Samling af Afgørelser

RETTENS DOM (Sjette Afdeling)

13. september 2013 *

»Aktindsigt — forordning (EF) nr. 1049/2001 — begæring om aktindsigt i visse fortrolige afsnit i Kommissionens endelige beslutning om et kartel — afslag på aktindsigt — begrundelsespligt — forpligtelse til at foretage en konkret og individuel undersøgelse — undtagelse om beskyttelse af privatlivets fred og den enkeltes integritet — undtagelse om beskyttelse af en tredjeparts forretningsmæssige interesser — undtagelse om beskyttelse af formålet med en undersøgelse — tungtvejende offentlig interesse — loyalt samarbejde«

I sag T-380/08,

Kongeriget Nederlandene ved C. Wissels, M. de Mol og M. de Ree, som befuldmægtigede,

sagsøger,

mod

Europa-Kommissionen ved A. Bouquet og P. Costa de Oliveira, som befuldmægtigede,

sagsøgt,

angående en påstand om annullation af Kommissionens beslutning af 30. juni 2008, hvorved der nægtes adgang til visse fortrolige afsnit i beslutning K(2006) 4090 endelig (sag COMP/F/38 456 – Bitumen (Nederlandene)),

har

RETTEN (Sjette Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, H. Kanninen, og dommerne S. Soldevila Fragoso (refererende dommer) og G. Berardis,

justitssekretær: fuldmægtig N. Rosner,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 14. december 2012,

afsagt følgende

* Processprog: nederlandsk.

Dom

De faktiske omstændigheder

1 Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber vedtog den 13. september 2006 beslutning K(2006) 4090 endelig (sag COMP/F/38 456 – Bitumen (Nederlandene)) (herefter »beslutningen om bitumen«) vedrørende en procedure i henhold til artikel 81 [EF]. En version af denne beslutning, hvori visse afsnit, som Kommissionen har fundet fortrolige, er udeladt (herefter den »officielle udgave af beslutningen om bitumen«), blev offentliggjort i *Den Europæiske Unions Tidende* af 28. juli 2007 (EUT L 196, s. 40). I beslutningen om bitumen fastslog Kommissionen, at flere virksomheder havde tilsidesat artikel 81, stk. 1, EF ved at deltage i et kartel på markedet for vejanlægsbitumen i Nederlandene, og den pålagde disse virksomheder bøder på i alt 266,717 mio. EUR.

2 Den 7. marts 2008 indgav Kongeriget Nederlandene begæring til Kommissionen om aktindsigt i den fuldstændige udgave af beslutningen om bitumen (herefter den »fortrolige udgave af beslutningen om bitumen«) i henhold til Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1049/2001 af 30.5.2001 om aktindsigt i Europa-Parlamentets, Rådets og Kommissionens dokumenter (EFT L 145, s. 43).

3 Ved skrivelse af 27. marts 2008 afviste Kommissionen den første begæring om aktindsigt i den fortrolige udgave af beslutningen om bitumen.

4 Den 17. april 2008 genfremsatte Kongeriget Nederlandene, i henhold til artikel 7, stk. 2, i forordning nr. 1049/2001, begæringen til Kommissionen for at få denne til at revurdere sin holdning (herefter »den genfremsatte begæring«). Kongeriget Nederlandene anførte, at det med henvisning til den skade, det havde lidt som følge af handlinger begået af de virksomheder, der er omhandlet i beslutningen om bitumen, havde til hensigt at kræve erstatning af disse ved de nationale domstole. Kongeriget Nederlandene har påpeget, at det i denne henseende vil være nyttigt at få kendskab til oplysningerne i den fortrolige udgave af beslutningen om bitumen, men at disse er udeladt i den officielle udgave heraf. Kongeriget Nederlandene har anført visse specifikke afsnit i beslutningen om bitumen vedrørende:

— Overtrædelsens art og omfang (4.-6. betragtning til beslutningen om bitumen)

— kartellets tilrettelæggelse og funktionsmåde (48.-86. og 350.-354. betragtning til beslutningen om bitumen)

— visse virksomheders rolle som anstifter eller leder af kartellet (342.-347. betragtning til beslutningen om bitumen)

— prisaftaler truffet inden for kartellet (87.-126. betragtning til beslutningen om bitumen)

— forskellen mellem prisniveauet for bitumen i Nederlandene og tilgrænsende lande (150., 174. og 314. betragtning til beslutningen om bitumen)

— interessen hos entreprenører inden for vejanlæg i højere priser på bitumen (149. og 151. betragtning til beslutningen om bitumen)

— markedsandele og omsætning vedrørende kartelmedlemmers salg af bitumen i Nederlandene (7.-29. og 321. betragtning til beslutningen om bitumen)

— og endelig navnene på de fysiske personer, der repræsenterer deltagerne ved kartellets møder (187., 205., 236., 252., 265., 268., 273., 279., 286., 291., 293. og 298. betragtning til beslutningen om bitumen).

5 Ved skrivelse af 30. juni 2008 (herefter »den anfægtede beslutning«), har Kommissionen afvist den genfremsatte begæring.

6 Hvad angår oplysningerne nævnt i præmis 4, første led, ovenfor har Kommissionen påpeget, at den officielle og den fortrolige version af beslutningen om bitumen var identiske.

7 Hvad angår oplysningerne i præmis 4, andet til ottende led, ovenfor har Kommissionen på den ene side påpeget, at disse var omfattet af undtagelsen fra ret til aktindsigt i dokumenter, som fastsat ved artikel 4, stk. 2, første og tredje led, i forordning nr. 1049/2001 om beskyttelse af en fysisk eller juridisk persons forretningsmæssige interesser og formålet med inspektioner, undersøgelser og revision, som Den Europæiske Unions institutioner foretager. På den anden side har Kommissionen anført, at disse undtagelser i henhold til den pågældende forordnings artikel 4, stk. 2 in fine, ikke finder anvendelse, hvis der er en mere tungtvejende offentlig interesse i udbredelsen af de begærede oplysninger. Kommissionen fandt imidlertid ikke, at den genfremsatte begæring indeholdt argumenter, der kunne godtgøre forekomsten af en sådan interesse, for så vidt som det af Kongeriget Nederlandene påberåbte argument om nytten af den fortrolige udgave af beslutningen om bitumen med henblik på at forberede et eventuelt erstatningssøgsmål mod de virksomheder, der var berørt af den pågældende beslutning, var af privat og ikke offentlig karakter.

8 Hvad angår oplysningerne nævnt i præmis 4, ottende led, ovenfor har Kommissionen påpeget, at disse ligeledes – ud over at være omfattet af artikel 4, stk. 2, første og tredje led, i forordning nr. 1049/2001 – var omfattet af undtagelsen i samme forordnings artikel 4, stk. 1, litra b), om beskyttelse af privatlivets fred og den enkeltes integritet.

9 Endelig fandt Kommissionen, at eftersom oplysningerne omhandlet i præmis 4, andet til ottende led, ovenfor var fuldt ud omfattet af de ovennævnte undtagelser, var en delvis udbredelse af disse, i henhold til artikel 4, stk. 6, i forordning nr. 1049/2001, ikke mulig.

10 I august 2009 offentliggjorde Kommissionen en ny officiel udgave af beslutningen om bitumen, der indeholdt færre afsnit, der ikke var udbredt (herefter den »nye officielle udgave af beslutningen om bitumen«).

Retsforhandlinger og parternes påstande

11 Ved stævning indleveret til Rettens Justitskontor den 9. september 2008 anlagde Kongeriget Nederlandene nærværende søgsmål.

12 Ved kendelse afsagt af formanden for Rettens Anden Afdeling den 2. juni 2010 blev behandlingen af nærværende sag udsat, indtil der blev truffet afgørelse i den sag, der har givet anledning til Domstolens dom af 29. juni 2010, Kommissionen mod Technische Glaswerke Ilmenau (sag C-139/07 P, Sml. I, s. 5885), samt indtil Retten traf endelig afgørelse i den sag, der gav anledning til kendelsen af 25. januar 2011, Basell Polyolefine mod Kommissionen (sag T-399/07, ikke trykt i Samling af Afgørelser). Retsforhandlingerne blev genoptaget den 25. januar 2011.

