nr. 1049/2001 o supremație care nu este compatibilă cu jurisprudența care rezultă din cauzele Comisia/Éditions Odile Jacob [11] și Comisia/Agrofert Holding. Comisia consideră că politica Uniunii în domeniul concurenței merită un tratament specific în ceea ce privește accesul la documente. EnBW se opune acestei opinii, contestând relevanța jurisprudenței invocate de Comisie. Potrivit EnBW, teza Comisiei ar fi contrară articolului 101 TFUE, întrucât exercitarea acțiunilor în despăgubire împotriva întreprinderilor implicate în înțelegere ar fi imposibilă, dacă persoanele afectate nu ar avea acces la documentația necesară pentru a-și întemeia cererea de despăgubire, contravenind astfel jurisprudenței care rezultă din cauza Pfleiderer [12].

30. În ceea ce privește al doilea motiv de recurs, Comisia, susținută de ABB și de Siemens, consideră, spre deosebire de opinia Tribunalului, că există o prezumție generală în favoarea documentelor dintr-o procedură în materie de înțelegeri, fiind lipsit de relevanță aspectul că procedura s-a încheiat deja, întrucât numai natura intereselor protejate ar fi importantă. În opinia acesteia, prezumția aplicabilă în domeniul ajutoarelor de stat și al concentrărilor trebuie extinsă la cazul înțelegerilor. La rândul său, EnBW susține că, după încheierea procedurii, unicul regulament aplicabil este Regulamentul nr. 1049/2001, fiind astfel lipsite de relevanță dispozițiile speciale referitoare la înțelegeri. Suedia, la rândul său, consideră că, în cazul în care instituția se întemeiază pe prezumții generale, aceasta trebuie să verifice dacă sunt respectate în privința fiecărui document considerațiile de ordin general aplicabile unui anumit tip de document.

11 — Hotărârea din 28 iunie 2012, C-404/10 P.

12 — Hotărârea din 14 iunie 2011, C-360/09, Rep., p. I-5161.

31. În ceea ce privește al treilea motiv de recurs, Comisia, susținută de ABB și de Siemens, afirmă că soluția Tribunalului pune în pericol mecanismul clemenței și, în general, aplicarea eficientă a dreptului concurenței, susținând, în plus, că procedura poate fi considerată finalizată numai atunci când nu mai poate fi formulată nicio cale de atac împotriva deciziei prin care ea este încheiată. EnBW răspunde că puterea de apreciere a Comisiei nu poate fi exclusă de la controlul jurisdicțional și că respectiva cale de atac se limitează la a formula obiecții abstracte și generale referitoare la riscurile pentru cooperarea întreprinderilor în procedurile inițiate de Comisie.

32. În ceea ce privește al patrulea motiv, Comisia, susținută de ABB și de Siemens, pune în discuție aprecierea Tribunalului cu privire la lipsa dovedirii prejudiciului invocat (protecția intereselor comerciale), susținând că protecția intereselor comerciale este strâns legată de protecția obiectivelor activității de anchetă și, așadar, trebuie cuprinsă în același tip de prezumție generală. Aceasta arată în special că se află în joc informații pe care întreprinderile au fost obligate să le furnizeze Comisiei. EnBW subliniază că protecția intereselor comerciale nu poate fi apreciată în același mod într-o procedură de concentrare precum într-o procedură prevăzută de Regulamentul nr. 1/2003, întrucât, în acest din urmă caz, întreprinderea care dorește să recurgă la clemență furnizează în mod voluntar informații, iar ceea ce este în joc nu sunt interesele sale comerciale, ci interesul acesteia de a evita o amendă, în timp ce în procedura de concentrare întreprinderile nu pot refuza să furnizeze informațiile solicitate.

33. Cu privire la al cincilea motiv, Comisia, susținută de ABB și de Siemens, afirmă că Tribunalul a săvârșit o eroare, întrucât nu a ținut seama de faptul că prezumția generală se extinde la toate documentele interne din procedură și întrucât a concluzionat că divulgarea acestora nu ar aduce atingere procesului decizional. EnBW răspunde că Comisia nu a explicat motivul pentru care toate documentele conțin avize și nici nu a furnizat un început de probă în sensul că divulgarea acestora ar aduce atingere procesului referitor la o decizie adoptată cu cinci ani înainte.

34. În sfârșit, Comisia propune respingerea cererii inițiale a EnBW, întrucât aceasta trebuia să demonstreze că documentele solicitate erau excluse din domeniul de aplicare al prezumției generale de refuz sau, în lipsa acestei probe, să dovedească un interes superior privind divulgarea lor. EnBW susține, dimpotrivă, că acțiunea pe care a formulat-o la Tribunal era întemeiată și că recursul trebuie respins, iar decizia atacată trebuie anulată în toate aspectele sale sau, cu titlu subsidiar, în măsura în care prin aceasta s-a refuzat și un acces parțial la informațiile solicitate.

VI. Apreciere

35. Înainte de a începe examinarea fiecăruia dintre motivele de recurs, dorim să precizăm de la început că, precum în cauza Agrofert, solicitantul informațiilor nu a fost parte la procedura din care au rezultat documentele vizate. În acest sens, EnBW este un terț în raport cu procedura menționată. Interesul său pentru documentația respectivă corespunde cererii sale de a se servi de aceasta pentru a exercita o acțiune în despăgubire împotriva părților la procedura menționată. În orice caz, astfel cum am susținut în Concluziile prezentate în cauza Agrofert [13], „prezenta cauză privește mai degrabă transparența” decât – trebuie precizat acum – practicile concertate ale întreprinderilor sau înțelegerile. Prin urmare, la fel ca în cauza menționată, „soluția cauzei va trebui căutată în principal în lumina Regulamentului nr. 1049/2001” [14].

13 — Prezentate la 8 decembrie 2011, punctul 26.

14 — *Loc. ult. cit.*

A. *Primul motiv de recurs*

36. Comisia invocă drept prim motiv de recurs o presupusă eroare de drept întemeiată pe faptul că nu s-a recunoscut necesitatea unei „interpretări armonioase” a Regulamentului nr. 1049/2001 pentru a asigura deplina eficacitate a dispozițiilor referitoare la alte sectoare din ordinea juridică a Uniunii. Trebuie precizat deja că celelalte patru motive de recurs identifică aspectele din hotărârea atacată în care s-ar fi materializat încălcarea menționată, determinând astfel o interpretare și o aplicare greșite ale Regulamentului nr. 1049/2001.

37. Prin acest prim motiv de recurs se ridică din nou, precum în cauza Agrofert, problema dacă dreptul de acces la documentele instituțiilor este reglementat în Regulamentul nr. 1049/2001 printr-o normă cu caracter general care trebuie completată, în unele domenii, cu anumite norme speciale cuprinse în alte dispoziții normative ale Uniunii sau dacă, dimpotrivă, regulamentul menționat epuizează în toate cazurile reglementarea exercitării acestui drept.

