Zbiór Orzeczeń

WYROK SĄDU (pierwsza izba)

z dnia 7 października 2014 r.*

Dostęp do dokumentów — Rozporządzenie (WE) nr 1049/2001 — Akta postępowania administracyjnego i decyzja końcowa Komisji dotycząca kartelu, wersja jawna tej decyzji — Odmowa dostępu — Obowiązek przeprowadzenia konkretnego i indywidualnego badania — Wyjątek dotyczący ochrony interesów handlowych osoby trzeciej — Wyjątek dotyczący ochrony celów dochodzenia — Nadrzędny interes publiczny

W sprawie T-534/11

Schenker AG, z siedzibą w Essen (Niemcy), reprezentowana przez adwokatów C. von Hammersteina, B. Beckmanna oraz C.D. Mundinga,

strona skarżąca,

przeciwko

Komisji Europejskiej, reprezentowanej początkowo przez M. Kellerbauera, C. ten Dam oraz P. Costę de Oliveirę, a następnie przez M. Kellerbauera, P. Costę de Oliveirę oraz H. Leupolda, działających w charakterze pełnomocników,

strona pozwana,

popieranej przez:

Koninklijke Luchtvaart Maatschappij NV, z siedzibą w Amsterdamie (Niderlandy), reprezentowaną przez adwokata M. Smeetsa,

przez

Martinair Holland NV, z siedzibą w Haarlemmermeer (Niderlandy), reprezentowaną przez adwokatów R. Wesselinga oraz M. Bredenoord-Spoeka,

przez

Société Air France SA, z siedzibą w Roissy-en-France (Francja), reprezentowaną przez adwokatów A. Wachsmann oraz S. Thibault-Liger,

przez

Cathay Pacific Airways Ltd, z siedzibą w Queensway, Hongkong (Chiny), reprezentowaną początkowo przez adwokata B. Bär-Bouyssière'a, M. Reesa, solicitor, D. Vaughana, QC, oraz R. Kreisberger, barrister, a następnie przez M. Reesa, solicitor, D. Vaughana, QC, oraz R. Kreisberger, barrister

* Język postępowania: niemiecki.

przez

Air Canada, z siedzibą w Québec (Kanada), reprezentowaną przez J. Pheasanta, solicitor, oraz adwokata C. Wünschmanna,

oraz przez

Lufthansa Cargo AG, z siedzibą we Frankfurcie nad Menem (Niemcy),

i

Swiss International Air Lines AG, z siedzibą w Bazylei (Szwajcaria),

reprezentowaną początkowo przez adwokatów S. Völcker oraz E. Arsenidou, a następnie przez S. Völckera oraz J. Orologas,

interwenienci,

mającej za przedmiot żądanie stwierdzenia nieważności decyzji Komisji z dnia 3 sierpnia 2011 r. odmawiającej dostępu do akt postępowania administracyjnego decyzji C(2010) 7694 wersja ostateczna (sprawa COMP/39.258 – Fracht lotniczy), do pełnej wersji tej decyzji i jej wersji jawnej,

SĄD (pierwsza izba),

w składzie: H. Kanninen (sprawozdawca), prezes, I. Pelikánová i E. Buttigieg, sędziowie,

sekretarz: K. Andová, administrator,

uwzględniając procedurę pisemną i po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 21 marca 2014 r.,

wydaje następujący

Wyrok

Stan faktyczny

1 W dniu 9 listopada 2010 r. Komisja Europejska wydała decyzję C(2010) 7694 wersja ostateczna (sprawa COMP/39.258 – Fracht lotniczy) dotyczącą postępowania w sprawie zastosowania art. 101 TFUE (zwaną dalej „decyzją w sprawie frachtu lotniczego"). W decyzji tej wydanej na podstawie art. 7 rozporządzenia Rady (WE) nr 1/2003 z dnia 16 grudnia 2002 r. w sprawie wprowadzenia w życie reguł konkurencji ustanowionych w art. [101 TFUE] i [102 TFUE] (Dz.U. 2003, L 1, s. 1), Komisja stwierdziła, że kilka przedsiębiorstw naruszyło art. 101 ust. 1 TFUE, uczestnicząc w kartelu na skalę światową dotyczącym usług frachtu lotniczego (zwanym „kartelem lotniczym") w Europejskim Obszarze Gospodarczym (EOG) i nałożyła na te przedsiębiorstwa grzywny w łącznej wysokości 799 445 000 EUR.

2 W dniu 21 kwietnia 2011 r. skarżąca, czyli przedsiębiorstwo Schenker AG, świadczące usługi logistyczne, wystąpiła do Komisji z wnioskiem o udzielenie dostępu – tytułem żądania głównego – do całości akt postępowania administracyjnego zakończonego decyzją w sprawie frachtu lotniczego (zwanych dalej „aktami dotyczącymi frachtu lotniczego") – pomocniczo – do pełnej wersji decyzji w sprawie frachtu lotniczego względnie – dalej pomocniczo – do wersji jawnej tej decyzji, na podstawie rozporządzenia (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). We wniosku skarżąca podniosła, że miała szczególny interes w uzyskaniu dostępu do tych dokumentów, ponieważ dwóch spośród adresatów decyzji w sprawie frachtu lotniczego wystąpiło przeciwko niej ze skargą do sądu niderlandzkiego w celu stwierdzenia, że nie mają oni obowiązku odszkodowania względem tej spółki w związku z naruszeniem prawa konkurencji.

3 Pismem z dnia 25 maja 2011 r. Komisja odrzuciła ten wniosek.

4 W dniu 15 czerwca 2011 r. skarżąca złożyła, na podstawie art. 7 ust. 2 rozporządzenia nr 1049/2001, wniosek potwierdzający zmierzający do tego, aby Komisja zmieniła swoje stanowisko (zwany dalej „wnioskiem potwierdzającym").

5 Pismem z dnia 3 sierpnia 2011 r. (zwanym dalej „zaskarżoną decyzją") Komisja oddaliła wniosek potwierdzający.

6 W zaskarżonej decyzji Komisja przede wszystkim wyznaczyła granice wniosku potwierdzającego. Wskazała ona, że miał on ten sam cel co pierwotny wniosek (część 2, akapit trzeci zaskarżonej decyzji).

7 Następnie Komisja oddzielnie zbadała, po pierwsze, wnioski o udzielenie dostępu do akt dotyczących frachtu lotniczego i do pełnej wersji decyzji w sprawie frachtu lotniczego oraz, po drugie, wniosek o udostępnienie do wersji jawnej tej decyzji (zob. część 2, akapit czwarty, tiret pierwsze i drugie zaskarżonej decyzji).

8 Odnośnie do wniosków o udzielenie dostępu, odpowiednio, do akt dotyczących frachtu lotniczego i do pełnej wersji decyzji w sprawie frachtu lotniczego Komisja, po pierwsze, wskazała, że przepisy rozporządzenia nr 1/2003 i rozporządzenia Komisji (WE) nr 773/2004 z dnia 7 kwietnia 2004 r. odnoszącego się do prowadzenia przez Komisję postępowań zgodnie z art. [101 TFUE] i [102 TFUE] (Dz.U. L 123, s. 18), które zakazują jej ujawniania informacji zgromadzonych w trakcie dochodzenia na podstawie art. 101 TFUE lub art. 102 TFUE (zwanego dalej „dochodzeniem z dziedziny konkurencji"). Komisja uznała, że zakazu tego nie można było obejść na podstawie rozporządzenia nr 1049/2001 i że jego celem była ochrona systemu stosowania zasad konkurencji oraz interes przedsiębiorstw, których dotyczyło postępowanie, żeby nie ujawniać informacji dostarczonych Komisji przez te przedsiębiorstwa oraz informacji poufnych. Ponadto Komisja uznała, że ogólne domniemanie poufnego charakteru odnosiło się również do „dokumentów, które [skarżąca] chciała uzyskać" (część 3.1 zaskarżonej decyzji).

9 Po drugie, Komisja wskazała, że decyzja w sprawie frachtu lotniczego była przedmiotem kilku zawisłych przed Sądem skarg o stwierdzenie nieważności, tak że dochodzenie, które doprowadziło do wydania tej decyzji (zwanej dalej „dochodzeniem w sprawie frachtu lotniczego") nie mogło być uznane za definitywnie zamknięte. Zdaniem Komisji nie można było wykluczyć, że w ramach postępowania sądowego dotyczącego zgodności z prawem decyzji Komisji Sąd zwrócił się z żądaniem przedstawienia tych dokumentów pochodzących z jej akt. Komisja wskazała, że ujawnienie tych dokumentów mogłoby zakłócić postępowanie sądowe w tej sprawie. Komisja również uznała, że w zależności od wyniku zawisłych postępowań przed Sądem mogłaby zostać zmuszona do ponownego wszczęcia dochodzenia w sprawie frachtu lotniczego. Ujawnienie „wnioskowanych dokumentów" ograniczałoby zatem zdolność Komisji do wydania nowej decyzji bez wpływu czynników zewnętrznych i stanowiłoby naruszenie celów jej dochodzenia (część 3.2, akapit pierwszy zaskarżonej decyzji).

10 Ponadto Komisja uznała, że przedsiębiorstwa, które przedstawiły informacje w ramach dochodzenia w dziedzinie konkurencji miały uzasadnione oczekiwania, iż informacje te nie zostaną ujawnione, z wyjątkiem decyzji kończącej dochodzenie po usunięciu informacji stanowiących tajemnicę handlową i innych niejawnych informacji. Komisja wskazała, że „dokumenty, których dotyczył [wniosek potwierdzający]", były „dokumentami dotyczącymi zwolnienia ich z odpowiedzialności i złagodzenia

sankcji", dokumentami zgromadzonymi podczas kontroli, żądaniami udzielenia informacji, odpowiedziami na te żądania, pismami w sprawie przedstawienia zarzutów, odpowiedziami na te pisma oraz wewnętrznymi dokumentami Komisji. Komisja zasygnalizowała, że ujawnienie takich dokumentów wbrew gwarancjom poufności przewidzianym w rozporządzeniach nr 1/2003 i 773/2004 pozbawiałoby te gwarancje treści oraz skłaniałoby przedsiębiorstwa, których dotyczy późniejsze do ograniczenia do minimum ich współpracy, co utrudniałoby Komisji skuteczne zastosowanie reguł konkurencji (część 3.2 akapity od drugiego do szóstego zaskarżonej decyzji).

11 Komisja z powyższego wywnioskowała, że „dokumenty te" były objęte w całości zakresem wyjątku przewidzianego w art. 4 ust. 2 tiret trzecie rozporządzenia nr 1049/2001, opartego na zasadzie ochrony celów kontroli, dochodzenia i audytu (część 3.2 akapit siódmy zaskarżonej decyzji).