13 Da sammensætningen af Rettens afdelinger er blevet ændret, er den refererende dommer blevet tilknyttet Sjette Afdeling, hvortil nærværende sag følgelig er blevet tildelt.

14 På grundlag af den refererende dommers rapport har Retten besluttet at indlede den mundtlige forhandling. Parterne har afgivet mundtlige indlæg og besvaret spørgsmål fra Retten under retsmødet den 14. december 2012.

15 Retten stillede ved afslutningen af nævnte retsmøde et spørgsmål til parterne vedrørende den eksakte sagsgenstand i forhold til den nye officielle udgave af beslutningen om bitumen.

16 I deres skriftlige indlæg, indgivet til Rettens Justitskontor henholdsvis den 24. januar og den 8. februar 2013, har Kongeriget Nederlandene og Kommissionen besvaret det af Retten stillede spørgsmål.

17 I sine indlæg har Kongeriget Nederlandene anført, at begæringen om aktindsigt vedrører samtlige afsnit, der stadig er fortrolige i den nye officielle udgave af beslutningen om bitumen. I så henseende har det identificeret visse afsnit i beslutningen vedrørende:

— overtrædelsens art og omfang (fodnote 7-12 i beslutningen om bitumen);

— kartellets tilrettelæggelse og funktionsmåde (50., 53.-57., 59., 62., 64.-66., 69.-74., 77., 78., 80. og 82.-86. betragtning til og fodnote 130, 132-134, 137-140, 143-148, 150-157, 160-187, 189-192, 194-198, 200-204, 206-212, 215-229, 231-239 og 519-521 i beslutningen om bitumen)

— visse virksomheders rolle som anstifter eller leder af kartellet (342.-345. betragtning til og fodnote 505, 507-513 og 515-518 i beslutningen om bitumen)

— prisaftaler, truffet inden for kartellet (88.-98., 102.-118. og 120.-125. betragtning til og fodnote 240-251, 253, 254, 256-268, 270 og 272-322 i beslutningen om bitumen)

— forskellen mellem prisniveauet for bitumen i Nederlandene og tilgrænsende lande (fodnote 372-376 i beslutningen om bitumen)

— interessen hos entreprenører inden for vejanlæg i højere priser på bitumen (fodnote 341-346 i beslutningen om bitumen)

— markedsandele og omsætning vedrørende kartelmedlemmers salg af bitumen i Nederlandene (8.-16., 18.-23. og 29. betragtning til og fodnote 16, 18, 21, 29-32, 35-37, 41, 43-45, 47, 49, 52, 53, 56, 59, 60, 70, 73 og 77-81 i beslutningen om bitumen)

— navnene på de fysiske personer, der repræsenterer deltagerne ved kartellets møder (187., 236., 252., 265., 268., 273., 279., 286., 291., 293. og 298. betragtning til beslutningen om bitumen)

— og endelig »andre krævede oplysninger« (30., 34., 35., 37., 42., 45., 154., 175.-177., 179., 187., 236., 252., 265., 268., 273., 279., 286., 291., 293., 298., 302., 317., 319., 321., 342.-347., 372., 378., 380., 382.-386., 389.-391., 394. og 397. betragtning til og fodnote 82, 84-87, 89-100, 102-119, 121, 122, 124, 126, 341, 350-352, 379-381, 385, 386, 390-393, 395, 419, 420, 422, 423, 430, 433, 435-437, 441, 447, 450, 453-458, 465-469, 472-474, 480-483, 522, 528, 541, 547 og 549 samt bilag 1 til beslutningen om bitumen).

18 Kongeriget Nederlandene har fremhævet, at de »øvrige krævede oplysninger« ligeledes var en del af begæringen om aktindsigt, selv om det ikke specifikt fremgik af den genfremsatte begæring. Den genfremsatte begæring omfattede hele beslutningen om bitumen. Endelig har Kongeriget Nederlandene præciseret, at genstanden for tvisten ikke vedrørte de fortrolige oplysninger, som Kommissionen havde fået i henhold til Kommissionens meddelelse om bødefritagelse eller bødenedsættelse i kartelsager (EFT 2002 C 45, s. 3, herefter »samarbejdsmeddelelsen«).

19 Kommissionen har i sit indlæg fremhævet, at Kongeriget Nederlandenes standpunkt er usammenhængende og upræcist hvad angår fastlæggelsen af de oplysninger, der er genstand for begæringen om udlevering. I denne henseende har den gjort gældende, at det ikke klart fremgik af den oprindelige og genfremsendte begæring, at Kongeriget Nederlandene ønskede aktindsigt i andre oplysninger end dem, der fremgik af disse begæringer.

20 Parterne blev dernæst indkaldt til et nyt retsmøde, fastsat til den 29. april 2013, som de afslog at give møde i. Den mundtlige forhandling blev dermed afsluttet den 17. april 2013.

21 Kongeriget Nederlandene har nedlagt følgende påstande:

— Den anfægtede beslutning annulleres, for så vidt som den vedrører samtlige de afsnit i beslutningen om bitumen, der stadig er fortrolige, med undtagelse af dem, der indeholder oplysninger, som er tilvejebragt på grundlag af samarbejdsmeddelelsen.

— Kommissionen tilpligtes at betale sagens omkostninger.

22 Kommissionen har nedlagt følgende påstande:

— Frifindelse.

— Kongeriget Nederlandene tilpligtes at betale sagens omkostninger.

Retlige bemærkninger

Genstanden for tvisten

23 Efter vedtagelsen af den anfægtede beslutning og indgivelsen af duplikken har Kommissionen offentliggjort den nye officielle udgave af beslutningen om bitumen. Denne indeholder færre fortrolige oplysninger end den officielle version, som parterne oprindeligt diskuterede i deres indlæg først ved Kommissionen og sidenhen ved Retten. Under retsmødet fandt Retten det nødvendigt at anmode parterne om at præcisere genstanden for tvisten som følge af denne nye officielle udgave af beslutningen om bitumen. Kongeriget Nederlandene besvarede denne anmodning i sit indlæg af 24. januar 2013, hvori det angav de afsnit, som det nu ønskede aktindsigt i, idet det i sin begæring udelod de afsnit, der nu fremgik af den nye officielle udgave af beslutningen om bitumen. Endvidere anførte Kongeriget Nederlandene, at oplysningerne, tilvejebragt på grundlag af samarbejdsmeddelelsen, ikke var omfattet af dens begæring om aktindsigt (jf. præmis 18 ovenfor).

24 Påstanden om annullation af den anfægtede beslutning skal bedømmes ud fra de præciseringer, som Kongeriget Nederlandene har fremført i sit indlæg af 24. januar 2013.

Om realiteten

25 Kongeriget Nederlandenes argumenter til støtte for dets søgsmål kan inddeles i syv anbringender. Det første og det andet anbringende vedrører henholdsvis tilsidesættelsen af artikel 4, stk. 2, første og tredje led, i forordning nr. 1049/2001, samt begrundelsespligten, idet Kommissionen har fundet, at de oplysninger, der er omhandlet i præmis 17, andet til ottende led, ovenfor (herefter de »omtvistede oplysninger«), var omfattet af undtagelserne fra retten til aktindsigt i dokumenter i henhold til disse bestemmelser, og at Kommissionen ikke har forklaret, hvorfor fodnote 7-12 i beslutningen om bitumen (præmis 17, første led, ovenfor) ikke var blevet meddelt. Det tredje anbringende vedrører tilsidesættelsen af artikel 4, stk. 2, sidste afsnit, i forordning nr. 1049/2001, for så vidt som en tungtvejende offentlig interesse begrunder en udbredelse af de omtvistede oplysninger. Det fjerde anbringende vedrører tilsidesættelsen af samme forordnings artikel 4, stk. 1, litra b), for så vidt som Kommissionen fandt, at oplysningen i præmis 17, ottende led, ovenfor var omfattet af undtagelsen om beskyttelse af den enkeltes integritet. Det femte anbringende vedrører tilsidesættelsen af artikel 4, stk. 6, i forordning nr. 1049/2001, samt proportionalitetsprincippet, for så vidt som Kommissionen ikke har givet delvis adgang til aktindsigt i de omtvistede oplysninger. Det sjette anbringende vedrører tilsidesættelsen af artikel 4, stk. 7, i forordning nr. 1049/2001, for så vidt som anvendelsen af undtagelserne i artikel 4, stk. 2, første og tredje led, i forordning nr. 1049/2001 ikke var begrundet

med hensyn til den periode, som de omtvistede oplysninger vedrørte. Endelig vedrører det syvende anbringende tilsidesættelsen af artikel 10 EF i henseende til proportionalitetsprincippet, for så vidt som Kommissionen ikke har udvekslet disse oplysninger med Kongeriget Nederlandene.