38. Din jurisprudența Curții reiese cu claritate – și cu privire la acest aspect trebuie să fim de acord cu Comisia – că Regulamentul nr. 1049/2001 nu este o normă aflată, pentru a ne exprima astfel, în vid, ci atât interpretarea, cât și aplicarea acestuia trebuie să fie compatibile cu regimurile specifice care reglementează accesul la documente în anumite domenii materiale. Cu alte cuvinte, Regulamentul nr. 1049/2001 nu poate aspira la a epuiza reglementarea transparenței în dreptul Uniunii, ci, în calitatea sa de normă care reglementează regimul comun de acces la documentele instituțiilor, trebuie interpretat și aplicat într-un mod care să fie coerent cu diferitele norme care reglementează accesul la documentele referitoare la proceduri care dispun de o reglementare proprie.

39. Astfel, se impune, în opinia noastră, o interpretare coerentă a regulamentelor implicate în acest domeniu.

40. De altfel, această inevitabilă legătură dintre Regulamentul nr. 1049/2001, în calitate de normă generală în materia transparenței instituțiilor, și anumite regulamente ale Uniunii, în calitate de norme speciale privind accesul la anumite proceduri, a fost evidențiată de Curte într-o jurisprudență deja abundentă, prezentată recent în Hotărârea Agrofert [15].

41. Totuși, spre deosebire de cele afirmate de Comisie, considerăm că, în cadrul interpretării Regulamentului nr. 1049/2001, din hotărârea atacată rezultă că Tribunalul nu a făcut abstracție de reglementarea specifică privind accesul la procedura din care au rezultat documentele în discuție.

42. Astfel, la punctul 55 din hotărâre este menționată jurisprudența Curții cu privire la considerația de aplicabilitate generală potrivit căreia divulgarea anumitor documente poate aduce atingere interesului general pe care legiuitorul a dorit să îl protejeze tocmai prin instituirea unui regim specific de acces la documentele respective. În acest context, Tribunalul face referire în continuare la procedurile de acces la documente în domeniul ajutoarelor de stat, al concentrărilor și, din perspectiva datelor din prezenta cauză, al practicilor concertate sau al înțelegerilor.

43. Desigur, Tribunalul concluzionează că jurisprudența cu privire la necesitatea de a interpreta Regulamentul nr. 1049/2001 în lumina regimurilor de acces prevăzute pentru procedurile privind ajutoare de stat este aplicabilă numai în cazul procedurilor în curs de desfășurare și „nu poate fi transpus[ă] în cazul unei situații în care instituția a adoptat deja o decizie finală de închidere a dosarului la care este solicitat accesul, astfel cum se prezintă situația în speță” [16].

15 — Hotărârea Comisia/Agrofert Holding, punctul 50.

16 — Hotărârea atacată, punctul 57.

44. Pe de altă parte, Tribunalul afirmă în continuare că „o prezumție generală potrivit căreia nu trebuie divulgate documentele dintr-un dosar de procedură în materia concurenței ar trebui să rezulte din Regulamentul (CE) nr. 1/2003 […], precum și din jurisprudența referitoare la dreptul de consultare a documentelor din dosarul administrativ al Comisiei”[17]. Și, după ce face referire, la punctele 59 și 60, la regimul de acces prevăzut de Regulamentul nr. 1/2003, Tribunalul încheie prin a afirma că, „deși întreprinderile vizate de o procedură în materie de înțelegeri, precum și autorii plângerilor care nu au fost admise de Comisie au dreptul de a consulta anumite documente din dosarul administrativ al Comisiei, acest drept este supus anumitor restricții care necesită ca atare o examinare de la caz la caz. Prin urmare, chiar dacă se urmează raționamentul aplicat de Curte în Hotărârea TGI, […], potrivit căruia, în vederea interpretării excepției prevăzute la articolul 4 alineatul (2) a treia liniuță din Regulamentul nr. 1049/2001, trebuie să se țină seama de restricțiile privind accesul la dosar existente în cadrul unor proceduri specifice precum procedurile în materia ajutoarelor de stat și în materie de concurență, o asemenea luare în considerare nu ar permite prezumția potrivit căreia, cu riscul de a afecta capacitatea Comisiei de a sancționa înțelegerile, toate documentele din dosarele sale ar face parte în mod automat din domeniul de aplicare al uneia dintre excepțiile prevăzute la articolul 4 din Regulamentul nr. 1049/2001”[18].

45. În definitiv, în hotărârea atacată se concluzionează că „Comisia nu putea să prezume, în lipsa efectuării unei examinări concrete a fiecărui document, că toate documentele solicitate făceau parte în mod evident din domeniul de aplicare al excepției prevăzute la articolul 4 alineatul (2) a treia liniuță din Regulamentul nr. 1049/2001”[19].

46. Din considerațiile anterioare reiese cu claritate că Tribunalul nu a „ignorat”, astfel cum susține Comisia, necesitatea unei interpretări armonioase a Regulamentului nr. 1049/2001 și a dispozițiilor referitoare la alte sectoare ale ordinii juridice a Uniunii. Dimpotrivă, în hotărârea atacată, Regulamentul nr. 1049/2001 a fost interpretat ținând seama de posibilele implicații ale normelor care reglementează accesul la documentele care au rezultat din sau care au fost utilizate în procedurile privind înțelegeri.

47. O problemă diferită este aceea dacă această muncă de interpretare, care s-a dorit a fi armonioasă, a reușit să fie astfel. Cu privire la acest aspect, va trebui să ne pronunțăm în cadrul examinării celorlalte motive de recurs, axate pe presupuse erori de drept care decurg dintr-o interpretare eronată a Regulamentului nr. 1049/2001. Este însă evident, în opinia noastră, că Tribunalului nu i se poate imputa că a interpretat regulamentul menționat fără să țină seama de contextul acestuia în ansamblul normelor care reglementează accesul la anumite proceduri.

48. În concluzie, considerăm că primul motiv trebuie să fie respins.

B. *Al doilea motiv de recurs*

49. Prin intermediul celui de al doilea motiv de recurs îndreptat împotriva hotărârii Tribunalului se invocă o presupusă eroare de drept întemeiată pe respingerea existenței unei prezumții generale, aplicabilă tuturor documentelor din cadrul unei proceduri în materie de înțelegeri, în sensul că divulgarea acestora poate aduce atingere interesului general protejat prin procedura menționată.

50. Vom începe prin a afirma de la început că, în opinia noastră, jurisprudența Curții în al cărei temei sunt admise *prezumții generale* cu privire la acele documente pentru care, având în vedere procedura din care fac parte, există un regim specific de accesibilitate, este perfect aplicabilă în cazul documentelor care au rezultat din sau care au fost utilizate într-o procedură privind înțelegeri.

17 — Hotărârea atacată, punctul 58.

18 — Hotărârea atacată, punctul 61.

19 — Hotărârea atacată, punctul 62.