12 Po trzecie, Komisja wskazała, że „wnioskowane dokumenty" zawierały informacje handlowe mające szczególne znaczenie, których ujawnienie stanowiłoby naruszenie ochrony interesów handlowych danego przedsiębiorstwa, w rozumieniu art. 4 ust. 2 tiret pierwsze rozporządzenia nr 149/2001. Komisja uznała, że nie było możliwe większe uszczegółowienie treści tych informacji bez częściowego ujawnienia i tym samym pozbawienia skuteczności wyjątku z tego przepisu (część 3.3 zaskarżonej decyzji).

13 Po czwarte, Komisja wskazała, że pewne organy konkurencji państw trzecich opublikowały decyzje w sprawie kartelu dotyczącego frachtu lotniczego, które po części były załączone do wniosku potwierdzającego. Niemniej jednak Komisja doszła do wniosku, że wbrew twierdzeniom skarżącej w tym wniosku nie stanowiło to zmiany w ramach konieczności ochrony akt dotyczących frachtu lotniczego i pełnej wersji decyzji w sprawie frachtu lotniczego (część 3.4.1 zaskarżonej decyzji).

14 Po piąte, Komisja uznała, że wbrew twierdzeniom skarżącej we wniosku potwierdzającym, po pierwsze, nie było konieczności dokonywania analizy każdego dokumentu, do którego dostępu odmówiono, ponieważ orzecznictwo pozwalało na domniemanie co do poufnego charakteru wszystkich tych dokumentów oraz, po drugie, ponieważ wydanie decyzji w sprawie frachtu lotniczego nie pociągało za sobą definitywnego zamknięcia dochodzenia w sprawie frachtu lotniczego (część 3.4.2 zaskarżonej decyzji).

15 Po szóste, Komisja wskazała, że „dokumenty, których dotyczyło postępowanie", były w całości objęte zakresem wyjątku przewidzianego w art. 4 ust. 2 tiret drugie i trzecie rozporządzenia nr 1049/2001 oraz że nie było zatem możliwe przyznanie częściowego dostępu do tych dokumentów (część 4 zaskarżonej decyzji).

16 Po siódme, Komisja uznała, że zgodnie z art. 4 ust. 2 akapit ostatni rozporządzenia nr 1049/2001 wyjątki, o których mowa w poprzednim punkcie, należy pominąć, jeśli nadrzędny interes publiczny uzasadniał ujawnienie. Niemniej jednak instytucja ta uważa, że wniosek potwierdzający nie zawierał argumentów pozwalających na wykazanie istnienia takiego interesu (część 5 zaskarżonej decyzji).

17 Odnośnie do wniosku o przyznanie dostępu do jawnej wersji decyzji w sprawie frachtu lotniczego, Komisja wskazała, że wersja ta znajdowała się w trakcie przygotowania. Komisja podkreśliła z jednej strony, że przygotowanie wersji jawnej decyzji na podstawie art. 101 TFUE w dziedzinie karteli zabiera sporo czasu oraz, z drugiej strony, że była w trakcie dyskusji z przedsiębiorstwami, których dotyczyło postępowanie odnośnie do fragmentów decyzji w sprawie frachtu lotniczego podlegających wykreśleniu z wersji jawnej tej decyzji. Wreszcie Komisja zwróciła uwagę, że skoro wersja ta wówczas jeszcze nie istniała, wniosek skarżącej o uzyskanie dostępu był bezpodstawny. Niemniej jednak zobowiązała się ona wysłać skarżącej taką wersję, zaraz jak tylko zostałaby sfinalizowana (część 2, akapit czwarty, tiret drugie zaskarżonej decyzji).

Przebieg postępowania i żądania stron

18 Pismem złożonym w sekretariacie Sądu w dniu 10 października 2011 r. skarżąca wniosła niniejszą skargę.

19 Odrębnymi pismami złożonymi w sekretariacie Sądu w dniach 13 i 16 stycznia 2012 r. Koninklijke Luchtvaart Maatschappij NV, Martinair Holland NV, Société Air France SA, Cathay Pacific Airways Ltd, Air Canada, Lufthansa Cargo AG i Swiss International Air Lines AG złożyły wnioski o przystąpienie do sprawy w charakterze interwenienta na poparcie żądań Komisji. Wnioski te zostały uwzględnione postanowieniem prezesa szóstej izba Sądu z dnia 24 kwietnia 2012 r.

20 Ze względu na zmianę składu izb Sądu sędzia sprawozdawca został przydzielony do pierwszej izby, której w rezultacie przekazana została niniejsza sprawa.

21 W dniu 16 stycznia 2014 r. Sąd w ramach środków organizacji postępowania przewidzianych w art. 64 regulaminu postępowania przed Sądem zadał stronom pytania, na które udzieliły one odpowiedzi w wyznaczonym terminie.

22 Na podstawie sprawozdania sędziego sprawozdawcy Sąd (pierwsza izba) postanowił o otwarciu procedury ustnej. Na rozprawie w dniu 21 marca 2014 r. zostały wysłuchane wystąpienia stron i ich odpowiedzi na pytania Sądu.

23 W swej skardze skarżąca wnosi do Sądu o:

— stwierdzenie nieważności zaskarżonej decyzji;

— obciążenie Komisji kosztami postępowania.

24 Komisja wnosi do Sądu o:

— oddalenie skargi;

— obciążenie skarżącej kosztami postępowania.

25 Koninklijke Luchtvaart Maatschappij, Martinair Holland, Société Air France, Air Canada, Lufthansa Cargo i Swiss International Air Lines wnoszą do Sądu o:

— oddalenie skargi;

— obciążenie skarżącej kosztami postępowania.

26 Cathay Pacific Airways wnosi do Sądu o oddalenie skargi.

Co do prawa

Uwagi wstępne w przedmiocie treści zaskarżonej decyzji

27 Przede wszystkim należy stwierdzić, że z pkt 2 i 6 powyżej wynika, iż wniosek potwierdzający zawiera trzy wnioski o dostęp do dokumentów, pierwszy, złożony tytułem żądania głównego, odnoszący się do akt dotyczących frachtu lotniczego, drugi, przedstawiony pomocniczo, dotyczący pełnej wersji decyzji w sprawie frachtu lotniczego, oraz trzeci, przedstawiony również pomocniczo, dotyczący jawnej wersji tej decyzji.

28 Komisja odrzuciła trzeci z tych wniosków z innego powodu niż te przytoczone w celu odrzucenia dwóch pierwszych. Uczyniła to w części wprowadzającej zaskarżonej decyzji, poświęconej w szczególności określeniu przedmiotu wniosku potwierdzającego (część 2 zaskarżonej decyzji).

29 W tej samej części wprowadzającej Komisja wskazała, że powody odrzucenia dwóch pierwszych wniosków o dostęp do dokumentów, opisanych w pkt 27 powyżej zostały przedstawione w dalszych częściach zaskarżonej decyzji.

30 Niemniej jednak, w dalszych częściach decyzji, tj. w częściach 3–5 zaskarżonej decyzji, Komisja ani nie zbadała, ani oddzielnie nie wspomniała o dwóch pierwszych wnioskach, o których mowa w pkt 27 powyżej. Należy zatem w miarę możliwości dokonać wykładni wskazanych przez Komisję w tych częściach podstaw odrzucenia jako odnoszących się zarazem do wniosku o dostęp do akt dotyczących frachtu lotniczego i wniosku o dostęp do pełnej wersji decyzji w sprawie frachtu lotniczego.

31 Następnie należy zaznaczyć, że podczas gdy Komisja jasno odrzuciła te wnioski na podstawie wyjątków, o których mowa w art. 4 ust. 2 tiret pierwsze i trzecie rozporządzenia nr 1049/2001, opartych – odpowiednio – na ochronie interesów handlowych i ochronie celów dochodzenia, instytucja ta jeszcze w dwóch miejscach wspomniała o ochronie postępowania sądowego i wskazała, że mogłyby one zostać zakłócone poprzez ujawnienie dokumentów takich, jak te wskazane we wnioskach o dostęp do dokumentów skarżącej (zob. część 3.1 akapit siódmy i część 3.2 akapit pierwszy zaskarżonej decyzji).

32 Skarżąca i niektórzy interwenienci przedstawili zatem kilka argumentów w swoich pismach dotyczących kwestii, czy zawnioskowany dostęp mógłby stanowić naruszenie ochrony postępowania sądowego w rozumieniu art. 4 ust. 2 tiret drugie rozporządzenia nr 1049/2001. Niemniej jednak skarżąca nie podniosła zarzutu stwierdzenia nieważności zaskarżonej decyzji opartego na naruszeniu tego przepisu, a Komisja nie podniosła przed Sądem, że zaskarżona decyzja była w części oparta na tym naruszeniu.

33 W tym punkcie należy uznać, że choć Komisja w zaskarżonej decyzji wspomniała ochronę postępowania sądowego, za podstawę odrzucenia wniosków o dostęp do akt dotyczących frachtu lotniczego i pełnej wersji decyzji w sprawie frachtu lotniczego przyjęła jedynie wyjątki przewidziane w art. 4 ust. 2 tiret pierwsze i trzecie rozporządzenia nr 1049/2001, oparte, odpowiednio, na ochronie interesów handlowych i ochronie celów dochodzenia, nie natomiast na wyjątku przewidzianym w art. 4 ust. 2 tiret drugie tego rozporządzenia.

34 W części 3.2 akapit siódmy, części 3.3 akapit piąty i części 4 zaskarżonej decyzji Komisja jedynie bowiem formalnie przyjęła, że dokumenty, których dotyczył wniosek, objęte były wyjątkami przewidzianymi w art. 4 ust. 2 tiret pierwsze i trzecie rozporządzenia nr 1049/2001. Ponadto w części 5 akapit dziesiąty zaskarżonej decyzji Komisja uznała jako wniosek z przeprowadzenia wyważenia między interesem publicznym w ujawnieniu wnioskowanych dokumentów a interesem chronionym przez wyjątki zastosowane w zaskarżonej decyzji – do którego to wyważenia była zobowiązana na podstawie art. 4 ust. 2 akapit ostatni tego rozporządzenia – że interes, jaki powinien przeważać, stanowi interes oparty na ochronie interesów handlowych i ochronie celów dochodzenia. Wreszcie należy zauważyć, że Komisja na rozprawie nie podniosła, iż zaskarżona decyzja była oparta na art. 4 ust. 2 tiret drugie rozporządzenia nr 1049/2001.