Indledende bemærkninger

26 Det skal bemærkes, at en EU-institution, ved vurderingen af en begæring om aktindsigt i dokumenter, som den er i besiddelse af, kan tage hensyn til flere af de begrundelser for at meddele afslag herpå, der er angivet i artikel 4 i forordning nr. 1049/2001 (jf. i denne retning Domstolens dom af 28.6.2012, sag C-404/10 P, Kommissionen mod Éditions Odile Jacob, Sml., EU:C:2012:393, præmis 113 og 114).

27 Som nævnt i præmis 7 ovenfor, fandt Kommissionen, at de omtvistede oplysninger både var omfattet af undtagelsen fastsat i artikel 4, stk. 2, første led, i forordning nr. 1049/2001 om beskyttelse af forretningsmæssige interesser, og af undtagelsen fastsat i samme forordnings artikel 4, stk. 2, tredje led, vedrørende formålet med inspektioner, undersøgelser og revision foretaget af Unionens institutioner. For at kunne godtgøre, at den anfægtede beslutning er behæftet med en fejl, der kan begrunde dens annullation i henseende til disse oplysninger, skal Kongeriget Nederlandene derfor dokumentere enten, i forbindelse med det første og det andet anbringende, at Kommissionen har begået en fejl, da den fandt, at den kunne afvise at give aktindsigt i oplysningerne med støtte i hver af disse undtagelser, eller, i forbindelse med det tredje og det femte til det syvende anbringende, at en tungtvejende offentlig interesse, den tid, der er forløbet, eller Kommissionens forpligtelse til at overholde artikel 10 EF eller proportionalitetsprincippet under alle omstændigheder begrunder oplysningernes, i det mindste delvise, udbredelse eller at de udveksles med Kongeriget Nederlandene.

28 Endelig, som anført i præmis 8 ovenfor, har Kommissionen fundet, at de oplysninger, der er omhandlet i såvel præmis 4, ottende led, som i præmis 17, ottende led, ovenfor, ligeledes var omfattet af undtagelsen fastsat i artikel 4, stk. 1, litra b), i forordning nr. 1049/2001 om beskyttelse af privatlivets fred og den enkeltes integritet. For at kunne godtgøre, at den anfægtede beslutning er behæftet med en fejl, der kan begrunde dens annullation hvad angår de pågældende oplysninger, skal Kongeriget Nederlandene derfor enten kumulativt godtgøre, at det første, det andet og det fjerde anbringende er begrundede, eller godtgøre, at det tredje eller det femte til det syvende anbringende er begrundet.

29 Indledningsvis skal det første og andet anbringende behandles samlet.

Det første og andet anbringende om henholdsvis tilsidesættelsen af artikel 4, stk. 2, første og tredje led, i forordning nr. 1049/2001 samt begrundelsespligten, for så vidt som Kommissionen fandt, at de omtvistede oplysninger var omfattet af undtagelserne fra den i disse bestemmelser foreskrevne ret til aktindsigt i dokumenter uden at forklare, hvorfor fodnote 7-12 i beslutningen om bitumen ikke var blevet meddelt

30 Den foreliggende sag vedrører forholdet mellem forordning nr. 1049/2001 og en anden forordning, nemlig Rådets forordning (EF) nr. 1/2003 af 16. december 2002 om gennemførelse af konkurrencereglerne i artikel 81 [EF] og 82 [EF] (EFT 2003 L 1, s. 1), der regulerer et særligt område inden for EU-retten. Disse to forordninger har forskellige formål. Den første forordning har til formål at sikre den størst mulige gennemsigtighed i de offentlige myndigheders beslutningsproces og i de oplysninger, som ligger til grund for myndighedernes beslutninger. Forordningen har således til formål i videst muligt omfang at fremme udøvelsen af retten til aktindsigt i institutionernes dokumenter samt at fremme god forvaltningsskik. Den anden forordning har til formål at sikre overholdelse af tavshedspligten i procedurer vedrørende overtrædelse af Unionens konkurrenceret (jf. analogt dommen i sagen Kommissionen mod Éditions Odile Jacob, nævnt ovenfor i præmis 26, præmis 109).

31 I modsætning til Kongeriget Nederlandenes standpunkt, hvorefter det fremgår af artikel 18, stk. 3, i forordning nr. 1049/2001, at i tilfælde af uoverensstemmelse mellem denne forordning og en anden af Unionens retsregler har bestemmelserne i den nævnte forordning forrang, skal det bemærkes, at forordning nr. 1049/2001 og nr. 1/2003 ikke indeholder bestemmelser, der udtrykkeligt giver forrang til den ene. Følgelig skal der sikres en anvendelse af hver af disse forordninger, der er forenelig med anvendelsen af den anden, og som således sikrer en sammenhængende anvendelse. I øvrigt fremgår det af Domstolens praksis, at selv om forordning nr. 1049/2001 har til formål at give offentligheden den størst mulige aktindsigt i institutionernes dokumenter, er denne ret imidlertid, henset til den undtagelsesordning, der er fastsat i forordningens artikel 4, underlagt visse begrænsninger af hensyn til offentlige eller private interesser (jf. analogt dommen i sagen Kommissionen mod Éditions Odile Jacob, nævnt ovenfor i præmis 26, præmis 110 og 111).

32 Retten til aktindsigt i sagsakter inden for rammerne af en procedure efter artikel 81 EF og retten til aktindsigt i institutionernes dokumenter i henhold til forordning nr. 1049/2001 adskiller sig ganske vist i juridisk forstand, men ud fra et funktionelt synspunkt fører de ikke desto mindre til sammenlignelige situationer. Uanset retsgrundlaget for aktindsigten gør adgangen til aktindsigt det nemlig muligt for de interesserede parter at få de bemærkninger og de dokumenter, som er indgivet til Kommissionen (jf. analogt dommen i sagen Kommissionen mod Éditions Odile Jacob, nævnt ovenfor i præmis 26, præmis 120).

33 I det foreliggende tilfælde må de omtvistede oplysninger anses for at indgå i en inspektion, undersøgelse og revision, der foretages af Unionens institutioner som omhandlet i artikel 4, stk. 2, tredje led, i forordning nr. 1049/2001. Disse oplysninger er indhentet af Kommissionen i forbindelse med en undersøgelse vedrørende anvendelsen af artikel 81 EF, hvis formål var at samle tilstrækkelige oplysninger og beviser for at sanktionere konkrete handlinger i strid med den pågældende bestemmelse.

34 Henset til formålet med en procedure efter artikel 81 EF, der består i at efterprøve, om en eller flere virksomheder har deltaget i hemmelig adfærd, der i betydeligt omfang kan påvirke konkurrencen, indhenter Kommissionen desuden inden for rammerne af en sådan procedure følsomme forretningsmæssige oplysninger vedrørende de involverede virksomheders forretningsstrategi, størrelsen af deres omsætning, deres markedsandele eller deres forretningsforbindelser, hvorfor aktindsigt i dokumenter, der indgår i en sådan procedure, kan være til skade for beskyttelsen af disse virksomheders forretningsmæssige interesser. Undtagelserne vedrørende beskyttelsen af forretningsmæssige interesser og beskyttelsen af formålet med inspektioner, undersøgelser og revision foretaget af Unionens institutioner er i denne sag derfor snævert knyttet til hinanden (jf. i denne retning og analogt dommen i sagen Kommissionen mod Éditions Odile Jacob, nævnt ovenfor i præmis 26, præmis 115).