51. După cum se știe, potrivit acestei jurisprudențe, existența regimului specific menționat permite să se prezume că, în principiu, divulgarea acestor documente ar putea aduce atingere obiectivului urmărit de procedura respectivă. Astfel, în primul rând, Curtea a declarat în Hotărârea TGI [20] că o prezumție generală de această natură poate rezulta din normele de reglementare a procedurilor de control al ajutoarelor de stat [21]. Ulterior, în al doilea rând, Curtea a declarat în cauza Agrofert că „[a]stfel de prezumții generale sunt aplicabile în materia procedurii de control al operațiunilor de concentrare între întreprinderi întrucât reglementarea care guvernează această procedură prevede de asemenea norme stricte referitoare la prelucrarea informațiilor obținute sau care au rezultat în cadrul unei astfel de proceduri” [22].

52. Pornind de la cele de mai sus, considerăm că prezumția generală trebuie să opereze și în cazul procedurilor privind înțelegeri, al căror regim normativ stabilește de asemenea norme foarte specifice cu privire la accesul și la prelucrarea documentației din cadrul acestor proceduri. Astfel, articolul 27 alineatul (2) din Regulamentul nr. 1/2003 recunoaște părților în cauză un drept de acces limitat la dosarul Comisiei în scopul exclusiv al exercitării dreptului la apărare, în timp ce articolul 28 din același regulament supune obligației de respectare a secretului profesional informațiile colectate în cadrul procedurii [23]. În același sens, articolul 8 din Regulamentul nr. 773/2004 recunoaște reclamantului un drept de acces limitat.

53. Existența acestui regim specific de acces permite să se prezume, precum în cazul ajutoarelor de stat și al procedurilor privind concentrări, că divulgarea documentelor ar putea aduce atingere obiectivului urmărit de procedura în materie de înțelegeri. Astfel cum am susținut în Concluziile prezentate în cauza Agrofert [24], „Regulamentul nr. 139/2004 instituie în privința concentrărilor de întreprinderi o procedură administrativă de control prin care este urmărit un obiectiv fundamental pentru Uniune, și anume garantarea concurenței pe piața internă” [25], obiectiv avut de asemenea în vedere de Regulamentul nr. 659/1999 în cazul ajutoarelor de stat.

54. Regulamentul nr. 1/2003 are în mod indiscutabil în vedere același obiectiv. Astfel cum am precizat în concluziile menționate, „temeiul juridic al [Regulamentelor nr. 659/1999 și nr. 139/2004] se regăsește în capitolul 1 («Regulile de concurență») din titlul VII («Norme comune privind concurența, impozitarea și armonizarea legislativă») din TFUE, ceea ce pune în evidență faptul că acestea răspund unui scop comun, împărtășit de Regulamentul (CE) nr. 1/2003, mai precis, acela de a face posibilă realizarea unuia dintre obiectivele pe care se întemeiază existența Uniunii, întrucât nu trebuie uitat că Uniunea se întemeiază pe valorile proclamate la articolul 2 TUE, însă este de asemenea obligată să respecte scopurile și obiectivele enumerate la articolul 3 TUE, printre care trebuie subliniate, din perspectiva datelor relevante pentru prezenta cauză, instituirea unei piețe interne și «dezvoltarea durabilă a Europei, întemeiată […] pe o economie socială de piață cu grad ridicat de competitivitate […]» [articolul 3 alineatul (3) TUE]. În vederea realizării acestor obiective, articolul 3 alineatul (1) litera (b) TFUE atribuie Uniunii competență exclusivă pentru «stabilirea normelor privind concurența necesare funcționării pieței interne», iar instrumentul juridic reprezentat de Regulamentul privind concentrările economice a fost conceput tocmai pentru a permite controlul efectiv al concentrărilor din perspectiva concurenței” [26].

20 — Citată anterior, punctele 55-61.

21 — Regulamentul (CE) nr. 659/1999 al Consiliului din 22 martie 1999 de stabilire a normelor de aplicare a articolului [93 CE] (JO L 83, p. 1, Ediție specială, 08/vol. 1, p. 41).

22 — Hotărârea Agrofert, punctul 59.

23 — Cu privire la procedura reglementată prin acest regulament, a se vedea Wils, W.P.J., „EU Antitrust Enforcement Powers and Procedural Rights and Guarantees: The Interplay between EU Law, National Law, the Charter of Fundamental Rights of the EU and the European Convention on Human Rights”, în *Concurrences*, mai 2011, și în *World Competition*, vol. 34, nr. 2, iunie 2011. Accesibil la http://ssrn.com/author= 456087.

24 — Prezentate la 8 decembrie 2011.

25 — Concluziile prezentate în cauza Comisia/Agrofert Holding, punctul 64.

26 — Concluziile prezentate în cauza Comisia/Agrofert Holding, punctul 65.

55. Procedura în materia înțelegerilor se încadrează în același ansamblu de obiective. Astfel cum a susținut EnBW în observațiile sale, nu sunt puține diferențele dintre procedurile privind concentrări și procedurile privind înțelegeri, în special în ceea ce privește caracterul preventiv al primelor și natura represivă a ultimelor. Admițând această diferență – cu precizarea că nu toate înțelegerile sunt în mod necesar nelegale, astfel cum reiese din cuprinsul articolului 1 alineatul (1) din Regulamentul nr. 1/2003 – este cert că, deși pe căi diferite, în ambele cazuri, se urmărește evitarea denaturării concurenței pe piață, asigurându-se legalitatea practicilor operatorilor economici, a căror colaborare în cadrul procedurilor stabilite pentru a evita sau pentru a corecta comportamente anticoncurențiale trebuie să aibă loc cu un minim de garanții. Mai precis, supunerea operatorilor respectivi la procedurile menționate, pe lângă faptul că trebuie efectuată cu respectarea deplină a dreptului lor la apărare, trebuie să aibă loc în condiții care să nu aducă atingere intereselor comerciale ale acestora, atât în cazul procedurilor pur preventive și fără o componentă sancționatoare, cât și în cazul sancționării unui comportament anticoncurențial, întrucât, în acest din urmă caz, nu se pot adăuga prejudicii suplimentare în plus față de sancțiunea prevăzută de lege.

56. Revenind la împrejurările din prezenta cauză și astfel cum am menționat deja în cadrul examinării primului motiv de recurs, Tribunalul nu neagă că ar fi necesară o interpretare armonioasă a Regulamentului nr. 1049/2001 și a Regulamentului nr. 1/2003.

57. Totuși, Tribunalul a considerat că din această interpretare armonioasă rezultă că prezumția generală care poate fi invocată în cazul documentelor care fac parte dintr-o procedură privind ajutoare de stat nu este aplicabilă în privința documentelor din cadrul unei proceduri privind înțelegeri.

58. În opinia Tribunalului, în ultimă instanță, prezumția în discuție este aplicabilă numai în cazul în care reglementarea care guvernează procedura în care a fost utilizată sau din care a rezultat documentația solicitată nu recunoaște persoanelor interesate cu privire la procedură un drept de acces la documentația menționată.