35 To w świetle powyższych uwag należy zbadać zarzuty przytoczone przez skarżącą na poparcie skargi.

Co do istoty

Uwagi wstępne

36 Skarżąca na poparcie skargi zasadniczo podnosi pięć zarzutów, które można podzielić na dwie grupy.

37 W ramach pierwszej grupy zarzutów skarżąca podważa zaskarżoną decyzję w zakresie, w jakim Komisja odrzuciła jej wnioski o dostęp do akt dotyczących frachtu lotniczego i do pełnej wersji decyzji w sprawie frachtu lotniczego. Ta grupa zarzutów obejmuje cztery pierwsze zarzuty. Zarzut pierwszy jest oparty na tym, że Komisja nie dokonała szczegółowego zbadania akt dotyczących frachtu lotniczego. Zarzuty drugi i trzeci oparte są na naruszeniu art. 4 ust. 2 tiret pierwsze i trzecie rozporządzenia nr 1049/2001 w zakresie, w jakim Komisja nie uzasadniła, że ujawnienie akt dotyczących frachtu lotniczego oraz ujawnienie pełnej wersji decyzji w sprawie frachtu lotniczego mogłyby wyrządzić szkodę względem ochrony interesów handlowych określonej osoby fizycznej lub prawnej (zarzut drugi) lub ochrony celów jej dochodzenia (zarzut trzeci). Wreszcie zarzut czwarty jest oparty na naruszeniu art. 4 ust. 2 akapit ostatni rozporządzenia nr 1049/2001 w związku z faktem istnienia nadrzędnego interesu publicznego uzasadniającego ujawnienie tych dokumentów.

38 Druga grupa obejmuje zarzut piąty. Zarzut ten – przedstawiony pomocniczo – jest oparty zasadniczo na naruszeniu art. 4 ust. 6 rozporządzenia nr 1049/2001 w zakresie, w jakim Komisja nie przyznała skarżącej częściowego dostępu do akt dotyczących frachtu lotniczego i nie przekazała jej jawnej wersji decyzji w sprawie frachtu lotniczego.

39 Należy podnieść, że instytucja Unii Europejskiej może uwzględnić w sposób kumulatywny kilka powodów odmowy przewidzianych w art. 4 rozporządzenia nr 1049/2001 w celu oceny wniosku o udzielenie dostępu do posiadanych przez nią dokumentów (zob. podobnie wyrok z dnia 28 czerwca 2012 r., Komisja/Éditions Odile Jacob, C-404/10 P, Zb.Orz., EU:C:2012:393, pkt 113, 114).

40 Jak zatem podniesiono w pkt 27–35 powyżej, Komisja uznała w niniejszej sprawie, że akta dotyczące frachtu lotniczego i pełna wersja decyzji w sprawie frachtu lotniczego były zarazem objęte przewidzianym w art. 4 ust. 2 tiret pierwsze rozporządzenia nr 1049/2001 wyjątkiem dotyczącym ochrony interesów handlowych oraz przewidzianym w art. 4 ust. 2 tiret trzecie tego rozporządzenia wyjątkiem dotyczącym ochrony czynności dochodzeniowych celu kontroli, śledztwa czy audytu instytucji Unii.

41 Jeśli chodzi o wersję jawną decyzji w sprawie frachtu lotniczego, Komisja nie uważa, że była ona objęta wyjątkiem od prawa dostępu do dokumentów, lecz ograniczyła się do stwierdzenia, że ta wersja nie istniała jeszcze i że natychmiast po jej przygotowaniu zostałaby przekazana skarżącej.

W przedmiocie zarzutu pierwszego, opartego na naruszeniu obowiązku przeprowadzenia szczegółowego badania dokumentów stanowiących część akt dotyczących frachtu lotniczego

42 Na wstępie należy przypomnieć, że zgodnie z art. 15 ust. 3 TFUE każdy obywatel Unii i każda osoba fizyczna lub prawna mająca miejsce zamieszkania lub siedzibę statutową w państwie członkowskim mają prawo dostępu do dokumentów instytucji, organów lub jednostek organizacyjnych Unii Europejskiej, z zastrzeżeniem zasad i warunków określonych zgodnie ze zwykłą procedurą ustawodawczą. Rozporządzenie nr 1049/2001 ma na celu zapewnienie możliwie najszerszego publicznego dostępu do dokumentów instytucji. Jednocześnie z rozporządzenia tego, w szczególności z jego art. 4, wynika, że przewiduje ono w tym względzie system wyjątków oraz że prawo dostępu do dokumentów jest jednak poddane pewnym ograniczeniom ze względu na interes publiczny lub prywatny (wyrok z dnia 27 lutego 2014 r., Komisja/EnBW Energie Baden-Württemberg C-365/12 P, Zb.Orz., EU:C:2014:112, pkt 61).

43 Na podstawie wyjątków przytoczonych przez Komisję w zaskarżonej decyzji, czyli tych przewidzianych w art. 4 ust. 2 tiret pierwsze i trzecie rozporządzenia nr 1049/2001, instytucje Unii odmawiają dostępu do dokumentu, w przypadku gdy ujawnienie go naruszyłoby ochronę interesów handlowych osoby fizycznej lub prawnej lub ochronę celów kontroli, dochodzenia lub audytu tych instytucji, chyba że za jego ujawnieniem przemawia nadrzędny interes publiczny.

44 Wynika z tego, że system wyjątków przewidziany w art. 4 opiera się na wyważeniu interesów, które w danej sytuacji stoją ze sobą w sprzeczności, czyli, po pierwsze, interesów, dla których korzystne byłoby ujawnienie danych dokumentów, a po drugie, interesów zagrożonych ujawnieniem. Decyzja wydawana w przedmiocie wniosku o udzielenie dostępu do dokumentów zależy od tego, jaki jest interes przeważający w danej sprawie (ww. w pkt 42 wyrok Komisja/Enbw Energie Baden-Württemberg, EU:C:2014:112, pkt 63).

45 W niniejszej sprawie należy stwierdzić, że akta dotyczące frachtu lotniczego i pełna wersja decyzji w sprawie frachtu lotniczego wchodzą w zakres czynności kontroli, śledztwa [dochodzenia] czy audytu instytucji Unii w rozumieniu art. 4 ust. 2 tiret trzecie rozporządzenia nr 1049/2001. Informacje zawarte w tych dokumentach zostały bowiem zgromadzone lub opracowane przez Komisję w ramach dochodzenia w sprawie zastosowania art. 101 TFUE, którego cel sprowadzał się do zgromadzenia wystarczających informacji i dowodów powstrzymania konkretnych praktyk niezgodnych z tym przepisem.

46 Ponadto, zważywszy na cel postępowania na podstawie art. 101 TFUE, który polega na sprawdzeniu, czy jedno przedsiębiorstwo lub kilka przedsiębiorstw brało udział w ukartowanych zachowaniach, które mogły w znacznym stopniu wpłynąć na konkurencję, Komisja zbiera w ramach takiego postępowania mające szczególne znaczenie informacje handlowe dotyczące w szczególności strategii handlowej przedsiębiorstw uczestniczących w tej koncentracji, ich kwot sprzedaży, udziałów w rynku lub kontaktów handlowych, efektem czego dostęp do dokumentów takiego postępowania kontrolnego może naruszyć ochronę interesów handlowych tych przedsiębiorstw. W związku z tym wyjątki dotyczące ochrony interesów handlowych i celu czynności kontroli, śledztwa [dochodzenia] czy audytu instytucji Unii są w niniejszej sprawie ściśle ze sobą związane (ww. w pkt 42 wyrok Komisja/Enbw Energie Baden-Württemberg, EU:C:2014:112, pkt 79; wyrok z dnia 13 września 2013 r., Niderlandy/Komisja, T-380/08, Zb.Orz., EU:T:2013:480, pkt 34).

47 Niewątpliwie, aby uzasadnić odmowę udzielenia dostępu do dokumentu, nie wystarczy co do zasady powołać się na okoliczność, że dokument ten ma związek z czynnościami lub interesem wymienionymi w art. 4 ust. 2 rozporządzenia nr 1049/2001, ponieważ właściwa instytucja powinna również wyjaśnić, w jaki sposób dostęp do tego dokumentu mógłby stanowić konkretne i rzeczywiste zagrożenie interesu chronionego wyjątkiem przewidzianym w tym artykule. Niemniej jednak zasadniczo dopuszczalne jest oparcie się przez tę instytucję w tym zakresie na ogólnych domniemaniach mających zastosowanie do niektórych kategorii dokumentów, ponieważ podobne względy o charakterze ogólnym mogą mieć zastosowanie do wniosków o ujawnienie dokumentów o tym samym charakterze (ww. w pkt 42 wyrok Komisja/Enbw Energie Baden-Württemberg, EU:C:2014:112, pkt 64, 65; ww. w pkt 46 wyrok Niderlandy/Komisja, EU:T:2013:480, pkt 35).

48 Należy zbadać, czy takie ogólne domniemanie może poskutkować wydaniem, jeśli chodzi o postępowanie na podstawie art. 101 TFUE, przepisami rozporządzeń nr 1/2003 i 773/2004, które w sposób szczegółowy regulują prawo dostępu do dokumentów znajdujących się w aktach Komisji dotyczących tych procedur.

49 Ponadto należy podnieść, że rozporządzenia nr 1/2003 i nr 773/2004 mają w tej dziedzinie cele odrębne od celów rozporządzenia nr 1049/2001, skoro zmierzają one do zapewnienia poszanowania prawa do obrony zainteresowanych stron i do starannego rozpatrywania skarg przy zagwarantowaniu poszanowania tajemnicy zawodowej w postępowaniach na podstawie art. 101 TFUE. Nie mają natomiast na celu jak największego ułatwienia korzystania z prawa do dostępu do dokumentów ani promowania dobrych praktyk administracyjnych poprzez zapewnienie jak największej możliwej przejrzystości procesowi podejmowania decyzji przez władze publiczne oraz informacjom, na których oparte są wydane przez te władze decyzje (ww. w pkt 42 wyrok Komisja/Enbw Energie Baden-Württemberg, EU:C:2014:112, pkt 83; ww. w pkt 46 wyrok Niderlandy/Komisja, EU:T:2013:480, pkt 30).

50 Wbrew twierdzeniu skarżącej, zgodnie z którym w przypadku sprzeczności między rozporządzeniem nr 1049/2001 a inną normą prawa Unii, stosuje się przepisy tego rozporządzenia, ponieważ rozporządzenia nr 1049/2001 i nr 1/2003 nie zawierają przepisów przewidujących w sposób wyraźny pierwszeństwo jednego z rozporządzeń przed drugim. Wobec tego należy zapewnić takie stosowanie każdego z tych rozporządzeń, które jest zgodne ze stosowaniem drugiego z nich, i umożliwić w ten sposób spójne stosowanie (ww. w pkt 42 wyrok Komisja/Enbw Energie Baden-Württemberg, EU:C:2014:112, pkt 84; ww. w pkt 46 wyrok Niderlandy/Komisja, EU:T:2013:480, pkt 31).