35 For at begrunde et afslag på aktindsigt i et dokument er det ganske vist i princippet ikke tilstrækkeligt, at dette dokument henhører under en af de handlinger eller interesser, der er nævnt i artikel 4, stk. 2, i forordning nr. 1049/2001, idet den pågældende institution ligeledes skal forklare, hvorledes adgangen til dette dokument konkret og faktisk kan være til skade for den interesse, som er beskyttet ved en undtagelse i denne artikel. Institutionen kan imidlertid basere sin beslutning herom på de generelle formodninger, der gælder for visse kategorier af dokumenter, da sådanne generelle betragtninger må antages også at have gyldighed for begæringer om aktindsigt i dokumenter af tilsvarende karakter (jf. dommen i sagen Kommissionen mod Éditions Odile Jacob, nævnt ovenfor i præmis 26, præmis 116 og den deri nævnte retspraksis).

36 Hvad angår procedurerne for statsstøttekontrol samt procedurerne for fusioner og virksomhedsovertagelser har Domstolen udtalt, at sådanne generelle formodninger kan følge af Rådets forordning (EF) nr. 659/1999 af 22. marts 1999 om fastlæggelse af regler for anvendelsen af artikel [88 EF] (EFT L 83, s. 1) og Rådets forordning (EØF) nr. 4064/89 af 21. december 1989 om kontrol med fusioner og virksomhedsovertagelser (berigtiget version i EFT 1990 L 257, s. 13), der specifikt

regulerer statsstøtteområdet og fusioner og virksomhedsovertagelser, og som indeholder bestemmelser vedrørende adgangen til oplysninger og dokumenter, der er opnået i forbindelse med proceduren for undersøgelse og kontrol af en statsstøtte eller en fusion mellem virksomheder (jf. i denne retning dommen i sagen Kommissionen mod Technische Glaswerke Ilmenau, nævnt ovenfor i præmis 12, præmis 55-57, og i sagen Kommissionen mod Éditions Odile Jacob, nævnt ovenfor i præmis 26, præmis 117 og 118).

37 Sådanne generelle formodninger kan i relation til procedurer i henhold til artikel 81 EF imidlertid også anvendes som følge af den omstændighed, at de retsforskrifter, der regulerer denne procedure, ligeledes fastsætter strenge regler for behandlingen af de oplysninger, der indhentes eller nedfældes inden for rammerne af en sådan procedure (jf. analogt dommen i sagen Kommission mod Éditions Odile Jacob, nævnt ovenfor i præmis 26, præmis 118).

38 Artikel 27, stk. 2, og artikel 28, stk. 1, i forordning nr. 1/2003 samt artikel 8 og 15 i Kommissionens forordning (EF) nr. 773/2004 af 7. april 2004 om Kommissionens gennemførelse af procedurer i henhold til artikel 81 [EF] og 82 [EF] (EUT L 123, s. 18) regulerer, på restriktiv vis, anvendelsen af oplysninger i forbindelse med gennemførelsen af konkurrencereglerne i artikel 81 EF og 82 EF, ved at begrænse aktindsigt til de parter, som Kommissionen har tilsendt en klagepunktsmeddelelse og, eventuelt, til klagerne, med forbehold for de involverede virksomheders legitime interesse i at deres forretningshemmeligheder ikke udbredes, og ved at kræve, at de pågældende oplysninger kun anvendes til de formål, til hvilke de er indsamlet, og at de oplysninger, der efter deres natur er omfattet af forretningshemmeligheden, ikke udbredes.

39 Under disse omstændigheder ville, på den ene side, en almindelig adgang støttet på forordning nr. 1049/2001 til de dokumenter, der inden for rammerne af en procedure i henhold til artikel 81 EF er udvekslet mellem Kommissionen og de parter, der er genstand herfor, eller tredjemænd, kunne bringe den ligevægt – som EU-lovgiver har haft til hensigt at tilvejebringe i forordning nr. 1/2003 mellem forpligtelsen for de berørte virksomheder til at fremlægge eventuelt følsomme forretningsmæssige oplysninger for Kommissionen og den garanti for forstærket beskyttelse, der i kraft af tavshedspligten i relation til forretningshemmeligheder er forbundet med de oplysninger, der således tilstilles Kommissionen – i fare (jf. analogt dommen i sagen Kommissionen mod Éditions Odile Jacob, nævnt ovenfor i præmis 26, præmis 121).

40 På den anden side, hvis andre personer end dem, der i medfør af retsforskrifterne vedrørende proceduren i henhold til artikel 81 EF er tillagt adgang til sagsakterne, var i stand til at få adgang til dokumenterne i forbindelse med en sådan procedure med støtte i forordning nr. 1049/2001, ville den ordning, der er indført ved ovennævnte retsforskrifter, blive bragt i fare (jf. analogt dommen i sagen Kommissionen mod Éditions Odile Jacob, nævnt ovenfor i præmis 26, præmis 122).

41 Hvad i øvrigt angår oplysninger indsamlet af Kommissionen i forbindelse med procedurer i henhold til 81 EF, på grundlag af samarbejdsmeddelelsen, vil udbredelsen af disse oplysninger kunne afholde eventuelle ansøgere om bødeimmunitet og -nedsættelse fra at indgive begæringer i henhold til denne meddelelse. De kan komme i en mindre gunstig situation end andre virksomheder, der har deltaget i kartellet, og som ikke har samarbejdet i undersøgelsen, eller som har samarbejdet i mindre udstrækning.

42 Hvad angår fortolkningen af undtagelserne i artikel 4, stk. 2, første og tredje led, i forordning nr. 1049/2001 må det derfor erkendes, at der gælder en generel formodning for, at udbredelsen af dokumenter, der indsamles af Kommissionen i forbindelse med en procedure i henhold til af artikel 81 EF, i princippet ville gøre indgreb i beskyttelsen af formålet med inspektioner, undersøgelser og revision foretaget af Unionens institutioner, og for beskyttelsen af de forretningsmæssige interesser for de virksomheder, der er involveret i en sådan procedure (jf. analogt dommen i sagen Kommissionen mod Éditions Odile Jacob, nævnt ovenfor i præmis 26, præmis 123).

43 Henset til karakteren af de interesser, der er beskyttet inden for rammerne af en procedure i henhold til artikel 81 EF, må det lægges til grund, at konklusionen i foregående præmis gælder, uanset om begæringen om aktindsigt vedrører en procedure, der allerede er afsluttet, eller en procedure, der stadig pågår. Offentliggørelsen af følsomme oplysninger vedrørende de involverede virksomheders økonomiske aktiviteter kan nemlig være til skade for deres forretningsmæssige interesser, uanset om der foreligger en igangværende procedure i henhold til artikel 81 EF. Udsigten til en sådan offentliggørelse efter afslutningen af denne procedure ville desuden risikere at mindske virksomhedernes samarbejdsvillighed, når en sådan procedure er i gang (jf. analogt dommen i sagen Kommissionen mod Éditions Odile Jacob, nævnt ovenfor i præmis 26, præmis 124).

44 Det skal i øvrigt fremhæves, at det fremgår af ordlyden af artikel 4, stk. 7, i forordning nr. 1049/2001, at undtagelserne vedrørende forretningsmæssige interesser og følsomme dokumenter kan finde anvendelse i 30 år og om fornødent i et endnu længere tidsrum (dommen i sagen Kommissionen mod Éditions Odile Jacob, nævnt ovenfor i præmis 26, præmis 125).

45 Endelig udelukker ovennævnte generelle formodning ikke muligheden for at godtgøre, at et givent dokument, der er begæret aktindsigt i, ikke er omfattet af denne formodning, eller at der er en mere tungtvejende offentlig interesse i udbredelsen af dokumentet; jf. artikel 4, stk. 2, i forordning nr. 1049/2001 (dommen i sagen Kommissionen mod Éditions Odile Jacob, nævnt ovenfor i præmis 26, præmis 126).

46 Det er i lyset af ovenstående betragtninger, at de af Kongeriget Nederlandene påberåbte klagepunkter i forbindelse med nærværende anbringender skal undersøges.