59. Astfel, Tribunalul admite că „în mod asemănător Regulamentului nr. 659/1999 în materia ajutoarelor de stat, în privința persoanelor care nu au calitatea de părți la procedură, Regulamentul nr. 1/2003 nu prevede un drept de acces la documente din dosarul administrativ al Comisiei în cadrul procedurii în materie de înțelegeri”[27]. Totuși, având în vedere că articolul 27 din Regulamentul nr. 1/2003 „prevede accesul la dosar pentru întreprinderile care fac obiectul procedurii, în contextul mai general al garantării dreptului la apărare”[28], Tribunalul concluzionează că această posibilitate de acces, chiar și limitată, trebuie luată în considerare la aplicarea Regulamentului nr. 1049/2001, cu rezultatul că nu se poate admite că „toate documentele din dosarele sale ar face parte în mod automat din domeniul de aplicare al uneia dintre excepțiile prevăzute la articolul 4 din Regulamentul nr. 1049/2001”[29].

60. Această concluzie a hotărârii atacate se întemeiază pe o interpretare a Hotărârii TGI pe care o considerăm incorectă. La punctul 58 din hotărârea menționată se afirmă, desigur, că, având în vedere că, în conformitate cu Regulamentul nr. 659/1999, „părțile interesate, cu excepția statului membru care răspunde pentru acordarea ajutorului, nu beneficiază, în cadrul procedurii de control al ajutoarelor de stat, de dreptul de a consulta documentele dosarului administrativ al Comisiei[,] [*t*]*rebuie să se țină seama de această împrejurare la interpretarea excepției prevăzute la articolul 4*

27 — Hotărârea atacată, punctul 59.

28 — *Loc. ult. cit.*

29 — Hotărârea atacată, punctul 61.

alineatul (2) a treia liniuță din Regulamentul nr. 1049/2001” [30]. Motivul este acela că, „dacă aceste părți interesate ar fi fost în măsură să obțină accesul la documentele dosarului administrativ al Comisiei, în temeiul Regulamentului nr. 1049/2001, sistemul de control al ajutoarelor de stat ar fi contestat” [31].

61. În cazul Regulamentului nr. 1/2003, astfel cum s-a evidențiat în hotărârea atacată, părților interesate cu privire la procedură le este recunoscut un drept de acces în vederea apărării. Totuși, în afara acestei situații, accesul la documentația din procedură este exclus în general pentru terți, care se află, în acest sens, în aceeași situație ca persoanele care ar dori să aibă acces la documentația dintr-o procedură privind ajutoare de stat.

62. În opinia noastră, eficacitatea prezumției nu poate fi redusă la situația inexistenței necondiționate a unui drept de acces în cadrul procedurii din care face parte documentația solicitată, ci, cu nuanțarea necesară, aceasta trebuie să opereze de asemenea atunci când este recunoscut un acces restrâns sau supus anumitor condiții. Astfel, și în asemenea caz „trebuie să se țină seama de această împrejurare la interpretarea excepției prevăzute la articolul 4 alineatul (2) a treia liniuță din Regulamentul nr. 1049/2001” [32], întrucât, în ultimă instanță, ceea ce este important este să se evite posibilitatea ca aplicarea pură și simplă a Regulamentului nr. 1049/2001 să aducă atingere regimului de acces la documente, stabilit printr-o procedură specifică.

63. În definitiv, prezumția în discuție trebuie aplicată în privința documentelor a căror divulgare este exclusă sau este supusă unor condiții considerabil mai stricte în conformitate cu Regulamentul nr. 1/2003, spre deosebire de regimul prevăzut de Regulamentul nr. 1049/2001. Altfel spus, prezumția trebuie aplicată pe deplin în privința persoanelor care, în conformitate cu Regulamentul nr. 1/2003 și cu Regulamentul nr. 773/2004, nu dispun, în principiu, de dreptul de acces la documentele din procedura în materie de înțelegeri, cum este cazul EnBW în prezenta cauză, și trebuie aplicată de asemenea în privința persoanelor care dispun de un drept de acces limitat sau condiționat, în scopul garantării dreptului la apărare.

64. Totuși, concluzia anterioară trebuie să includă o excepție. Astfel, prezumția menționată „nu exclude posibilitatea de a dovedi că un anumit document a cărui divulgare este solicitată nu face obiectul acestei prezumții sau că există un interes public superior care justifică divulgarea acestui document în temeiul articolului 4 alineatul (2) din Regulamentul nr. 1049/2001 ([…] Hotărârea Technische Glaswerke Ilmenau, […] punctul 62)” [33]. În consecință, faptul că Regulamentul nr. 1/2003 nu prevede accesul persoanelor străine de procedură implică doar faptul că eventualele solicitări din partea persoanelor menționate trebuie soluționate în conformitate cu Regulamentul nr. 1049/2001 (în calitate de normă generală în materia transparenței), interpretat pornind de la prezumția generală potrivit căreia divulgarea documentelor poate aduce atingere obiectivului procedurii reglementate de Regulamentul nr. 1/2003. Această atingere prezumată nu exclude în niciun caz în mod absolut accesul *ex* Regulamentul nr. 1049/2001, ci doar face mai stricte condițiile accesului garantat prin regulamentul menționat.

65. În temeiul afirmațiilor anterioare, considerăm că Tribunalul a exclus aplicabilitatea prezumției într-o situație în care, fiind vorba despre solicitarea accesului de către o persoană care nu era parte la procedura în materie de înțelegeri, trebuie să se pornească de la principiul potrivit căruia divulgarea documentului solicitat poate aduce atingere interesului general protejat prin normele specifice de acces la documentația care rezultă din sau care a fost utilizată în procedura menționată.

66. Prin urmare, în opinia noastră, al doilea motiv de recurs trebuie admis.

30 — Sublinierea noastră.

31 — *Loc. ult. cit.*

32 — Hotărârea TGI, citată anterior, *loc. ult. cit.*

33 — Hotărârea Comisia/Agrofert Holding, punctul 68.

C. Al treilea motiv de recurs

67. Al treilea motiv de recurs se întemeiază pe o presupusă interpretare eronată a domeniului de protecție a activităților de anchetă. Comisia susține în special că hotărârea atacată pune în pericol mecanismul clemenței și, în general, aplicarea eficace a dreptului concurenței.

68. În cadrul unei cereri de decizie preliminară, Curtea a avut ocazia de a se pronunța recent, în Hotărârea din 6 iunie 2013, Donau Chemie și alții [34], cu privire la accesul la documentele din dosarele naționale de clemență. Deși această jurisprudență se referă la o procedură în materia concurenței, iar nu la Regulamentul nr. 1049/2001, considerăm că este perfect aplicabilă în prezenta cauză.

69. În contextul programelor naționale de clemență – cu motive care pot fi extrapolate la procedurile Uniunii în materie de concurență – Curtea a amintit că programele menționate „constituie instrumente utile în cadrul luptei eficace menite să depisteze și să pună capăt încălcărilor normelor de concurență și contribuie astfel la obiectivul de a se asigura aplicarea efectivă a articolelor 101 TFUE și 102 TFUE și că eficacitatea acestor programe ar putea fi afectată de comunicarea documentelor referitoare la o procedură de clemență către persoanele care intenționează să inițieze o acțiune în despăgubire. Astfel, pare rezonabil să se considere că o persoană implicată într-o încălcare a dreptului concurenței, confruntată cu eventualitatea unei asemenea comunicări, ar fi descurajată să utilizeze posibilitatea oferită de aceste programe de clemență (Hotărârea Pfleiderer, […] punctele 25-27)” [35].