51 Oczywiście prawo wglądu do akt postępowania administracyjnego w ramach postępowania dotyczącego zastosowania art. 101 TFUE oraz prawo dostępu do dokumentów instytucji na podstawie rozporządzenia nr 1049/2001 różnią się z prawnego punktu widzenia, co jednak nie zmienia faktu, że prowadzą one do sytuacji porównywalnej pod względem funkcjonalnym. Niezależnie bowiem od podstawy prawnej przyznania dostępu do akt prawo to pozwala zainteresowanym na zapoznanie się z ogółem uwag i dokumentów przedstawionych Komisji przez zainteresowane przedsiębiorstwa i osoby trzecie (ww. w pkt 42 wyrok Komisja/Enbw Energie Baden-Württemberg, EU:C:2014:112, pkt 89; ww. w pkt 46 wyrok Niderlandy/Komisja, EU:T:2013:480, pkt 32).

52 Tymczasem art. 27 ust. 2 i art. 28 rozporządzenia nr 1/2003, a także art. 6, 8, 15 i 16 rozporządzenia nr 773/2004 regulują w sposób restrykcyjny wykorzystywanie dokumentów zawartych w aktach postępowania na podstawie art. 101 TFUE, ograniczając dostęp do akt „zainteresowanym stronom” oraz „wnioskodawcom”, w przypadku których Komisja zamierza oddalić wniosek, z zastrzeżeniem nieujawniania tajemnicy handlowej i informacji poufnych przedsiębiorstw oraz dokumentów wewnętrznych Komisji i organów ochrony konkurencji państw członkowskich, o ile udostępnione dokumenty wykorzystywane są wyłącznie do celów postępowań sądowych lub administracyjnych dla stosowania art. 101 TFUE (ww. w pkt 42 wyrok Komisja/Enbw Energie Baden-Württemberg, EU:C:2014:112, pkt 86; ww. w pkt 46 wyrok Niderlandy/Komisja, EU:T:2013:480, pkt 38).

53 Z powyższego wynika, że nie tylko strony postępowania na podstawie art. 101 TFUE nie dysponują prawem nieograniczonego dostępu do dokumentów zawartych w aktach Komisji, lecz również osoby trzecie, z wyjątkiem wnioskodawców, nie posiadają w ramach tego rodzaju postępowania prawa dostępu do dokumentów z akt Komisji (ww. w pkt 42 wyrok Komisja/Enbw Energie Baden-Württemberg, EU:C:2014:112, pkt 87).

54 Uwagi te powinny zostać uwzględnione do celów dokonania wykładni art. 4 ust. 2 tiret pierwsze i trzecie rozporządzenia nr 1049/2001. Gdyby bowiem osoby inne niż uprawnione do dostępu do akt na podstawie rozporządzeń nr 1/2003 i nr 773/2004 lub osoby, które – co do zasady dysponując tym prawem – nie skorzystały z niego lub którym go odmówiono, mogły uzyskać dostęp do dokumentów na podstawie rozporządzenia nr 1049/2001, system dostępu do akt ustanowiony rozporządzeniami nr 1/2003 i nr 773/2004 zostałby podważony (ww. w pkt 42 wyrok Komisja/Enbw Energie Baden-Württemberg, EU:C:2014:112, pkt 88; ww. w pkt 46 wyrok Niderlandy/Komisja, EU:T:2013:480, pkt 40).

55 W tych okolicznościach należy stwierdzić, że upubliczniony na podstawie rozporządzenia nr 1049/2001 dostęp do dokumentów wymienionych w ramach postępowania na podstawie art. 101 TFUE między Komisją a uczestnikami tego postępowania lub osobami trzecimi mógłby naruszyć równowagę, jaką prawodawca Unii chciał zapewnić w rozporządzeniach nr 1/2003 i nr 773/2004 między ciążącym na zainteresowanych przedsiębiorstwach obowiązkiem przekazania Komisji informacji handlowych mających ewentualnie szczególne znaczenie a gwarancją wzmocnionej ochrony obejmującą ze względu na tajemnicę zawodową i tajemnicę handlową informacje w ten sposób przekazane Komisji (ww. w pkt 42 wyrok Komisja/Enbw Energie Baden-Württemberg, EU:C:2014:112, pkt 90; ww. w pkt 46 wyrok Niderlandy/Komisja, EU:T:2013:480, pkt 39).

56 Ponadto należy stwierdzić, jeśli chodzi o informacje zgromadzone przez Komisję w ramach postępowania na podstawie art. 101 TFUE, na podstawie komunikatów Komisji w sprawie zwalniania z grzywien i zmniejszania grzywien w sprawach kartelowych (odpowiednio, Dz.U. 2002, C 45, s. 3 i Dz.U. 2006, C 298, s. 11), że ujawnienie tych informacji mogłoby zniechęcić potencjalnych wnioskodawców o złagodzenie do występowania z wnioskami na podstawie tych komunikatów. Mogliby oni bowiem znaleźć się w sytuacji mniej korzystnej niż sytuacja przedsiębiorstw, które uczestniczyły w kartelu i nie współpracowały w dochodzeniu lub współpracowały w nim w sposób mniej intensywny (ww. w pkt 46 wyrok Niderlandy/Komisja, EU:T:2013:480, pkt 41).

57 W związku z tym przy dokonywaniu wykładni wyjątków przewidzianych w art. 4 ust. 2 tiret pierwsze i trzecie rozporządzenia nr 1049/2011 należy – wbrew twierdzeniom skarżącej – uznać istnienie ogólnego założenia, zgodnie z którym ujawnienie dokumentów zebranych przez Komisję w ramach postępowania na podstawie art. 101 TFUE stanowiłoby zasadniczo zagrożenie zarówno dla ochrony celów kontroli, dochodzenia i audytu instytucji Unii, jak również dla interesów handlowych przedsiębiorstw uczestniczących w takim postępowaniu (zob. podobnie ww. w pkt 42 wyrok Komisja/Enbw Energie Baden-Württemberg, EU:C:2014:112, pkt 92; ww. w pkt 46 wyrok Niderlandy/Komisja, EU:T:2013:480, pkt 42; zob. analogicznie ww. w pkt 39 wyrok Komisja/Éditions Odile Jacob, EU:C:2012:393, pkt 123).

58 Mając na uwadze charakter interesów chronionych w ramach postępowania na podstawie art. 101 TFUE, wniosek przedstawiony w poprzedzającym punkcie nasuwa się niezależnie od kwestii, czy wniosek o dostęp dotyczy postępowania kontrolnego już zakończonego, czy też jeszcze się toczącego. Publikacja bowiem informacji mających szczególne znaczenie i dotyczących działalności gospodarczej przedsiębiorstw uczestniczących w tym postępowaniu może naruszyć ich interesy handlowe, niezależnie od postępowania toczącego się na podstawie art. 101 TFUE. Ponadto perspektywa takiego ujawnienia po zamknięciu tego postępowania mogłaby szkodzić dyspozycyjności przedsiębiorstw do współpracy w trakcie takiego postępowania (ww. w pkt 46 wyrok Niderlandy/Komisja, EU:T:2013:480, pkt 43; zob. analogicznie ww. w pkt 39 wyrok Komisja/Éditions Odile Jacob, EU:C:2012:393, pkt 124).

59 Należy ponadto podkreślić, że zgodnie z art. 4 ust. 7 rozporządzenia nr 1049/2001 wyjątki dotyczące interesów handlowych lub dokumentów o szczególnym znaczeniu mogą być stosowane w okresie trzydziestu lat, a nawet, jeżeli jest to konieczne, po upływie tego okresu (ww. w pkt 39 wyrok Komisja/Éditions Odile Jacob, EU:C:2012:393, pkt 125).

60 Wreszcie wspomniane domniemanie ogólne nie wyklucza możliwości wykazania, że dany dokument, o którego ujawnienie wniesiono, nie jest objęty zakresem tego domniemania lub że nadrzędny interes publiczny uzasadnia ujawnienie danego dokumentu zgodnie z art. 4 ust. 2 rozporządzenia nr 1049/2001 (ww. w pkt 39 wyrok Komisja/Éditions Odile Jacob, EU:C:2012:393, pkt 126; ww. w pkt 42 wyrok Komisja/Enbw Energie Baden-Württemberg, EU:C:2014:112, pkt 100; ww. w pkt 46 wyrok Niderlandy/Komisja, EU:T:2013:480, pkt 45).

61 W świetle powyższego należy stwierdzić, że wbrew zasadniczym twierdzeniom skarżącej Komisja nie miała obowiązku dokonania szczegółowego zbadania dokumentów stanowiących część akt dotyczących frachtu lotniczego.

62 Wobec powyższego zarzut pierwszy należy oddalić w całości.

W przedmiocie zarzutu drugiego, opartego na naruszeniu art. 4 ust. 2 tiret pierwsze rozporządzenia nr 1049/2001 w zakresie, w jakim Komisja uznała, że akta dotyczące frachtu lotniczego i pełna wersja decyzji w sprawie frachtu lotniczego były objęte wyjątkiem od prawa dostępu do dokumentów opartym na ochronie interesów handlowych danej osoby fizycznej lub prawnej

63 Skarżąca podnosi, że Komisja nie uzasadniła, iż dostęp do akt dotyczących frachtu lotniczego i pełnej wersji decyzji w sprawie frachtu lotniczego stanowiłby naruszenie interesów handlowych danej osoby fizycznej lub prawnej. Przypomina ona, że decyzja w sprawie frachtu lotniczego odnosi się do okresu między grudniem 1999 r. a lutym 2006 r. Zdaniem skarżącej wszelkie informacje handlowe nie były zatem ani aktualne, ani nie podlegały ochronie. Sama Komisja w swoim komunikacie dotyczącym zasad dostępu do akt w sprawach na mocy art. [101 TFUE] i [102 TFUE], art. 53, 54 i 57 porozumienia EOG oraz rozporządzenia Rady (WE) nr 139/2004 (Dz.U. 2005, C 325, s. 7), wskazała, że z reguły informacje starsze niż pięć lat nie mają już charakteru poufnego.

64 Komisja wspierana przez interwenientów kwestionuje argumentację skarżącej.

65 Należy stwierdzić na wstępie, że zważywszy na to, co zostało wskazane w pkt 57 powyżej, Komisja mogła domniemywać, iż dostęp do akt dotyczących frachtu lotniczego i poufnej wersji decyzji w sprawie frachtu lotniczego mógł stanowić zagrożenie dla interesów handlowych danych przedsiębiorstw, których dotyczy dochodzenie w sprawie frachtu lotniczego. Zatem wbrew temu, co zasadniczo podnosi skarżąca, Komisja ponadto nie wskazała szczególnych powodów.