47 Kongeriget Nederlandene har for det første gjort gældende, at begrebet forretningsmæssige interesser som omhandlet i artikel 4, stk. 2, første led, i forordning nr. 1049/2001 kun omfatter lovlige og legitime forretningsmæssige interesser, hvilket udelukker forretningsmæssige interesser hos deltagerne i et kartel samt interessen i ikke at blive genstand for et erstatningssøgsmål på grund af tilsidesættelse af EU-retten. Kongeriget Nederlandene har tilføjet, at under disse omstændigheder er for det første interessen i at organisere et kartel under alle omstændigheder ikke omfattet af beskyttelsen af forretningsmæssige interesser, og for det andet foreligger der ikke i det foreliggende tilfælde nogen reel risiko for, at de forretningsmæssige interesser skades, når samtlige bitumen-leverandører deltager i kartellet, og der ikke har været nogen reel konkurrence på dette marked, så længe den pågældende overtrædelse pågik.

48 Her skal det først og fremmest erindres, at som Kommissionen med rette har gjort gældende, bestemmer hverken forordning nr. 1049/2001 eller nr. 1/2003, at en virksomheds deltagelse i en overtrædelse af konkurrencereglerne hindrer Kommissionen i at påberåbe sig beskyttelsen af denne virksomheds forretningsmæssige interesser som grundlag for at afvise at give aktindsigt i oplysninger og dokumenter vedrørende den pågældende overtrædelse.

49 Tværtimod viser den omstændighed, at artikel 28, stk. 1 og 2, i forordning nr. 1/2003 foreskriver, at de oplysninger, der indhentes i henhold til nævnte forordnings artikel 17-22, kun må bruges til det formål, hvortil de er indhentet, og at Kommissionen og medlemsstaternes konkurrencemyndigheder, deres embedsmænd, øvrige ansatte og andre personer, der arbejder under tilsyn fra disse myndigheder, samt embedsmænd og ansatte i andre af medlemsstaternes myndigheder er forpligtede til ikke at videregive de oplysninger, de har indhentet eller udvekslet i henhold til den pågældende forordning, og som ifølge deres natur er undergivet tavshedspligt, at i princippet kan oplysningerne vedrørende den pågældende tilsidesættelse betragtes som fortrolige.

50 Denne konklusion bekræftes i øvrigt af den omstændighed, at retten for virksomheder, der er adressater for en klagepunktsmeddelelse, til indsigt i Kommissionens sagsakter i henhold til artikel 27, stk. 2, i forordning nr. 1/2003 begrænses til virksomhedernes berettigede interesse i, at deres forretningshemmeligheder ikke udbredes og ikke omfatter fortrolige oplysninger. Dette indebærer, at

EU-lovgiver har besluttet at give en vis beskyttelse af de forretningsmæssige interesser hos de virksomheder, der er genstand for en procedure efter artikel 81 EF og artikel 82 EF, selv i en situation, hvor denne interesse delvis kan være i konflikt med disse virksomheders ret til forsvar.

51 Dernæst skal bemærkes, som Kongeriget Nederlandene har gjort gældende, at Retten har bemærket, at interessen for en virksomhed, som Kommissionen har pålagt en bøde for overtrædelse af konkurrenceretten, i, at detaljerne i den retsstridige adfærd, der bebrejdes den, ikke gøres tilgængelige for offentligheden, ikke fortjener en særlig beskyttelse, henset dels til offentlighedens interesse i at få kendskab til begrundelsen for enhver foranstaltning fra Kommissionen i videst muligt omfang, de erhvervsdrivendes interesse i at få oplyst, hvilken adfærd der kan udsætte dem for sanktioner, interessen i for de personer, der har lidt skade på grund af en overtrædelse, at få kendskab til detaljerne for i givet fald at kunne gøre deres krav gældende mod de virksomheder, der er pålagt sanktioner, dels til denne virksomheds mulighed for at lade en sådan beslutning underkaste retslig prøvelse (Rettens dom af 12.10.2007, sag T-474/04, Pergan Hilfsstoffe für industrielle Prozesse mod Kommissionen, Sml. II, s. 4225, præmis 72).

52 Retten fremhævede imidlertid desuden, at det er nødvendigt at respektere de pågældende virksomheders rygte og anseelse, så længe der ikke er pålagt de pågældende en endelig sanktion, og den fandt således, at under visse omstændigheder skal Kommissionens konstateringer vedrørende en overtrædelse, som en virksomhed har begået, anses for at være fortrolige over for offentligheden og derfor efter deres art være omfattet af tavshedspligten (dommen i sagen Pergan Hilfsstoffe für industrielle Prozesse mod Kommissionen, nævnt ovenfor i præmis 51, præmis 78). Det skal imidlertid bemærkes, at da ansøgningen om aktindsigt i de omtvistede oplysninger blev fremsat, verserede der flere annullationssøgsmål til prøvelse af beslutningen om bitumen ved Retten (de sager, der gav anledning til Rettens kendelse af 4.7.2008, sag T-358/06, Wegenbouwmaatschappij J. Heijmans mod Kommissionen, Sml., EU:T:2008:249, Rettens domme af 27.9.2012, sag T-343/06, Shell Petroleum m.fl. mod Kommissionen, Sml., EU:T:2012:478, sag T-344/06, Total mod Kommissionen, Sml., EU:T:2012:479, sag T-347/06, Nynäs Petroleum og Nynas Belgium mod Kommissionen, Sml., EU:T:2012:480, sag T-348/06, Total Nederland mod Kommissionen, Sml., EU:T:2012:481, sag T-351/06, Dura Vermeer Groep mod Kommissionen, Sml., EU:T:2012:482, sag T-352/06, Dura Vermeer Infra mod Kommissionen, Sml., EU:T:2012:483, sag T-353/06, Vermeer Infrastructuur mod Kommissionen, Sml., EU:T:2012:484, sag T-354/06, BAM NBM Wegenbouw og HBG Civiel mod Kommissionen, Sml., EU:T:2012:485, sag T-355/06, Koninklijke BAM Groep mod Kommissionen, Sml., EU:T:2012:486, sag T-356/06, Koninklijke Volker Wessels Stevin mod Kommissionen, Sml., EU:T:2012:487, sag T-357/06, Koninklijke Wegenbouw Stevin mod Kommissionen, Sml., EU:T:2012:488, sag T-359/06, Heijmans Infrastructuur mod Kommissionen, Sml., EU:T:2012:489, sag T-360/06, Heijmans mod Kommissionen, Sml., EU:T:2012:490, sag T-361/06, Ballast Nedam mod Kommissionen, Sml., EU:T:2012:491, sag T-362/06, Ballast Nedam Infra mod Kommissionen, Sml., EU:T:2012:492, og sag T-370/06, Kuwait Petroleum m.fl. mod Kommissionen, Sml., EU:T:2012:493), hvorfor de af den pågældende beslutning omhandlede virksomheder ikke kan betragtes som værende pålagt en endelig sanktion.

53 Henset til retspraksis nævnt ovenfor i præmis 51 kan samtlige oplysninger om overtrædelsens detaljer ikke anses for at være ikke-fortrolige i forhold til offentligheden. Denne retspraksis bør fortolkes i lyset af Kommissionens legitime mål om at udbrede eller anvende oplysninger, som er nødvendige for at bevise en overtrædelse, i overensstemmelse med sidste punktum i artikel 27, stk. 2, i forordning nr. 1/2003, og i lyset af offentlighedens interesser i at forstå Kommissionens bevæggrunde for at vedtage sin beslutning. Disse interesser omfatter de erhvervsdrivendes interesser og interesserne hos eventuelle ofre for overtrædelsen i at få kendskab til henholdsvis den adfærd, som Kommissionen anser for ulovlig, og de detaljer, der er nødvendige for, ved de nationale domstole, at føre en erstatningssag mod de ansvarlige virksomheder.

54 Kongeriget Nederlandene har ikke gjort gældende, at den officielle version af beslutningen om bitumen ikke gør det muligt at forstå, hvorfor Kommissionen har vedtaget beslutningen. Kongeriget Nederlandene har heller ikke påstået, at de erhvervsdrivende ikke, på baggrund af en gennemgang af den pågældende udgave, er i stand til at udlede den adfærd hos de af beslutningen omhandlede virksomheder, som har været årsag til en tilsidesættelse af Unionens konkurrenceregler og som førte til pålæggelse af sanktioner.