70. Totuși, continuă hotărârea, „[t]rebuie să se constate […] că, deși aceste considerații pot justifica refuzarea accesului la anumite documente […], ele nu presupun ca acest acces să fie refuzat sistematic, fiecare cerere de acces la documente trebuind să facă obiectul unei aprecieri de la caz la caz care să ia în considerare toate elementele cauzei (a se vedea în acest sens Hotărârea Pfleiderer, citată anterior, punctul 31)” [36].

71. În cadrul acestei aprecieri trebuie „evalua[t], pe de o parte, interesul solicitantului de a obține accesul la aceste documente în scopul pregătirii acțiunii sale în repararea prejudiciului, ținând seama de celelalte posibilități pe care acesta le are eventual la dispoziție” [37], și, pe de altă parte, trebuie „[luate] în considerare consecințele cu adevărat prejudiciabile pe care un asemenea acces este susceptibil să le producă în raport cu interese publice sau cu interese legitime ale altor persoane” [38].

72. Mai exact, în ceea ce privește „interesul public legat de eficacitatea programelor de clemență”, continuă Curtea, „trebuie arătat că, ținând seama de importanța pe care o au acțiunile în despăgubire introduse în fața instanțelor naționale pentru menținerea unei concurențe efective în Uniune […], simpla invocare a riscului ca elementele de probă care figurează în dosarul unei proceduri în materie de concurență și care sunt necesare pentru a motiva aceste acțiuni să afecteze eficacitatea unui program de clemență în cadrul căruia aceste elemente au fost comunicate autorității de concurență competente nu poate justifica refuzul accesului la aceste elemente” [39].

73. Dimpotrivă, Curtea consideră că „împrejurarea că un astfel de refuz ar fi susceptibil să împiedice exercitarea acțiunilor menționate, furnizând întreprinderilor în cauză, care este posibil să fi beneficiat deja de o imunitate, cel puțin parțială, în materie de sancțiuni pecuniare, posibilitatea de a se sustrage și de la obligația lor de reparare a prejudiciilor rezultate din încălcarea articolului 101 TFUE, în detrimentul persoanelor prejudiciate, impune ca acest refuz să se întemeieze pe motive imperative

34 — Cauza C-536/11.

35 — Hotărârea Donau Chemie și alții, punctul 42.

36 — Hotărârea Donau Chemie și alții, punctul 43.

37 — Hotărârea Donau Chemie și alții, punctul 44.

38 — Hotărârea Donau Chemie și alții, punctul 45.

39 — Hotărârea Donau Chemie și alții, punctul 46.

legate de protecția interesului invocat și aplicabile fiecărui document pentru care se refuză accesul”[40], întrucât „numai existența unui risc ca un document determinat să aducă în mod concret atingere interesului public legat de eficacitatea programului național de clemență este susceptibilă să justifice nedivulgarea acestui document”[41].

74. Din considerațiile de mai sus rezultă, în definitiv, necesitatea unei evaluări echilibrate a interesului public inerent programelor de clemență în calitate de instrument pentru a asigura eficacitatea dreptului concurenței, pe de o parte, și, pe de altă parte, a dreptului particularilor de a exercita acțiuni în despăgubire pentru prejudiciile suferite ca urmare a încălcării dreptului concurenței – care reprezintă o altă modalitate de a servi, în mod indirect, interesului public privind eficacitatea acestui drept.

75. În prezenta cauză, Comisia, astfel cum a susținut EnBW, a respins cererea de acces la documentele furnizate în cadrul unei cereri de imunitate sau de clemență, întemeindu-se pe considerații abstracte cu privire la prejudiciile pe care le-ar putea cauza programelor de clemență faptul că persoanele și întreprinderile în cauză nu ar avea siguranța că aceste documente nu sunt accesibile cu caracter general. În schimb, EnBW a evidențiat că fără aceste documente nu ar putea formula, cu minime posibilități de reușită, nici măcar o acțiune în despăgubire pentru prejudiciile pe care consideră că le-a suferit ca urmare a înțelegerilor sancționate de Comisie[42].

76. În definitiv, Comisia nu a invocat motive întemeiate pe prejudiciul care ar putea fi cauzat unui anumit program de clemență (iar punctul 46 din Hotărârea Chemie Donau și alții, la care am făcut referire la punctul 72, *in fine*, menționează în mod expres *un* program de clemență), ci un motiv general și abstract, referitor la categoria „procedurii de clemență”. Drept răspuns, EnBW a evocat motive care justifică faptul că anumite documente îi sunt necesare pentru a intenta *o* acțiune în despăgubire.

77. În aceste împrejurări, ne aflăm în situația unui refuz *de principiu*, pornind de la care este imposibil ca o cerere concretă de acces – prezentată ca fiind unica modalitate posibilă de a fundamenta o acțiune în despăgubire – să poată „fac[e] obiectul unei aprecieri de la caz la caz care să ia în considerare toate elementele cauzei”, astfel cum a impus Hotărârea Donau Chemie și alții[43], făcând trimitere la punctul 31 din Hotărârea Pfleiderer.

78. Cu privire la acest aspect, considerăm că este relevantă o apreciere de principiu. Afirmațiilor de mai sus le poate fi opus faptul că eficacitatea programelor de clemență poate fi asigurată numai în cazul în care se garantează că, cu caracter general, documentația furnizată poate fi utilizată numai de Comisie. Aceasta ar constitui, desigur, o garanție maximă. Totuși, trebuie luate de asemenea în considerare alte garanții care, fără a ajunge atât de departe, nu sunt lipsite de atractivitate pentru persoanele care decid să recurgă la aceste programe. În ultimă instanță, logica programelor de clemență este aceea a unui calcul privind întinderea posibilelor prejudicii care rezultă dintr-o încălcare a dreptului concurenței. În acest sens, asigurarea faptului că informațiile furnizate Comisiei vor putea fi accesate de terți numai în măsura în care aceștia demonstrează în mod suficient că le sunt necesare pentru a exercita o acțiune în despăgubire poate constitui o garanție suficientă, în special ținând seama de aspectul că alternativa ar putea consta într-o sancțiune superioară celei care ar rezulta în urma succesului unei acțiuni în despăgubire. Este adevărat că nu se poate exclude că, cu o garanție de această natură, există mai puține persoane care decid să recurgă la un program de clemență. Însă obiectivul eficacității maxime a acestui instrument nu trebuie să justifice sacrificarea pur și simplu a dreptului persoanelor afectate de a fi despăgubite și, cu caracter general, încălcarea dreptului acestora la o protecție jurisdicțională efectivă garantat de articolul 47 CDFUE.

40 — Hotărârea Donau Chemie și alții, punctul 47.

41 — Hotărârea Donau Chemie și alții, punctul 48.