66 Następnie należy przypomnieć, że tak jak to wynika z treści samego art. 4 ust. 7 rozporządzenia nr 1049/2001 i co zostało podkreślone w orzecznictwie (zob. pkt 59 powyżej), wyjątki przewidziane przez ten przepis nie mogą być stosowane w okresie 30 lat, a nawet – jeżeli jest to konieczne – przez dłuższy okres, w szczególności jeżeli chodzi o wyjątek dotyczący ochrony interesów handlowych.

67 W niniejszej sprawie sama skarżąca przyznaje, że decyzja w sprawie frachtu lotniczego odnosi się do okresu między grudniem 1999 r. a lutym 2006 r., czyli przedziału czasu mieszczącego się w okresie 30 lat przed datą wydania zaskarżonej decyzji.

68 Wobec powyższego niniejszy zarzut należy oddalić.

W przedmiocie zarzutu trzeciego, opartego na naruszeniu art. 4 ust. 2 tiret trzecie rozporządzenia nr 1049/2001 w zakresie, w jakim Komisja uznała, że akta dotyczące frachtu lotniczego i pełna wersja decyzji w sprawie frachtu lotniczego były objęte wyjątkiem od prawa dostępu do dokumentów opartym na ochronie celów dochodzenia.

69 Skarżąca podnosi, że dochodzenie w sprawie frachtu lotniczego było zakończone w chwili wydania zaskarżonej decyzji, wbrew pewnym postępowaniom zawisłym przed Sądem dotyczącym skarg o stwierdzenie nieważności względem decyzji w sprawie frachtu lotniczego. Komisja zatem niesłusznie domniemywała, że ujawnienie akt dotyczących frachtu lotniczego i pełnej wersji decyzji w sprawie frachtu lotniczego mogłoby spowodować szkodę w odniesieniu do ochrony celów dochodzenia.

70 Argumenty skarżącej należy oddalić, jak słusznie podnoszą Komisja i interwenienci. Jak bowiem wskazano w pkt 57 powyżej, Komisja mogła domniemywać, że dostęp do akt dotyczących frachtu lotniczego i decyzji w sprawie frachtu lotniczego mógł stanowić naruszenie ochrony celu jej dochodzeń.

71 Ponadto należy podkreślić, że – jak to zaznacza sama skarżąca – w chwili wydania przez Komisję zaskarżonej decyzji przed Sądem zawisłe były liczne postępowania sądowe w przedmiocie zgodności z prawem decyzji w sprawie frachtu lotniczego, a mianowicie sprawy: Air Canada/Komisja, T-9/11, Koninklijke Luchtvaart Maatschappij/Komisja, T-28/11, Japan Airlines/Komisja, T-36/11, Cathay

Pacific Airways/Komisja, T-38/11, Cargolux Airlines/Komisja, T-39/11, Lan Airlines and Lan Cargo/Komisja, T-40/11, Singapore Airlines and Singapore Airlines Cargo PTE/Komisja, T-43/11, Deutsche Lufthansa i in./Komisja, T-46/11, British Airways/Komisja, T-48/11, SAS Cargo Group i in./Komisja, T-56/11, Air France KLM/Komisja, T-62/11, Air France/Komisja, T-63/11 i Martinair Holland/Komisja, T-67/11.

72 Należy zatem stwierdzić, że Komisja mogła – w zależności od wyniku wymienionych w poprzednim punkcie różnych postępowań sądowych – uznać, że należy podjąć czynności celem ewentualnego wydania nowej decyzji (zob. podobnie ww. w pkt 39 wyrok Komisja/Éditions Odile Jacob, EU:C:2012:393, pkt 130). Wbrew zatem twierdzeniom skarżącej dochodzenie w sprawie frachtu lotniczego nie mogło być uznane za ostatecznie zamknięte w momencie przyjmowania zaskarżonej decyzji.

73 Z powyższego wynika, że niniejszy zarzut należy oddalić.

W przedmiocie zarzutu czwartego, opartego na naruszeniu art. 4 ust. 2 akapit ostatni rozporządzenia nr 1049/2001 w zakresie, w jakim nadrzędny interes publiczny uzasadniałby ujawnienie akt dotyczących frachtu lotniczego i ujawnieniu pełnej wersji decyzji w sprawie frachtu lotniczego

– Uwagi wstępne

74 Z art. 4 ust. 2 akapit ostatni rozporządzenia nr 1049/2001 wynika, że instytucje Unii nie odmawiają dostępu do dokumentu, jeżeli jego ujawnienie jest uzasadnione nadrzędnym interesem publicznym, nawet jeżeli mogłoby ono stanowić zagrożenie, tak jak w niniejszej sprawie, dla ochrony interesów handlowych określonej osoby fizycznej lub prawnej lub dla ochrony celów kontroli, dochodzenia i audytu instytucji Unii.

75 W tym kontekście należy dokonać wyważenia, z jednej strony, konkretnego interesu, który powinien być chroniony poprzez brak ujawnienia danego dokumentu i, z drugiej strony, w szczególności, ogólnego interesu, by dokument ten został udostępniony, biorąc pod uwagę korzyści płynące, jak głosi motyw 2 rozporządzenia nr 1049/2001, ze wzmożonej przejrzystości, czyli większego uczestnictwa obywateli w procesie podejmowania decyzji, a także większej legitymizacji, skuteczności i odpowiedzialności administracji względem obywateli w systemie demokratycznym (wyrok z dnia 21 października 2010 r., Agapiou Joséphidès/Komisja i EACEA, T-439/08, EU:T:2010:442, pkt 136).

76 Jak wskazano w pkt 16 powyżej, Komisja uznała w zaskarżonej decyzji, że wniosek potwierdzający nie zawierał argumentów pozwalających na wykazanie istnienia nadrzędnego interesu publicznego uzasadniającego przyznanie skarżącej prawa dostępu do akt dotyczących frachtu lotniczego lub do niejawnej wersji decyzji w sprawie frachtu lotniczego.

77 Skarżąca podnosi, że wniosek ten jest błędny. W tym względzie przedstawia ona zasadniczo cztery części zarzutu. Zarzut ten jest oparty, po pierwsze, na istnieniu interesu publicznego związanego z ujawnieniem dokumentów dotyczących dochodzenia w dziedzinie konkurencji, po drugie, na konieczności ujawnienia dokumentów ułatwiających powództwa o odszkodowanie w związku z naruszeniem reguł konkurencji (zwane dalej „powództwami odszkodowawczymi”), po trzecie, na podstawowym charakterze prawa dostępu do dokumentów i, po czwarte, na uwzględnieniu całościowym powyższych argumentów.

– W przedmiocie części pierwszej, opartej na istnieniu nadrzędnego interesu publicznego związanego z ujawnieniem dokumentów dotyczących dochodzenia w dziedzinie konkurencji

78 Skarżąca podnosi, że interes publiczny związany z ujawnieniem dokumentów dotyczących karteli jest ze swej natury istotny, ponieważ obywatele mają interes w tym, aby gra konkurencyjna nie została zakłócona. Skarżąca podkreśla, że kartel lotniczy dotyczy prawie całego dużego sektora gospodarki i ma duży wpływ na funkcjonowanie rynku wewnętrznego, jak również wywołuje poważne konsekwencje w odniesieniu do dużej liczby podmiotów na rynku i do społeczeństwa. Zdaniem skarżącej istnienie tego interesu publicznego uzasadnia ujawnienie akt dotyczących frachtu lotniczego i ujawnienie decyzji w sprawie frachtu lotniczego.

79 Poprzez ten argument, który Komisja podważa, skarżąca podnosi zasadniczo istnienie nadrzędnego interesu publicznego w rozumieniu art. 4 ust. 2 ostatni akapit rozporządzenia nr 1049/2001, polegającego na poznaniu powodów, dla których Komisja wydała swoje decyzje w dziedzinie konkurencji, albo przynajmniej „istotnych" racji, którymi kierowała się systematycznie, z jednej strony, rozpatrując zagadnienia interesów handlowych przedsiębiorstw, których dotyczyło postępowanie i, z drugiej strony, rozważając interes oparty na ochronie dochodzenia Komisji.

80 Ponadto należy uznać, że społeczeństwo powinno mieć możliwość poznania działania Komisji w dziedzinie konkurencji w celu zagwarantowania, z jednej strony, dostatecznie precyzyjnej identyfikacji składników pozwalających na poddanie sankcjom podmiotów gospodarczych i, z drugiej strony, zrozumienia praktyki decyzyjnej Komisji, ponieważ ma ona zasadnicze znaczenie dla funkcjonowania rynku wewnętrznego, który dotyczy wszystkich obywateli Unii występujących w charakterze czy to podmiotów gospodarczych, czy to konsumentów.

81 Istnieje zatem nadrzędny interes publiczny przemawiający za tym, żeby społeczeństwo mogło poznać pewne zasadnicze elementy działania Komisji w dziedzinie konkurencji.

82 Niemniej jednak – wbrew zasadniczym twierdzeniom skarżącej – istnienie tego interesu publicznego nie zobowiązuje Komisji do przyznania ogólnego dostępu na podstawie rozporządzenia nr 1049/2001 do wszelkich informacji zebranych w ramach procedury stosowanej na podstawie art. 101 TFUE.

83 Należy przypomnieć bowiem, że taki ogólny dostęp mógłby naruszyć zamierzoną przez prawodawcę Unii w rozporządzeniu nr 1/2003 równowagę między ciążącym na zainteresowanych przedsiębiorstwach obowiązkiem przekazania Komisji potencjalnie mających szczególne znaczenie informacji handlowych a gwarancją zaostrzonej ochrony obejmującej ze względu na tajemnicę zawodową i tajemnicę handlową informacje w ten sposób przekazane Komisji (zob. pkt 55 powyżej).

84 Ponadto należy stwierdzić, że z motywu 6 rozporządzenia nr 1049/2001 wynika, iż interes publiczny w uzyskaniu dokumentu w oparciu o zasadę przejrzystości nie ma takiej samej wagi w zależności od tego, czy chodzi o dokument dotyczący procedury administracyjnej, czy dokument dotyczący procedury, w ramach której instytucja Unii występuje w charakterze prawodawcy (ww. w pkt 75 wyrok Agapiou Joséphidès/Komisja i EACEA, EU:T:2010:442, pkt 75; zob. także w tym znaczeniu ww. w pkt 42 wyrok Komisja/Enbw Energie Baden-Württemberg, EU:C:2014:112, pkt 91).