55 Hvad angår interesserne hos eventuelle ofre for den tilsidesættelse, der omhandles i beslutningen om bitumen, gør den officielle udgave af denne det muligt at identificere de ansvarlige virksomheder, arten og varigheden af tilsidesættelsen samt en stort antal omstændigheder, der giver en indsigt i, hvorledes tilsidesættelsen er sket. En gennemgang af den pågældende version gør det således muligt for personer, der mener at have lidt skade som følge af kartellet, at anlægge sag ved den kompetente nationale ret.

56 I denne henseende skal det påpeges, et en bestemmelse, ifølge hvilken ethvert dokument vedrørende en procedure inden for konkurrenceområdet skal meddeles en ansøger med den ene begrundelse, at sidstnævnte påtænker at anlægge et erstatningssøgsmål, ikke er nødvendig med henblik på at sikre en effektiv beskyttelse af den ret til erstatning, som den pågældende ansøger har, for så vidt som det er lidet sandsynligt, at erstatningssøgsmålet skal begrundes ud fra samtlige omstændigheder i sagsakterne vedrørende den pågældende procedure. Endvidere kan en sådan regel føre til tilsidesættelse af andre rettigheder, som EU-retten bl.a. tildeler de berørte virksomheder, såsom retten til beskyttelse af forretningshemmeligheder eller, for de berørte parter, retten til beskyttelse af personoplysninger. Endelig ville en sådan almindelig adgang til aktindsigt ligeledes kunne skade offentlige interesser, såsom den effektive gennemførelse af håndhævelsespolitikken over for overtrædelser af konkurrenceretten, idet den ville kunne afskrække personer, der er involveret i en overtrædelse af artikel 81 EF og 82 EF fra at samarbejde med konkurrencemyndighederne (jf. i denne retning dom af 14.6.2011, sag C-360/09, Pfleiderer, Sml. I, s. 5161, præmis 27).

57 Endelig skal det bemærkes, at beslutningen om bitumen ikke var endelig, da den anfægtede beslutning blev vedtaget, skønt Kongeriget Nederlandenes klagepunkt i det væsentligste er baseret på forekomsten af en bekræftet tilsidesættelse, der, for de berørte virksomheder, skulle begrunde tab af enhver beskyttelsesværdig forretningsmæssig interesse hvad angår denne overtrædelse.

58 Det følger af det ovenstående, at dette klagepunkt skal forkastes.

59 For det andet har Kongeriget Nederlandene gjort gældende, at dets begæring om aktindsigt i den fortrolige udgave af beslutningen om bitumen ikke vedrørte de dokumenter, som beslutningen var baseret på, men alene de fortrolige afsnit, der var udformet af Kommissionen på grundlag af disse dokumenter. Ifølge Kongeriget Nederlandene er de afsnit, der ikke kan betragtes som oplysninger fra en specifik part eller oplysningerne om, hvordan kartellet fungerer, ikke omfattet af undtagelsen om beskyttelse af undersøgelser.

60 I denne henseende må det først og fremmest bemærkes, i lighed med hvad Kommissionen i det væsentligste har gjort gældende, at den omstændighed, at Kongeriget Nederlandenes begæring om aktindsigt ikke vedrører de dokumenter, som Kommissionen har indsamlet i løbet af dens undersøgelse, men visse afsnit i beslutningen om bitumen, der er udformet på grundlag af disse dokumenter, ikke udelukker, at undtagelsen fastsat i artikel 4, stk. 2, tredje led, i forordning nr. 1049/2001 om beskyttelse af formålet med undersøgelser finder anvendelse på disse afsnit. Den pågældende bestemmelse ville miste sin effektive virkning, såfremt dens anvendelse var begrænset til dokumenter indsamlet inden for rammerne af en undersøgelse foretaget af en af Unionens institutioner, og den ikke kunne anvendes med henblik på at afvise at give parterne aktindsigt i de dokumenter, som den pågældende institution efterfølgende havde redigeret, og som indeholdt oplysninger fra de beskyttede dokumenter.

61 Derfor skal Kongeriget Nederlandenes påstand om, at oplysninger om, hvorledes et kartel fungerer, ikke er omfattet af undtagelsen om beskyttelse af undersøgelser, forkastes, dels eftersom denne påstand på ingen måde er underbygget, dels henset til argumentationen i præmis 48-56 ovenfor.

62 Dette klagepunkt skal derfor forkastes.

63 For det tredje har Kongeriget Nederlandene gjort gældende, at undtagelsen om beskyttelse af undersøgelser alene finder anvendelse i den periode, hvor undersøgelsen pågår, hvorimod dets begæring om aktindsigt blev fremsat efter vedtagelsen af beslutningen om bitumen.

64 Dette klagepunkt kan ikke lægges til grund, henset til bemærkningerne i præmis 43 ovenfor. I øvrigt, som Kommissionen med rette har gjort gældende, kan den undersøgelse, der førte til vedtagelsen af beslutningen om bitumen, ikke betragtes som endeligt afsluttet med vedtagelsen af den anfægtede beslutning, for så vidt som, som nævnt i præmis 52 ovenfor, der var flere verserende sager for Retten, da begæringen om aktindsigt i de omtvistede oplysninger blev fremsat. Kommissionen kunne derfor, som følge af disse retssager, være nødsaget til at genoptage sit arbejde med henblik på en eventuel vedtagelse af en ny beslutning om tilsidesættelserne af artikel 81 EF som omhandlet i beslutningen om bitumen.

65 Dette klagepunkt skal derfor ligeledes forkastes.

66 For det fjerde har Kongeriget Nederlandene i det væsentlige gjort gældende, at ved på samtlige de omtvistede oplysninger at anvende både undtagelsen foreskrevet i artikel 4, stk. 2, første led, i forordning nr. 1049/2001 om beskyttelsen af forretningsmæssige interesser, og undtagelsen foreskrevet i artikel 4, stk. 2, tredje led, i forordning nr. 1049/2001 om beskyttelse af formålet med inspektioner, undersøgelser og revision, som foretages af Unionens institutioner, har Kommissionen ikke specifikt begrundet den fortrolige karakter af hver af de pågældende oplysninger, selv om de var forskellige. Ifølge Kongeriget Nederlandene burde Kommissionen, ifølge retspraksis, præcist, efter en individuel analyse, have anført arten af hver oplysning, hvis udbredelse blev afvist, samt grundene til afslaget.

67 I denne henseende skal det bemærkes, at de omtvistede oplysninger blev indsamlet inden for rammerne af Kommissionens undersøgelse, der førte til vedtagelsen af beslutningen om bitumen, der, som nævnt i præmis 64 ovenfor, ikke kunne betragtes som endeligt afsluttet ved vedtagelsen af den anfægtede beslutning. Disse oplysninger vedrører detaljerne med hensyn til det i beslutningen om bitumen nævnte kartels tilrettelæggelse og funktionsmåde, de konkrete virkninger for de virksomheder, der deltog i denne tilsidesættelse af artikel 81 EF, samt de personlige virkninger på de ansatte i disse virksomheder og endelig vilkårene på de berørte markeder. En gennemgang af den officielle udgave af beslutningen om bitumen viser, at Kommissionens beslutning om at bevare den fortrolige karakter af disse oplysninger fremgår af en individuel analyse af disse. De oplysninger, der anses for fortrolige i den pågældende udgave, er nemlig præcist og nøje overstreget i dennes tekst. Den officielle udgave af beslutningen om bitumen gør det således muligt med tilstrækkelig grad af præcision at forstå, hvorfor Kommissionen afviste at give aktindsigt i de overstregede oplysninger.

68 I denne sammenhæng kunne Kommissionen, henset til det ovenfor i præmis 30-45 anførte, med rette antage, at de omtvistede oplysninger var omfattet af den generelle formodning, hvorefter udbredelse af dokumenter indsamlet af Kommissionen i forbindelse med en procedure efter artikel 81 EF i princippet skader såvel beskyttelsen af formålene med undersøgelse som beskyttelsen af de forretningsmæssige interesser hos de virksomheder, der var involveret i en sådan procedure.

69 Begrundelsen for den anfægtede beslutning, der i det væsentligste hviler på en sådan formodning, hvilket parterne har medgivet, bør således anses for at være tilstrækkelig.