42 — Mai precis, punctul 20 din observațiile acesteia.

43 — Hotărârea Donau Chemie și alții, punctul 43.

79. În sfârșit, având în vedere considerațiile expuse, considerăm că hotărârea atacată nu poate fi criticată în măsura în care concluzionează că Comisia nu a justificat refuzul accesului la documentele furnizate în cadrul unei cereri de imunitate sau de clemență, al treilea motiv de recurs trebuind, prin urmare, să fie respins.

D. *Al patrulea motiv de recurs*

80. Al patrulea motiv de recurs se referă la o presupusă interpretare eronată a domeniului de protecție a intereselor comerciale.

81. Tribunalul a considerat că Comisia nu a demonstrat în mod suficient că accesul la documentele solicitate ar putea afecta în mod concret și efectiv interesele comerciale ale întreprinderilor care au participat la înțelegere. În opinia sa, având în vedere că documentele solicitate aveau deja o anumită vechime, Comisia era obligată să efectueze o examinare concretă și individuală a acestora din perspectiva excepției referitoare la protecția intereselor comerciale, nefiind suficientă examinarea efectuată deja în cursul procedurii.

82. Pe de altă parte, Tribunalul a pornit de la ideea potrivit căreia „interesele întreprinderilor care au participat la înțelegere […], în lipsa divulgării documentelor solicitate, *nu pot fi calificate interese comerciale în sensul propriu al termenului* [44]. Astfel, având în vedere îndeosebi vechimea majorității informațiilor din dosarul în discuție, interesul pe care ar putea să îl aibă societățile în lipsa divulgării documentelor solicitate nu pare a consta în preocuparea de a-și menține situația concurențială pe piață[ă] […], ci, mai degrabă, în voința de a evita introducerea împotriva lor a unor acțiuni în despăgubire la instanțele judecătorești naționale”[45]. În orice caz, nu ar fi vorba despre „un interes demn de a fi protejat, având în vedere în special dreptul oricărei persoane de a solicita repararea prejudiciului pe care i l-a cauzat un comportament care poate restrânge sau denatura concurența”[46].

83. Nu împărtășim acest punct de vedere.

84. Astfel cum am susținut în Concluziile prezentate în cauza Agrofert, „întinderea în timp a caracterului «sensibil» al unui document constituie un element fundamental al arhitecturii regimului excepțiilor prevăzute la articolul 4 din Regulamentul nr. 1049/2001. Astfel, protecția documentelor întocmite pentru uz intern în cadrul unei proceduri [alineatul (3)] este asigurată cât timp procedura nu a fost finalizată, însă numai documentele care conțin avize beneficiază de protecție chiar și după încheierea procedurii. În al doilea caz, excepția se aplică, precum în cazul tuturor excepțiilor prevăzute la articolul 4, «în perioada în care protecția se justifică prin conținutul documentului» [alineatul (3) al doilea paragraf]. Perioada menționată poate ajunge, în conformitate cu alineatul (7) al articolului 4, la cel mult treizeci de ani. Totuși, această perioadă maximă poate fi prelungită, «dacă este necesar», pentru trei categorii de documente: acelea care se «încadrează la excepțiile privind viața privată sau interesele comerciale și documentele sensibile» [alineatul (7)]”[47].

85. De aici rezultă că „[i]nteresele comerciale trebuie să beneficieze […] de cel mai înalt grad de protecție *ratione temporis* în cadrul regimului privind accesul instituit de Regulamentul nr. 1049/2001. Din acest motiv, […] finalizarea procedurii de concentrare nu constituie în mod necesar, pentru acest tip de documente, momentul de turnură pe care îl reprezintă în schimb, în ceea ce privește accesul, pentru documentele de altă natură, în special avizele juridice și avizele de uz intern”[48].

44 — Sublinierea noastră.

45 — Hotărârea atacată, punctul 147.

46 — Hotărârea atacată, punctul 148.

47 — Concluziile prezentate în cauza Comisia/Agrofert Holding, punctul 78.

48 — Concluziile prezentate în cauza Comisia/Agrofert Holding, punctul 79.

86. Situația nu este diferită, în opinia noastră, în cazul unei proceduri în materie de înțelegeri. Împrejurarea că, precum în prezenta cauză, informațiile solicitate se referă la activități comerciale realizate între 1988 și 2004 nu exclude faptul că, prin însăși natura lor, acestea păstrează o „actualitate” a cărei valabilitate se poate întinde în timp mai mult decât cea a documentelor strict administrative sau interne din cadrul procedurii [49].

87. În aceste condiții, nu se poate admite că prin simpla trecere a timpului interesele comerciale ale întreprinderilor în cauză se transformă în interesul pur și simplu de a evita consecințele unei acțiuni în despăgubire.

88. Prin urmare, în opinia noastră, Tribunalul în mod greșit nu a luat în considerare, și aceasta numai în temeiul vechimii documentelor, nici măcar posibilitatea existenței unui interes comercial care trebuie să beneficieze de protecție. Ca urmare, Tribunalul a săvârșit o eroare și prin faptul că nu a admis prezumția potrivit căreia, fiind vorba despre documente care au rezultat din sau care au fost utilizate în cadrul unei proceduri în materie de înțelegeri, divulgarea acestora ar putea aduce atingere interesului protejat prin procedura menționată.

89. Toate acestea, independent de faptul că documentele au fost furnizate în mod voluntar, spre deosebire de situația documentației obținute de Comisie în procedurile privind concentrări. Nu considerăm relevantă această diferență, invocată de EnBW împotriva concluziilor Comisiei.

90. Astfel cum am arătat în cadrul răspunsului la al doilea motiv de recurs, procedura în materie de înțelegeri împărtășește cu procedura privind ajutoarele de stat și cu cea în materie de concentrări scopul garantării concurenței pe piața Uniunii. Fiecare dintre aceste proceduri utilizează în acest scop instrumente proprii, printre care se numără, în cazul procedurii în materie de înțelegeri, programele de clemență, bazate pe colaborarea voluntară a întreprinderilor supuse procedurii.

91. Astfel cum s-a observat în cadrul examinării celui de al treilea motiv de recurs, programele menționate sunt, în opinia Curții, instrumente utile în combaterea încălcărilor normelor de concurență și trebuie, prin urmare, să beneficieze de protecția întregului sistem.

92. Este adevărat că în prezenta cauză Comisia nu a invocat în mod adecvat prejudiciul care ar putea fi suferit în mod concret de programul de clemență aplicat în procedura din prezenta cauză, motiv pentru care am propus respingerea celui de al treilea motiv de recurs. Totuși, aceasta nu înseamnă că trebuie respinsă și obiecția referitoare la prejudiciul care ar putea fi cauzat intereselor comerciale ale persoanelor care au participat la programul de clemență, întrucât acest al patrulea motiv de recurs nu privește atât protecția programului menționat în sine, cât mai degrabă protecția directă a acestor interese, a căror afectare ar putea aduce atingere numai în mod indirect instrumentului clemenței.