85 W świetle powyższych rozważań interes publiczny sprowadzający się do poznania działalności Komisji w dziedzinie konkurencji nie uzasadnia jako taki ani ujawnienia akt dochodzenia, ani ujawnienia pełnej wersji wydanej decyzji, ponieważ dokumenty te nie są konieczne dla poznania zasadniczych elementów działalności Komisji, takich jak rezultat postępowania i racje, którymi kierowała się ona w swoim działaniu. Komisja może bowiem zagwarantować dostateczne zrozumienie tego rezultatu i tych racji za pośrednictwem, w szczególności, opublikowania jawnej wersji danej decyzji.

86 Wniosek ten nie jest wsparty argumentem skarżącej, zgodnie z którym publikując jawną wersję decyzji w sprawie kartelu, Komisja jedynie spełnia szczególny obowiązek, inny niż ten wynikający z zastosowania rozporządzenia nr 1049/2001. Charakter obowiązkowy tej publikacji nie ma bowiem żadnego wpływu na kwestię, czy odpowiada ona interesowi publicznemu.

87 Wniosek, o którym mowa w pkt 85 powyżej, nie jest także wsparty argumentem skarżącej, zgodnie z którym publikacja jawnej wersji decyzji w sprawie frachtu lotniczego nie miała jeszcze miejsca, rok po jej wydaniu, i mogła nadal być przedłużona w czasie z powodu sprzeciwu między przedsiębiorstwami, których dotyczy postępowanie, i Komisją, jeśli chodzi o informacje, które należało uznać za posiadające poufny charakter.

88 Ponadto wystarczy podnieść, że kwestia, czy Komisja miała obowiązek przekazania – na żądanie – jawnej wersji decyzji w sprawie frachtu lotniczego, zostanie przeanalizowana w ramach zarzutu piątego.

89 Należy zatem oddalić część pierwszą zarzutu czwartego.

– W przedmiocie części drugiej, opartej na konieczności ujawnienia dokumentów ułatwiających powództwa o odszkodowanie

90 Skarżąca podkreśla, że potrzebuje akt dotyczących frachtu lotniczego i pełnej wersji decyzji w sprawie frachtu lotniczego w celu ochrony swoich szans uzyskania naprawienia poniesionej szkody. Przypomina ona, że Komisja w swojej Białej księdze z dnia 2 kwietnia 2008 r. w sprawie roszczeń o naprawienie szkody wynikłej z naruszenia wspólnotowego prawa ochrony konkurencji [COM(2008) 165] przyznała, że powództwa odszkodowawcze stanowiły środek służący odbudowaniu i promowaniu niezakłóconej konkurencji oraz zapobieganiu powstawaniu nowych karteli. Skarżąca uważa, że skuteczność tych działań nie ma zatem jedynie na celu ochrony indywidualnych interesów, lecz pełni funkcję prewencji ogólnej interesu publicznego, jak zostało to uznane w orzecznictwie. W opinii skarżącej interes publiczny związany z utrzymaniem rzeczywistej konkurencji, przy uwzględnieniu faktu, iż dostęp do dokumentów jest prawem podstawowym, przewyższa w niniejszej sprawie interes członków kartelu lotniczego do ochrony wglądu w ich poufne informacje. W każdym razie interesy członków kartelu nie są uprawnione, zważywszy na nielegalny charakter ich działań.

91 Komisja, popierana przez interwenientów, podważa argumentację skarżącej.

92 Należy podnieść, że każda osoba ma prawo dochodzić naprawienia szkody, która została jej wyrządzona wskutek naruszenia art. 101 TFUE. Tego rodzaju prawo wzmacnia bowiem praktyczną skuteczność przepisów Unii z zakresu konkurencji, przyczyniając się w ten sposób do utrzymania skutecznej konkurencji w Unii (zob. ww. w pkt 42 wyrok Komisja/Enbw Energie Baden-Württemberg, EU:C:2014:112, pkt 104 i przytoczone tam orzecznictwo).

93 Jednakże tak ogólne stwierdzenia nie mogą jako takie przeważyć względów uzasadniających odmowę ujawnienia rozpatrywanych dokumentów (ww. w pkt 42 wyrok Komisja/Enbw Energie Baden-Württemberg, EU:C:2014:112, pkt 105).

94 W celu zapewnienia skutecznej ochrony prawa do naprawienia szkody, z którego korzysta wnioskodawca, nie jest konieczne, aby każdy dokument postępowania na podstawie art. 101 TFUE był przekazywany owemu wnioskodawcy ze względu na to, że wnioskodawca ten ma zamiar wystąpić z powództwem o odszkodowanie, zważywszy, że jest mało prawdopodobne, iż powództwo odszkodowawcze będzie musiało opierać się na całości materiału dowodowego zgromadzonego w aktach owego postępowania (ww. w pkt 42 wyrok Komisja/Enbw Energie Baden-Württemberg, EU:C:2014:112, pkt 106).

95 Na każdej osobie, która zamierza uzyskać odszkodowanie za szkodę poniesioną w związku z naruszeniem art. 101 TFUE, spoczywa zatem ciężar wykazania, że konieczne jest dla niej uzyskanie dostępu do danego dokumentu zawartego w aktach Komisji, aby instytucja ta mogła każdorazowo dokonywać wyważenia interesów uzasadniających przekazanie tego rodzaju dokumentów oraz ich ochronę przy uwzględnieniu wszystkich istotnych okoliczności sprawy (ww. w pkt 42 wyrok Komisja/Enbw Energie Baden-Württemberg, EU:C:2014:112, pkt 107).

96 W braku takiej konieczności interes w uzyskaniu odszkodowania za szkodę poniesioną w związku z naruszeniem art. 101 TFUE nie stanowi nadrzędnego interesu publicznego w rozumieniu art. 4 ust. 2 rozporządzenia nr 1049/2001 (ww. w pkt 42 wyrok Komisja/Enbw Energie Baden-Württemberg, EU:C:2014:112, pkt 108).

97 W niniejszej sprawie skarżąca w żaden sposób nie wykazała, w jakim zakresie dostęp do dokumentów znajdujących się w aktach dotyczących frachtu lotniczego lub w pełnej wersji decyzji w sprawie frachtu lotniczego był konieczny w ten sposób, że ich ujawnienie uzasadniał nadrzędny interes publiczny zgodnie z art. 4 ust. 2 rozporządzenia nr 1049/2001.

98 Z powyższych rozważań wynika, że niniejszą część zarzutu należy oddalić.

– W przedmiocie części trzeciej, opartej na podstawowym charakterze prawa dostępu do dokumentów

99 Skarżąca podnosi, że dostęp do dokumentów jest prawem podstawowym, którego ochrona nie służy wyłącznie indywidualnemu interesowi osoby uprawnionej. Prawo Unii charakteryzuje się poprzez obiektywną wolę przestrzegania praw podstawowych, wymóg, który ma związek z ogólnym interesem publicznym i powinien być uwzględniany przy stosowaniu rozporządzenia nr 1049/2001.

100 Skarżąca w drodze tego argumentu podnosi w rzeczywistości, że każdy wniosek o dostęp do dokumentów, jako wyraz prawa podstawowego do przejrzystości, przedstawia nadrzędny interes publiczny w rozumieniu art. 4 ust. 2 akapit ostatni rozporządzenia nr 1049/2001. Takie podejście uniemożliwia w konsekwencji zastosowanie wyjątków przewidzianych w art. 4 ust. 2 rozporządzenia nr 1049/2001, które byłyby zatem pozbawione swojej treści.

101 Należy zatem oddalić niniejszą część zarzutu jako bezzasadną.

– W przedmiocie części czwartej, opartej na uwzględnieniu wszystkich poprzedzających ją części zarzutu

102 Skarżąca podnosi, że podczas gdy trzy poprzednie części wskazują, iż istnieją liczne interesy publiczne, które – analizowane oddzielnie – uzasadniają dostęp do akt dotyczących frachtu lotniczego i pełnej wersji decyzji w sprawie frachtu lotniczego, uzasadnienie byłoby jeszcze bardziej jasne, gdyby uwzględniono te interesy jako całość.

103 Mając na uwadze odpowiedź udzieloną na trzy poprzedzające części, niniejszą część zarzutu również należy oddalić.

104 Mając na uwadze całość powyższych rozważań, należy oddalić zarzut czwarty.

W przedmiocie zarzutu piątego, opartego na naruszeniu art. 4 ust. 6 rozporządzenia nr 1049/2001 w zakresie, w jakim Komisja powinna była przyznać skarżącej częściowy dostęp do akt dotyczących frachtu lotniczego oraz przekazać jej jawną wersję decyzji w sprawie frachtu lotniczego

105 Niniejszy zarzut może zostać podzielony na dwie części, oparte – odpowiednio – na obowiązku Komisji, po pierwsze, przyznania skarżącej częściowego dostępu do akt dotyczących frachtu lotniczego i, po drugie, do przekazania jej jawnej wersji decyzji w sprawie frachtu lotniczego.

106 Komisja, wspierana przez Air Canada i Société Air France, podnosi, że te dwie części są bezzasadne.

– W przedmiocie części pierwszej, opartej na obowiązku Komisji przyznania skarżącej częściowego dostępu do akt dotyczących frachtu lotniczego

107 Skarżąca podnosi, że nawet w przypadku, gdy odmowa dostępu do całości akt dotyczących frachtu lotniczego byłaby uzasadniona, Komisja naruszyła art. 4 ust. 6 rozporządzenia nr 1049/2001, nie przyznając jej częściowego dostępu do tych akt.

108 Ponadto wystarczy przypomnieć, że dokumenty stanowiące część akt dotyczących frachtu lotniczego były objęte ogólnym domniemaniem, o którym mowa w pkt 57 powyżej, i że żaden nadrzędny interes publiczny nie uzasadniał ich ujawnienia. W tych okolicznościach dokumenty te są zwolnione z obowiązku ujawnienia ich treści w całości lub w części, zgodnie z orzecznictwem Trybunału (zob. podobnie ww. w pkt 42 wyrok Komisja/Enbw Energie Baden-Württemberg, EU:C:2014:112, pkt 134).

109 A zatem niniejszą część zarzutu należy oddalić.

– W przedmiocie części drugiej, opartej na obowiązku Komisji do przekazania skarżącej jawnej wersji decyzji w sprawie frachtu lotniczego

110 Skarżąca podnosi, że nawet zakładając, iż Komisja mogła oddalić jej wniosek o dostęp do pełnej wersji decyzji w sprawie frachtu lotniczego, powinna była uwzględnić jej wniosek o dostęp do jawnej wersji tej decyzji, co kwestionuje Komisja.