70 Dette klagepunkt skal derfor forkastes.

71 For det femte har Kongeriget Nederlandene gjort gældende, at Kommissionen ikke har begrundet afvisningen på aktindsigt i fodnote 7-12, der henviser til 4.-6. betragtning til beslutningen om bitumen, og således til de oplysninger der er omhandlet i præmis 17, første led, ovenfor.

72 I denne henseende skal det bemærkes, at i den anfægtede beslutning har Kommissionen ikke anført grundene til, at disse fodnoter ikke blev udbredt. Den genfremsatte begæring, der omhandlede 4.-6. betragtning til den fortrolige udgave af beslutningen om bitumen, som disse fodnoter henviste til, nævner, som Kommissionen med rette har påpeget, imidlertid ikke de pågældende fodnoter. Når Kongeriget Nederlandene i den genfremsatte begæring fandt, at fodnoterne vedrørende et afsnit i beslutningen om bitumen skulle udbredes, er disse derimod nævnt udtrykkeligt. Kongeriget Nederlandene anmodede således specifikt om at få aktindsigt i fodnote 340, 341, 343, 344, 345-349, 371-376, 489 og 519-521 i beslutningen om bitumen. Kommissionen kunne således, ved en gennemgang af den genfremsatte begæring, forstå, at denne ikke vedrørte fodnote 7-12 i beslutningen om bitumen, således at den anfægtede beslutning ikke nødvendigvis skulle indeholde en begrundelse vedrørende valget af ikke at udbrede disse fodnoter.

73 Dette klagepunkt skal ligeledes forkastes.

74 Det fremgår af samtlige ovenstående betragtninger, at det første og det andet anbringende skal forkastes.

Det tredje anbringende om en tilsidesættelse af artikel 4, stk. 2, sidste afsnit, i forordning nr. 1049/2001, for så vidt som en tungtvejende offentlig interesse begrunder udbredelsen af de omtvistede oplysninger

75 Det fremgår af artikel 4, stk. 2, sidste afsnit, i forordning nr. 1049/2001, at Unionens institutioner ikke kan afslå at give aktindsigt i et dokument, når dets udbredelse er begrundet i en tungtvejende offentlig interesse, selv om dette, som i det foreliggende tilfælde, kan skade beskyttelsen af en fysisk eller juridisk persons forretningsmæssige interesser eller beskyttelsen af formålene med inspektioner, undersøgelser og revision, som Unionens institutioner foretager.

76 Som nævnt i præmis 7 ovenfor, fandt Kommissionen ikke i den anfægtede beslutning, at den genfremsatte begæring indeholdt argumenter, der kunne godtgøre forekomsten af en sådan tungtvejende offentlig interesse, for så vidt som det af Kongeriget Nederlandene påberåbte argument i denne henseende, vedrørende anvendelsen af den fortrolige udgave af beslutningen om bitumen ved forberedelsen af en erstatningssag mod de virksomheder, der var berørt af beslutningen, var af privat karakter.

77 Kongeriget Nederlandene har gjort gældende, at denne konklusion er forkert. Det har gjort gældende, at civilretlige søgsmål spiller en væsentlig rolle i anvendelsen af artikel 81 EF og 82 EF, og erindrer om, at det ikke er en privat part, men en medlemsstat, der som følge af dens opgave med at forvalte den nederlandske statskasse og tjene statens interesser bestræber sig på at få erstatning for den skade, den har lidt. Endelig udgør en civilretlig erstatningssag den eneste mulighed for Kongeriget Nederlandene for at sikre overholdelsen af EU-retten i den nationale retsorden under udøvelse af den pligt til samarbejde, der i henhold til artikel 10 EF påhviler medlemsstaten.

78 Kommissionen har bestridt disse argumenter.

79 Det skal bemærkes, at enhver borger kan kræve erstatning for skade påført som følge af en aftale eller en adfærd, der kan begrænse eller fordreje konkurrencen (Domstolens dom af 20.9.2001, sag C-453/99, Courage og Crehan, Sml. I, s. 6297, præmis 24 og 26, af 13.7.2006, forenede sager C-295/04 - C-298/04, Manfredi m.fl., Sml. I, s. 6619, præmis 59 og 61, samt Pfleiderer-dommen, nævnt ovenfor i præmis 56, præmis 28). En sådan ret styrker virkningen af Unionens konkurrenceregler og kan hindre

ofte skjulte aftaler eller former for adfærd, der kan begrænse eller fordreje konkurrencen. Set i dette perspektiv kan erstatningssøgsmål for de nationale domstole yde et væsentligt bidrag til opretholdelsen af en effektiv konkurrence inden for Unionen (Courage og Crehan-dommen, præmis 27, og i Pfleiderer-dommen, nævnt ovenfor i præmis 56, præmis 29).

80 Det følger imidlertid af retspraksis, dels at spørgsmålet om, hvorvidt en person har behov for et dokument til at forberede et annullationssøgsmål, er et spørgsmål, der indgår i behandlingen af søgsmålet, dels at selv om det antages, at dette behov findes, tages det ikke i betragtning ved afvejningen af de interesser, der omhandles i artikel 4, stk. 2, i forordning nr. 1049/2001 hvad angår en begæring om aktindsigt i dokumentet (jf. i denne retning og analogt Rettens dom af 26.4.2005, forenede sager T-110/03, T-150/03 og T-405/03, Sison mod Rådet, Sml. II, s. 1429, præmis 55).

81 Den retspraksis, der er nævnt i den foregående præmis, finder ligeledes anvendelse i forbindelse med begæringer om aktindsigt i dokumenter og oplysninger, der er fremsat i henhold til forordning nr. 1049/2001, i relation til dokumenter og oplysninger, der kan vise sig nyttige med henblik på et erstatningssøgsmål.

82 På den ene side påhviler det den kompetente nationale ret, der er forelagt et erstatningssøgsmål, at bedømme mekanismerne for fremlæggelse af passende beviser og dokumenter i henhold til gældende ret med henblik på at kunne afgøre sagen.

83 I denne sammenhæng kan den nationale ret anmode Kommissionen om at samarbejde på en måde, den finder nyttig, herunder i relation til fremlæggelse af oplysninger og dokumenter. Ifølge artikel 15, stk. 1, i forordning nr. 1/2003 kan medlemsstaternes domstole, i forbindelse med sager i henhold til artikel 81 EF eller 82 EF, anmode Kommissionen om at få tilsendt oplysninger, som den er i besiddelse af, eller udtalelser om spørgsmål vedrørende anvendelsen af Unionens konkurrenceregler.

84 På den anden side skal interessen i at opnå erstatning for en skade, som er forårsaget af en tilsidesættelse af Unionens konkurrenceret, anses for at være en privat interesse, således som Kommissionen har anført i den anfægtede beslutning, på trods af erstatningssøgsmålets eventuelle bidrag til opretholdelsen af en effektiv konkurrence i Unionen. I denne henseende skal det bemærkes, at den offentlige interesse i, at konkurrenceretten anvendes på karteller på markedet for bitumen i Nederlandene, allerede er sikret af Kommissionen, da den vedtog beslutningen om bitumen med henblik herpå.

85 Denne konklusion ændres ikke ved, at Kongeriget Nederlandene er en medlemsstat.

86 Det er nemlig Kongeriget Nederlandene selv, der har valgt at anmode om aktindsigt i de omtvistede oplysninger i henhold til forordning nr. 1049/2001. Den pågældende forordning giver, i henhold til dens artikel 2, stk. 1, enhver unionsborger og enhver fysisk eller juridisk person, der har bopæl eller hjemsted i en medlemsstat, ret til aktindsigt i institutionernes dokumenter, uden at der fastsættes forskellige regler hvad angår aktindsigt afhængig af hvem der søger om aktindsigt.