93. Este clar că nu poate fi exclus faptul că divulgarea informațiilor furnizate de întreprinderile în cauză poate aduce atingere în mod obiectiv intereselor lor comerciale. Faptul că aceste informații au fost furnizate în mod voluntar și cu scopul de a exclude sau de a reduce o sancțiune nu poate justifica, în opinia noastră, că interesele comerciale în cauză nu ar merita protecție. În caz contrar, la sancțiunea aplicată în final întreprinderii care a colaborat cu Comisia s-ar adăuga o nouă sancțiune, constând în prejudiciul cauzat intereselor sale comerciale.

94. Considerăm, prin urmare, că al patrulea motiv de recurs trebuie admis, nu atât pentru că a respins aplicabilitatea prezumției potrivit căreia divulgarea informațiilor referitoare la interesele comerciale ar putea aduce atingere interesului protejat prin procedura în materie de înțelegeri, ci, înainte de toate, pentru că a negat însăși existența unor interese comerciale aflate în joc.

49 — În acest sens, Concluziile prezentate în cauza Comisia/Agrofert Holding, punctul 77.

E. *Al cincilea motiv de recurs*

95. Prin ultimul motiv de recurs se impută hotărârii atacate o interpretare eronată a condițiilor în care Comisia poate refuza accesul la un document, inclusiv după finalizarea procesului decizional.

96. În această privință, trebuie evocată jurisprudența care a rezultat din Hotărârea din 21 iulie 2011, Suedia/MyTravel și Comisia [50], referitoare la consecințele pe care le poate avea pentru soluționarea unei cereri de acces faptul că procedura din care face parte documentul în discuție s-a finalizat sau nu s-a finalizat prin adoptarea deciziei corespunzătoare.

97. Astfel cum am avut ocazia de a arăta în Concluziile prezentate în cauza Agrofert [51], din jurisprudența menționată rezultă că „finalizarea procedurii nu impune *per se* divulgarea documentului, cu toate că în acest caz refuzul divulgării trebuie să fie justificat în mod special". În continuare, am adăugat că, „[d]upă încheierea procedurii, accesul la documentele elaborate în cursul acesteia în scopul adoptării unei decizii finale și definitive nu mai poate pune în discuție, prin definiție, rezultatul procedurii și, prin urmare, nici decizia prin care aceasta s-a finalizat. Așadar, avizele juridice și documentele interne la care a fost refuzat accesul de către Comisie trebuie luate în considerare din această perspectivă" [52]. În sfârșit, în ceea ce privește „documentele referitoare la consultanța juridică și documentele întocmite de Comisie în cadrul deliberărilor și al consultărilor preliminare din cadrul procedurii [articolul 4 alineatul (2) a doua liniuță și articolul 4 alineatul (3) din Regulamentul nr. 1049/2001], soluția adoptată de Curte în cauza Suedia/MyTravel și Comisia, citată anterior, este perfect aplicabilă în prezenta cauză" [53].

98. Revenind la împrejurările din prezenta cauză, Tribunalul a pornit de la principiul potrivit căruia „numai pentru o parte a documentelor de uz intern, respectiv cele conținând avize destinate uzului intern în cadrul deliberărilor și al consultărilor preliminare în cadrul instituției în cauză, [articolul 4 alineatul (3) al doilea paragraf din Regulamentul nr. 1049/2001] permite opunerea unui refuz chiar și după luarea deciziei atunci când divulgarea conținutului acestor documente ar aduce o gravă atingere procesului decizional al acestei instituții" [54].

99. Acestea fiind spuse, în hotărârea atacată s-a respins faptul că Comisia ar fi demonstrat că „toate documentele din categoria 5 litera a) conțineau avize destinate uzului intern în cadrul deliberărilor și al consultărilor preliminare, în sensul articolului 4 alineatul (3) al doilea paragraf din Regulamentul nr. 1049/2001" [55], excluzând, astfel cum susținea Comisia, că „această noțiune includea, *primo*, documente care cuprindeau sau care solicitau o analiză sau o hotărâre a funcționarilor săi, *secundo*, toate documentele care serveau pregătirii deciziei sale și *tertio*, toate documentele care serveau asigurării participării altor servicii la procedură" [56].

100. Cu toate acestea, Tribunalul concluzionează că, chiar admițând că „justificările invocate de Comisie în cadrul procedurii în fața Tribunalului […] sunt desigur susceptibile să facă plauzibilă ipoteza că numeroase documente din categoria 5 litera a) conțin astfel de avize, se impune constatarea că aceste justificări […] nu au fost invocate de Comisie în decizia atacată și, prin urmare, nu se poate

50 — Cauza C-506/08 P, Rep., p. I-6237.

51 — Concluziile prezentate în cauza Comisia/Agrofert Holding, punctul 74, cu citarea Hotărârii Suedia/MyTravel și Comisia, citată anterior, punctele 113-119.

52 — Concluziile prezentate în cauza Comisia/Agrofert Holding, punctul 75.

53 — Concluziile prezentate în cauza Comisia/Agrofert Holding, punctul 80.

54 — Hotărârea atacată, punctul 153.

55 — Hotărârea atacată, punctul 156.

56 — *Loc. ult. cit.*

considera că ele constituie un motiv care a determinat adoptarea deciziei atacate. În consecință, […] trebuie să se concluzioneze că, în privința tuturor documentelor din categoria 5 litera a), Comisia nu a demonstrat calitatea avizelor în sensul articolului 4 alineatul (3) al doilea paragraf din Regulamentul nr. 1049/2001” [57].

101. Comisia admite că explicațiile furnizate în procedura în fața Tribunalului nu au figurau în mod expres în decizia anulată [58]. Aceasta nu înseamnă însă, în opinia sa, că ele nu ar fi constituit un motiv decisiv pentru respingerea cererii de acces, astfel cum reiese din conținutul deciziei înseși. Acest aspect a fost admis chiar de Tribunal, care afirmă, la punctul 88 din hotărârea atacată, că „rezultă implicit din cuprinsul punctului 3.2.5 din decizia atacată și explicit din răspunsul Comisiei din 9 noiembrie 2011 la întrebările scrise adresate de Tribunal că aceasta consideră că toate documentele din categoria 5 litera a) conțin avize destinate uzului intern, în sensul acestei dispoziții”.

102. Împărtășim opinia Comisiei. Deși este evident că un lucru este a deduce din decizie că Comisia consideră că toate documentele în discuție conțin avize destinate uzului intern, în timp ce un lucru total diferit este împrejurarea că Comisia a justificat această opinie în decizia însăși, este cert că acest aspect trebuia justificat în fața Tribunalului. Era, așadar, suficient ca în decizie, astfel cum a fost cazul, să fie prezentate motivele invocării articolului 4 alineatul (3) al doilea paragraf din Regulamentul nr. 1049/2001 pentru a fi respinsă cererea de acces la toate documentele incluse în categoria 5 litera a).

103. Prin urmare, odată ce Tribunalul, potrivit exprimării sale, ar fi admis ca „plauzibilă ipoteza că numeroase documente din categoria 5 litera a) conțin […] avize” destinate uzului intern, el trebuia să confirme acest aspect și, în consecință, să stabilească în privința căror documente putea fi aplicată concret excepția invocată de Comisie.