111 W tym względzie należy przypomnieć, że zgodnie z art. 4 ust. 6 rozporządzenia nr 1049/2001, jeśli jeden z wyjątków dotyczy jedynie części żądanego dokumentu, pozostałe części dokumentu powinny zostać ujawnione. Zgodnie z orzecznictwem Trybunału badanie częściowego dostępu do dokumentu instytucji Unii powinno odbywać się w świetle zasady proporcjonalności (zob. podobnie wyrok z dnia 6 grudnia 2001 r., Rada/Hautala, C-353/99 P, Rec, EU:C:2001:661, pkt 27, 28).

112 Z samego brzmienia przepisu, o którym mowa w poprzednim punkcie, wynika, że instytucja ma obowiązek zbadać, czy należy udzielić częściowego dostępu do dokumentów objętych wnioskiem o dostęp, ograniczając ewentualną odmowę wyłącznie do danych objętych wyjątkami wymienionymi w art. 4 ust. 6 rozporządzenia nr 1049/2001. Instytucja powinna przyznać taki dostęp częściowy, jeśli cel realizowany przez tę instytucję w przypadku odmówienia przez nią dostępu do dokumentu może zostać osiągnięty w przypadku, gdy zasłoni ona fragmenty lub dane mogące stanowić naruszenie chronionego interesu publicznego (wyrok z dnia 25 kwietnia 2007 r., WWF European Policy Programme/Rada, T-264/04, Zb.Orz., EU:T:2007:114, pkt 50; zob. również podobnie ww. w pkt 111 wyrok Rada/Hautala, EU:C:2001:661, pkt 29).

113 Tymczasem z art. 4 ust. 6 rozporządzenia nr 1049/2001 w związku z art. 4 ust. 2 akapit ostatni tego rozporządzenia wynika, że w wypadku gdy nadrzędny interes publiczny, o którym mowa w tym ostatnim artykule, uzasadnia ujawnienie części dokumentu, instytucja Unii, do której zwrócono się wnioskiem o dostęp, ma obowiązek przyznania tego dostępu temu wnioskodawcy.

114 Z pkt 80 i 81 powyżej wynika, że należy przyznać istnienie nadrzędnego interesu publicznego przemawiającego za tym, żeby społeczeństwo mogło poznać pewne zasadnicze elementy działania Komisji w dziedzinie konkurencji, co wymaga ujawnienia informacji pozwalających zrozumieć, w szczególności, rezultat postępowania i racje, jakimi kierowała się w swych działaniach Komisja.

115 W celu określenia niezbędnych informacji w tym względzie należy uznać, że na podstawie art. 30 ust. 1 i 2 rozporządzenia nr 1/2003 Komisja, z uwzględnieniem uzasadnionego interesu przedsiębiorstw w zakresie ochrony tajemnicy handlowej, publikuje decyzje wydane przez nią na podstawie art. 7 tego rozporządzenia, wskazując strony i główną treść decyzji wraz z określeniem wysokości nałożonych kar. Uwzględniając konieczność spójnego stosowania rozporządzeń nr 1049/2001 i 1/2003 (zob. pkt 50 powyżej), Komisja nie może odmówić na podstawie rozporządzenia nr 1049/2001 przekazania dokumentu, do którego opublikowania była i tak zobowiązana na podstawie rozporządzenia nr 1/2003.

116 Wobec tego opisanemu w pkt 114 powyżej nadrzędnemu interesowi publicznemu przemawiającemu za ujawnieniem nie można uczynić zadość w drodze zwykłego opublikowania komunikatu prasowego informującego o wydaniu danej decyzji, nawet w wypadku gdy – jak w niniejszej sprawie – komunikat ten zawiera zwięzły opis stwierdzonego naruszenia, określa przedsiębiorstwa uznane za odpowiedzialne z tytułu tego naruszenia i wskazuje kwotę grzywny nałożonej na każde z nich, ponieważ taki komunikat nie przedstawia istotnej części decyzji wydanych na podstawie art. 7 rozporządzenia nr 1/2003. Ten nadrzędny interes publiczny wymaga opublikowania jawnej wersji tych decyzji.

117 Komisja miała zatem obowiązek przekazania skarżącej jawnej wersji decyzji w sprawie frachtu lotniczego w następstwie złożonego przez nią wniosku, co stanowi częściowy dostęp do tej decyzji w rozumieniu art. 4 ust. 6 rozporządzenia nr 1049/2001.

118 Komisja – jak wskazano w pkt 17 powyżej – zbadała wniosek o dostęp do jawnej wersji decyzji w sprawie frachtu lotniczego w części 2 tiret drugie zaskarżonej decyzji. Wskazała ona, co następuje:

„Odnośnie do Państwa wniosku złożonego tytułem ewentualnym muszę Państwa poinformować, że jawna wersja [decyzji w sprawie frachtu lotniczego] nie została jeszcze przygotowana. Służby Komisji aktualnie zajmują się przygotowaniem tej wersji jawnej i prowadzą dyskusje ze stronami w celu ustalenia, które fragmenty mają być wykluczone z opublikowania. Jak zapewne Państwo wiecie, proces powstania jawnej wersji decyzji w dziedzinie karteli zajmuje dużo czasu. Biorąc pod uwagę, że aktualnie nie istnieje żadna wersja jawna, Państwa wniosek na podstawie rozporządzenia nr 1049/2001 jest bezprzedmiotowy. Prześlemy Państwu jednak kopię wersji jawnej, natychmiast po jej sfinalizowaniu”.

119 Skarżąca podnosi, że ten fragment zaskarżonej decyzji podlega dosłownej wykładni i że oznacza zatem, iż Komisja oddaliła jej wniosek o dostęp do jawnej wersji decyzji w sprawie frachtu lotniczego na tej tylko podstawie, że wersja ta nie istniała.

120 Jak wskazuje skarżąca, gdyby przyjąć taką podstawę oddalenia, Komisja mogłaby systematycznie odmawiać częściowego dostępu do każdego dokumentu, który zawiera informacje poufne. Przyznanie częściowego dostępu wymaga w praktyce bowiem przygotowania wersji jawnej żądanego dokumentu i wobec tego Komisja mogłaby zadowolić się stwierdzeniem, że ta wersja nie istnieje.

121 Z pewnością Komisja zobowiązała się przekazać skarżącej kopię jawnej wersji decyzji w sprawie frachtu lotniczego, natychmiast po jej sfinalizowaniu. Wobec tego Komisja w zaskarżonej decyzji w rzeczywistości oddaliła wniosek skarżącej o dostęp do jawnej wersji nie dlatego, że ta wersja nie istniała, lecz z tego powodu, że dostęp do niej mógł być przyznany dopiero w późniejszym nieokreślonym czasie.

122 Komisja podnosi, że nie była w stanie przekazać skarżącej jawnej wersji decyzji w sprawie frachtu lotniczego w dniu wydania zaskarżonej decyzji, ponieważ istniała konieczność w pierwszej kolejności przedyskutowania z przedsiębiorstwem, którego dotyczyła decyzja w sprawie frachtu lotniczego, informacji podlegających usunięciu z poufnej wersji tej decyzji.

123 W tym względzie art. 8 ust. 1 rozporządzenia nr 1049/2001 stanowi:

„Wniosek potwierdzający zostanie rozpatrzony bezzwłocznie. W ciągu 15 dni roboczych od dnia rejestracji wniosku instytucja udzieli dostępu do żądanego dokumentu i zapewni w tym okresie dostęp zgodnie z art. 10 lub, w pisemnej odpowiedzi, poda przyczyny całkowitej lub częściowej odmowy. W przypadku całkowitej lub częściowej odmowy instytucja poinformuje wnioskodawcę o dostępnych dla niego środkach zaradczych [zaskarżenia], a mianowicie wszczęciu postępowania sądowego [wystąpienia z powództwem sądowym] wobec [przeciwko] instytucji lub złożenia skargi u rzecznika praw obywatelskich, zgodnie z warunkami [przesłankami] ustalonymi odpowiednio w art. [263 TFUE] i [228 TFUE]”.

124 Artykuł 8 ust. 2 tego samego rozporządzenia przewiduje:

„W przypadkach wyjątkowych, na przykład w wypadku wniosku odnoszącego się do bardzo długiego dokumentu lub bardzo dużej liczby dokumentów, limit czasowy podany [termin przewidziany] w ust. 1 może zostać rozszerzony [przedłużony] o kolejne 15 dni roboczych, pod warunkiem że wnioskodawca zostanie powiadomiony z wyprzedzeniem i z podaniem dokładnych powodów”.

125 Termin przewidziany w art. 8 ust. 1 rozporządzenia nr 1049/2001 ma charakter wiążący i nie może być przedłużany w innych przypadkach niż te przewidziane w art. 8 ust. 2 tego rozporządzenia bez pozbawienia tego przepisu wszelkiej skuteczności ze względu na to, iż wnioskodawca nie wiedziałby dokładnie, począwszy od jakiej daty może wszcząć postępowanie sądowe lub wnieść skargę, o których to środkach jest mowa w art. 8 ust. 3 przytoczonego rozporządzenia (zob. wyrok z dnia 10 grudnia 2010 r., Ryanair/Komisja, od T-494/08 do T-500/08 i T-509/08, Zb.Orz., EU:T:2010:511, pkt 39 i przytoczone tam orzecznictwo).

126 Należy zatem zauważyć, że przepisy rozporządzenia nr 1049/2001, zgodnie z wykładnią dokonaną w orzecznictwie, nie przewidują możliwości dla Komisji odpowiedzi na wniosek potwierdzający, że żądany dostęp do dokumentu zostanie przyznany w późniejszym, bliżej nieokreślonym momencie.

127 Niemniej jednak sąd Unii uznał, że pewne przepisy w dziedzinie konkurencji przewidujące albo dostęp przedsiębiorstw, których dotyczy dochodzenie, do akt Komisji, albo bezzwłoczne przekazanie przez Komisję organom państw członkowskich ds. konkurencji znajdujących się w jej posiadaniu informacji, powinny być interpretowane w świetle wyrażonej w art. 339 TFUE zasady ogólnej prawa przedsiębiorstw do ochrony jego tajemnicy handlowej (zob. podobnie wyrok z dnia 24 czerwca 1986 r., AKZO Chemie i AKZO Chemie UK/Komisja, 53/85, Rec, EU:C:1986:256, pkt 28; wyrok z dnia 19 maja 1994 r., SEP/Komisja, C-36/92 P, Rec, EU:C:1994:205, pkt 36).

128 Jak zatem twierdzą Komisja i niektórzy interwenienci, z orzecznictwa wynika, że w przypadku gdy przedsiębiorstwo podnosi, że dokument dotyczący tego przedsiębiorstwa zawiera tajemnicę handlową lub inne informacje o charakterze poufnym, Komisja nie może go przekazać bez uprzedniego przestrzegania kilku etapów. Przede wszystkim Komisja musi umożliwić danemu przedsiębiorstwu przedstawienie swojego stanowiska. Następnie musi wydać w tej kwestii decyzję odpowiednio uzasadnioną, która musi być przekazana do wiadomości tego przedsiębiorstwa. Wreszcie, z uwagi na niezwykle poważne szkody mogące wyniknąć z nieprawidłowego ujawnienia tego dokumentu, Komisja powinna przed wykonaniem swojej decyzji umożliwić przedsiębiorstwu wystąpienie do sądu Unii w celu zweryfikowania przekazanych ocen i zapobieżenia jego przekazania (ww. w pkt 127 wyrok

AKZO Chemie i AKZO Chemie UK/Komisja, EU:C:1986:256, pkt 29; ww. w pkt 127 wyrok SEP/Komisja, EU:C:1994:205, pkt 38, 39; zob. także wyrok z dnia 14 lutego 2008 r., Varec, C-450/06, Zb.Orz., EU:C:2008:91, pkt 54).

129 Na podstawie tych uwag należy przyznać, że sporządzenie jawnej wersji decyzji Komisji w dziedzinie konkurencji może zająć pewien okres, który jest nie do pogodzenia z przewidzianymi w art. 8 ust. 1 i 2 rozporządzenia nr 1049/2001 terminami na ustosunkowanie się do wniosków potwierdzających, w celu właściwego uwzględnienia interesów danych przedsiębiorstw, które w szczególności powołały się na poufny charakter pewnych informacji.

130 Niemniej jednak, mając na względzie znaczenie zasady przejrzystości w konstytucyjnym systemie Unii i ciążący w zasadzie na Komisji na podstawie art. 8 ust. 1 i 2 rozporządzenia nr 1049/2001, jak również na mocy swojego ogólnego obowiązku staranności, zobowiązanie do bezzwłocznego rozpoznawania wniosków potwierdzających, instytucja ta musi czynić starania w celu realizacji etapów wskazanych w pkt 128 powyżej w możliwie najkrótszych terminach, a w każdym razie w rozsądnym terminie, który należy określić w zależności od szczególnych okoliczności każdej sprawy. Ponadto należy uwzględnić większą lub mniejszą liczbę wniosków o zachowanie poufności skierowanych przez dane przedsiębiorstwa oraz ich złożoność techniczną i prawną.

131 W niniejszej sprawie Komisja w odpowiedzi na pytania na piśmie Sądu dostarczyła szczegółowych informacji dotyczących, po pierwsze, liczby wniosków o zachowanie poufności dotyczących decyzji w sprawie frachtu lotniczego, które zostały do niej skierowane w trakcie wydawania zaskarżonej decyzji i, po drugie, nakład pracy spowodowany rozpatrywaniem tych wniosków.

132 Z powyższych informacji wynika przede wszystkim, że w dniu 10 grudnia 2010 r. Komisja wystąpiła z pytaniem do przedsiębiorstw wymienionych w decyzji w sprawie frachtu lotniczego o wskazanie jej części tej decyzji, które ich zdaniem należy uznać za zawierające tajemnicę handlową albo informacje poufne. W okresie od 30 grudnia 2010 r. do 12 kwietnia 2011 r. do Komisji wpłynęły wnioski o zachowanie poufności, niejednokrotnie obszerne, ze strony 14 z tych przedsiębiorstw.

133 Następnie, w dniu 20 lipca 2011 r. Komisja przesłała do przedsiębiorstw wskazanych w poprzednim punkcie projekt jawnej wersji decyzji w sprawie frachtu lotniczego, który nie zawierał już pewnych informacji, w odniesieniu do których podniesiono niejawny charakter. Tymczasem w dniu wydania zaskarżonej decyzji sześć z tych przedsiębiorstw nadal żądało utajnienia zasadniczej części tego projektu, a cztery z nich nie wyraziły jeszcze zgody na jego opublikowanie. Faktycznie tylko cztery przedsiębiorstwa, których dotyczyło postępowanie, wyraziły zgodę na ten projekt.

134 Mając na uwadze liczbę i znaczenie wniosków o zachowanie poufności, z którymi została skonfrontowana Komisja, termin ośmiu miesięcy i dwudziestu pięciu dni, jakie upłynęły od dnia wydania decyzji w sprawie frachtu lotniczego (9 listopada 2010 r.) do dnia zaskarżonej decyzji (3 sierpnia 2011 r.) nie może być uznany za nieracjonalny.

135 Wobec tego Komisja nie dopuściła się niedbalstwa przy rozpoznawaniu wniosku potwierdzającego w odniesieniu do stron decyzji w sprawie frachtu lotniczego, której niejawny charakter w dniu wydania zaskarżonej decyzji był nadal podnoszony przez przedsiębiorstwa, których ta pierwsza decyzja dotyczyła. Odnośnie do tych stron decyzji w sprawie frachtu lotniczego należy zatem uznać, że art. 4 ust. 6 rozporządzenia nr 1049/2001 nie został naruszony, i w konsekwencji oddalić tę część zarzutu.

136 Niemniej jednak ani z informacji dostarczonych przez Komisję w odpowiedzi na pytania Sądu na piśmie, ani z informacji przekazanych na rozprawie nie wynika, że niejawny charakter całości decyzji w sprawie frachtu lotniczego został podniesiony przez przedsiębiorstwa, których dotyczyła ta decyzja. Ponadto jedyne istotne dla rozstrzygnięcia niniejszego sporu informacje znajdujące się w odpowiedzi Komisji na pytania Sądu, czyli informacje dotyczące okresu poprzedzającego wydanie zaskarżonej

decyzji, nie pozwalają uznać, że w chwili wydania tej decyzji istniejące wnioski o zachowanie poufności dotyczyły elementów o takim znaczeniu, że wersja tej decyzji oczyszczona z tych elementów byłaby niezrozumiała.

137 Nic zatem nie stało na przeszkodzie temu, by Komisja przekazała skarżącej część jawnej wersji decyzji w sprawie frachtu lotniczego, która nie była przedmiotem żadnego wniosku o zachowanie poufności.

138 Następnie Komisja była zobowiązana na wniosek skarżącej dostarczyć jej taką jawną wersję zaskarżonej decyzji, bez oczekiwania do momentu ostatecznego rozstrzygnięcia wszystkich wniosków o zachowanie poufności złożonych przez zainteresowane przedsiębiorstwa.

139 Z jednej bowiem strony, takie podejście jest zgodne z duchem rozporządzenia nr 1049/2001, którego art. 7 ust. 1 i art. 8 ust. 1 i 2 wymagają bezzwłocznego rozpatrzenia wniosków o dostęp do dokumentów i którego art. 4 ust. 6 nakłada na instytucje Unii obowiązek przyznania stronom dostępu do części tych dokumentów, których nie dotyczył wyjątek przewidziany w tym artykule.

140 Z drugiej strony, gdyby Komisja była uprawniona do nieprzekazywania części decyzji wydanych na podstawie art. 101 TFUE – których poufność nie ulega wątpliwości – do daty, w której wszystkie przedsiębiorstwa, o których mowa w tych decyzjach, wyrażą swoją zgodę na opublikowanie albo w której wszystkie etapy wskazane w pkt 128 powyżej zostaną spełnione, przedsiębiorstwa te byłyby zachęcane do podnoszenia sprzeciwów i ich podtrzymywania w celu nie tylko ochrony swoich uzasadnionych wniosków o zachowanie poufności, lecz także celem opóźniania publikacji, aby ograniczyć możliwości przedsiębiorstw lub konsumentów, którzy uważają się za poszkodowanych przez ich zachowanie, w ramach wytaczanych przed sądami krajowymi powództw o odszkodowanie tych podmiotów.

141 Wobec tego należy stwierdzić, że Komisja, nie przekazując skarżącej jawnej wersji decyzji w sprawie frachtu lotniczego, oczyszczonej z informacji, których poufność nadal utrzymywały zainteresowane przedsiębiorstwa, naruszyła art. 4 ust. 6 rozporządzenia nr 1049/2001.

142 Należy zatem uwzględnić tę część zarzutu w zakresie, w jakim dotyczy tych informacji i w konsekwencji stwierdzić częściową nieważność zaskarżonej decyzji.

143 Niniejszy zarzut oraz skargę należy oddalić w pozostałym zakresie.

W przedmiocie kosztów

144 Zgodnie z art. 87 § 3 regulaminu postępowania w razie częściowego tylko uwzględnienia żądań każdej ze stron oraz w wypadkach szczególnych Sąd może rozdzielić koszty albo postanowić, że każda ze stron poniesie własne koszty.

145 W niniejszej sprawie, podczas gdy żądania skarżącej i Komisji zostały, odpowiednio, uwzględnione tylko częściowo, skarga w zasadniczym zakresie została oddalona. Należy zatem postanowić, że skarżąca ponosi – poza własnymi kosztami – połowę kosztów Komisji.

146 Na podstawie art. 87 § 4 akapit trzeci regulaminu postępowania Sąd może postanowić, że interwenienci inni niż państwa członkowskie i instytucje interweniujące w sprawie, państwa będące stronami porozumienia EOG, inne niż państwa członkowskie oraz Urząd Nadzoru Europejskiego Stowarzyszenia Wolnego Handlu (EFTA) pokrywają własne koszty.

147 W niniejszej sprawie należy postanowić, że interwenienci pokrywają własne koszty.

Z powyższych względów

SĄD (pierwsza izba)

orzeka, co następuje:

1) **Stwierdza się nieważność decyzji Komisji z dnia 3 sierpnia 2011 r. odmawiającej dostępu do akt postępowania administracyjnego dotyczącego decyzji C(2010) 7694 wersja ostateczna (sprawa COMP/39.258 – Fracht lotniczy), do pełnej wersji tej decyzji oraz do jej jawnej wersji w zakresie, w jakim Komisja odmówiła dostępu do części wersji jawnej analizowanej decyzji, której poufnego charakteru przedsiębiorstwa, których dotyczyła ta decyzja nie powoływały ani nie podtrzymywały.**

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

3) **Schenker AG pokrywa koszty własne oraz zostaje obciążony połową kosztów poniesionych przez Komisję Europejską.**

4) **Koninklijke Luchtvaart Maatschappij NV, Martinair Holland NV, Société Air France SA, Cathay Pacific Airways Ltd, Air Canada, Lufthansa Cargo AG i Swiss International Air Lines AG pokrywają koszty własne.**

Kanninen Pelikánová Buttigieg

Wyrok ogłoszono na posiedzeniu jawnym w Luksemburgu w dniu 7 października 2014 r.

Podpisy