104. Pornind de la considerațiile anterioare, era necesar să verifice, astfel cum Tribunalul a procedat efectiv la punctele 162-167 din hotărârea atacată, dacă divulgarea acestor documente putea aduce atingere procesului decizional. Concluzia la care ajunge Tribunalul cu privire la acest aspect nu este, în opinia noastră, corectă.

105. Astfel, Tribunalul a considerat că motivele invocate de Comisie pentru a justifica prejudiciul pe care l-ar putea implica divulgarea documentelor sunt generale și abstracte și că, în opinia sa, Comisia nu a arătat în ce mod ar putea fi prejudiciată ancheta referitoare la înțelegere, dacă decizia prin care a finalizat procedura privind înțelegerea ar fi anulată și ar trebui adoptată o nouă decizie [59]. În sfârșit, Tribunalul critică Comisia pentru că a încercat „să apropie, chiar să asimileze situația de față, caracterizată […] de împrejurarea că a adoptat deja o decizie de o situație în care nu a fost adoptată încă o decizie” [60].

106. Totuși, Hotărârea pronunțată de Curte în cauza Odile Jacob la puțin mai mult de o lună de la hotărârea atacată a infirmat această abordare. În hotărârea menționată, Curtea a subliniat diferența dintre cererea de acces la documente elaborate în cadrul unei proceduri finalizate printr-o decizie definitivă, pe de o parte, și cererea referitoare la documente din cadrul unor proceduri a căror soluționare a făcut obiectul unei căi de atac încă pendinte, pe de altă parte.

57 — Hotărârea atacată, punctul 160.

58 — Punctul 119 din observațiile prezentate de Comisie în prezenta procedură.

59 — Hotărârea atacată, punctele 165-167.

60 — Hotărârea atacată, punctul 167.

107. În opinia Curții, „[î]ntr-o situație […] în care instituția în cauză ar putea fi determinată, în funcție de modul de finalizare a procedurii jurisdicționale, să își reia activitățile pentru a adopta eventual o nouă decizie […], trebuie să se admită că există o prezumție generală potrivit căreia obligația care ar fi impusă instituției respective de a divulga, în cursul acestei proceduri, note interne precum cele […] din prezenta hotărâre ar aduce o gravă atingere procesului decizional al acestei instituții” [61].

108. În prezenta cauză, Comisia a evidențiat că, în urma anulării în parte a altor decizii adoptate în cadrul aceleiași proceduri privind înțelegeri [62], a fost invitată să stabilească din nou cuantumul sancțiunii impuse întreprinderilor vizate de deciziile menționate, astfel încât, în cazul în care documentele interne din cadrul procedurii (inclusiv cele referitoare la calculul sancțiunilor) ar fi fost divulgate prematur, procesul decizional ar fi fost pus în pericol.

109. În această împrejurare, eventualitatea unui control jurisdicțional al oricăreia dintre deciziile prin care s-a finalizat procedura – deși este deja definitivă decizia care privește în mod specific întreprinderile împotriva cărora persoana care solicită documentul dorește să exercite o acțiune în despăgubire – implică faptul că procedura ca atare nu poate fi considerată finalizată.

110. În consecință, Tribunalul ar fi trebuit să aprecieze că existau motive întemeiate pentru a considera că divulgarea documentelor conținând avize interne putea aduce atingere procesului de adoptare a unor noi decizii în aceeași procedură în cazul în care ar fi fost admise căile de atac aflate încă pe rolul instanțelor împotriva unor decizii diferite de cele care priveau în mod concret întreprinderile împotriva cărora dorea să acționeze EnBW.

111. Având în vedere considerațiile expuse, apreciem că ultimul motiv de recurs trebuie admis.

VII. Cu privire la soluționarea definitivă a litigiului de către Curte

112. În conformitate cu articolul 61 din Statutul Curții, „în cazul în care recursul este întemeiat, Curtea anulează decizia Tribunalului”, putând „să soluționeze ea însăși în mod definitiv litigiul, atunci când acesta este în stare de judecată”.

113. În opinia noastră, suntem în situația în care Curtea poate soluționa în mod definitiv litigiul.

114. EnBW a invocat în acțiunea formulată la Tribunal patru motive întemeiate, primul, pe încălcarea articolului 4 alineatul (2) prima și a treia liniuță și a articolului 4 alineatul (3) al doilea paragraf din Regulamentul nr. 1049/2001, al doilea, pe încălcarea articolului 4 alineatul (2) ultima teză din regulamentul menționat, al treilea, pe încălcarea articolului 4 alineatul (6) din același regulament, iar al patrulea, pe o eroare vădită de apreciere cu privire la întinderea cererii de acces.

115. Al patrulea motiv trebuie admis pentru considerentele expuse la punctele 32-37 din hotărârea atacată, care, în ceea ce privește acest aspect, nu a fost atacată în fața Curții.

116. Celelalte motive trebuie respinse pentru considerentele expuse la punctele 49-65 și 80-109 din prezentele concluzii.

61 — Hotărârea Comisia/Éditions Odile Jacob, punctul 130.

62 — În temeiul Hotărârilor din 12 iulie 2011, Toshiba/Comisia (T-113/07, Rep., p. II-3989), și Fuji Electric/Comisia (T-132/07, Rep., p. II-4091).

VIII. Cheltuieli de judecată

117. În conformitate cu articolul 184 alineatul (1) și cu articolul 138 alineatul (2) din Regulamentul de procedură, propunem Curții ca, având în vedere soluția propusă, fiecare parte și intervenientele să suporte propriile cheltuieli de judecată.

IX. Concluzie

118. În lumina considerațiilor de mai sus, propunem Curții:

să admită în parte recursul, respectiv să admită al doilea, al patrulea și al cincilea motiv de recurs, întemeiate pe o eroare de interpretare a articolului 4 alineatele (2) și (3) din Regulamentul (CE) nr. 1049/2001, referitoare la condițiile de acces la documentele din cadrul unei proceduri privind înțelegeri și la protecția intereselor comerciale și a procesului decizional și, în consecință, să dispună:

1) Anularea Hotărârii Tribunalului din 22 mai 2012, EnBW Energie Baden-Württemberg AG/Comisia (T-344/08), prin care este anulată Decizia SG.E.3/MV/psi D(2008) 4931 a Comisiei din 16 iunie 2008 prin care a fost respinsă cererea de acces la dosarul procedurii COMP/F/38.899 – Instalații de comutație cu izolație în gaz.

2) Anularea Deciziei SG.E.3/MV/psi D(2008) 4931 a Comisiei din 16 iunie 2008, prin care a fost respinsă cererea de acces la dosarul procedurii COMP/F/38.899 – Instalații de comutație cu izolație în gaz, în măsura în care aceasta cuprinde o eroare vădită de apreciere cu privire la întinderea cererii de acces.

3) Obligarea părților și a intervenientelor să suporte propriile cheltuieli de judecată.