87 Dette anbringende skal derfor forkastes.

88 For så vidt som Kommissionen, på den ene side, i den anfægtede beslutning fandt, at oplysningerne omhandlet i præmis 17, ottende led, ovenfor var omfattet af undtagelserne fra retten til aktindsigt i dokumenter omfattet af artikel 4, stk. 2, første og tredje led, i forordning nr. 1049/2001 om henholdsvis beskyttelse af virksomhedernes forretningsmæssige interesser og beskyttelsen af undersøgelsen, og på den anden side, at de tre foregående anbringender, i forbindelse med hvilke sagsøgeren i det væsentligste har gjort gældende, at anvendelsen af disse undtagelser på den foreliggende sag var fejlagtig, blev forkastet, er det ufornødent at undersøge det fjerde anbringende om

en tilsidesættelse af artikel 4, stk. 1, litra b), i forordning nr. 1049/2001, for så vidt som Kommissionen fandt, at oplysningen omhandlet i præmis 17, ottende led, ovenfor var omfattet af undtagelsen om beskyttelse af den enkeltes integritet.

Det femte anbringende om tilsidesættelsen af artikel 4, stk. 6, i forordning nr. 1049/2001 samt af proportionalitetsprincippet, for så vidt som Kommissionen ikke har givet delvis aktindsigt i de omtvistede oplysninger

89 Kongeriget Nederlandene har gjort gældende, at selv om visse elementer i beslutningen om bitumen skulle henhøre under undtagelsen fra retten til aktindsigt, skulle andre dele af beslutningen ikke desto mindre udbredes i henhold til artikel 4, stk. 6, i forordning nr. 1049/2001. I henhold til proportionalitetsprincippet skulle Kommissionen i øvrigt have undersøgt, om der var mindre indgribende foranstaltninger end en afvisning af begæringen om aktindsigt. F.eks. kunne en anvendelse af intervaller i henseende til værdien af salg og markedsandele have tilladt udbredelsen af en del af de oplysninger, der blev begæret udbredt.

90 Kommissionen har bestridt de af Kongeriget Nederlandene fremsatte argumenter.

91 I artikel 4, stk. 6, i forordning nr. 1049/2001 fastsættes, at hvis kun dele af det ønskede dokument er omfattet af en eller flere undtagelser fastsat i den nævnte artikel, skal den resterende del af dokumentet udleveres. Ifølge Domstolens retspraksis skal undersøgelsen af, hvorvidt der skal gives delvis aktindsigt i et dokument fra Unionens institutioner, foretages på grundlag af proportionalitetsprincippet (jf. i denne retning Domstolens dom af 6.12.2001, sag C-353/99 P, Rådet mod Hautala, Sml. I, s. 9565, præmis 27 og 28).

92 Det fremgår af selve ordlyden af den bestemmelse, der er omhandlet i den foregående præmis, at en institution er forpligtet til at undersøge, om der skal gives delvis aktindsigt i de dokumenter, der er omfattet af en begæring om aktindsigt, idet et eventuelt afslag skal begrænses til alene at vedrøre de oplysninger, der er omfattet af de undtagelser, der er omhandlet i artikel 4, stk. 6, i forordning nr. 1049/2001. Institutionen skal give en sådan delvis aktindsigt, hvis det formål, der forfølges af denne institution, når den giver afslag på aktindsigt i dokumentet, kan nås, såfremt institutionen blot overstreger de passager, der vil kunne skade den offentlige interesse, som beskyttes (Rettens dom af 25.4.2007, sag T-264/04, WWF European Policy Programme mod Rådet, Sml. II, s. 911, præmis 50, og i denne retning dommen i sagen Rådet mod Hautala, nævnt ovenfor i præmis 91, præmis 29).

93 For det første skal det imidlertid påpeges, at Kommissionen ved, i den foreliggende sag, at offentliggøre den officielle udgave af beslutningen om bitumen netop har givet en delvis aktindsigt i denne beslutning og har afvist Kongeriget Nederlandenes senere ansøgning om aktindsigt alene i de dele af beslutningen om bitumen, som, således som det fremgår af bemærkningerne ovenfor, den med rette anså for at være omfattet af undtagelserne i artikel 4, stk. 2, første og tredje led, i forordning nr. 1049/2001, om beskyttelse af henholdsvis fysiske og juridiske personers forretningsmæssige interesser og formålene med inspektioner, undersøgelser og revision foretaget af Unionens institutioner.

94 På den anden side, og i modsætning til hvad Kongeriget Nederlandene i det væsentlige har gjort gældende, kræver artikel 4, stk. 6, i forordning nr. 1049/2001 ikke, at Unionens institutioner, der er forelagt en begæring om aktindsigt i dokumenter, erstatter de dele af dokumenterne, hvis udbredelse med rette afvises, i henhold til undtagelserne fastsat i den pågældende forordning, med intervaller, når der er tale om taloplysninger.

95 Følgelig skal dette anbringende forkastes.

Det sjette anbringende om tilsidesættelsen af artikel 4, stk. 7, i forordning nr. 1049/2001, for så vidt som anvendelsen af undtagelserne foreskrevet i artikel 4, stk. 2, første og tredje led, i forordning nr. 1049/2001 ikke længere var begrundet, henset til den periode, som de omtvistede oplysninger vedrørte

96 Artikel 4, stk. 7, i forordning nr. 1049/2001 bestemmer følgende:

»Undtagelserne som fastlagt i stk. 1-3 finder kun anvendelse i den periode, hvor beskyttelsen er begrundet i dokumentets indhold. Undtagelserne finder anvendelse i højst 30 år. Med hensyn til dokumenter, der er omfattet af undtagelserne vedrørende privatlivets fred eller forretningsmæssige interesser, og i tilfælde af følsomme dokumenter kan undtagelserne om nødvendigt finde anvendelse efter udløbet af dette tidsrum.«

97 Kongeriget Nederlandene har gjort gældende, at Kommissionen ikke har undersøgt, om anvendelsen af undtagelserne foreskrevet i artikel 4, stk. 2, første og tredje led, i forordning nr. 1049/2001 stadig var begrundet i henseende til de omtvistede oplysningers alder på mellem seks og fjorten år, og som vedrørte de forbudte handlinger, som i princippet ikke længere var relevante.

98 Kommissionen har bestridt det af Kongeriget Nederlandene fremførte argument.

99 I denne henseende skal det bemærkes, således som det fremgår af selve ordlyden af artikel 4, stk. 7, i forordning nr. 1049/2001 og som det er fremhævet i retspraksis (jf. ovenfor præmis 44), at undtagelserne foreskrevet i den pågældende bestemmelse kan finde anvendelse i 30 år, eller om nødvendigt længere, for så vidt angår navnlig undtagelsen om beskyttelsen af forretningsmæssige interesser.

100 I den foreliggende sag er en del af de omtvistede oplysninger indsamlet via dokumenter, der går tilbage til begyndelsen af 1990'erne. Disse oplysninger er imidlertid yngre end 30 år og indgår i en kommissionsbeslutning, der er vedtaget mindre end to år inden nærværende sagsanlæg. Som nævnt i præmis 64 ovenfor, kunne den undersøgelse, der førte til vedtagelsen af beslutningen om bitumen, i øvrigt ikke anses for at være endeligt afsluttet med vedtagelsen af den anfægtede beslutning. Endelig har Kongeriget Nederlandene ikke begrundet sin bestridelse af Kommissionens antagelse, hvorefter de markeder i Nederlandene, der var berørt af beslutningen om bitumen, var karakteriseret ved en høj grad af stabilitet. Herefter kan oplysninger, selv de der er relativt gamle, have en vis forretningsmæssig betydning.

101 På baggrund af det ovenstående skal dette anbringende forkastes.

Syvende anbringende om tilsidesættelsen af artikel 10 EF i lyset af proportionalitetsprincippet

102 Ifølge Kongeriget Nederlandene må anvendelsen af forordning nr. 1049/2001 hverken være i strid med primær ret eller de almindelige principper i EU-retten. I henhold til artikel 10 EF har medlemsstaterne og institutionerne en gensidig forpligtelse til loyalt samarbejde. Proportionalitetsprincippet har betydning i denne sammenhæng, eftersom artikel 10 EF giver mulighed for at udveksle oplysninger, hvilket er mindre vidtgående end en udbredelse, men kan omfatte oplysninger, som ikke er bragt til offentlighedens kendskab.

103 Ifølge Kommissionen har Kongeriget Nederlandene udtrykkeligt og udelukkende baseret sin begæring om aktindsigt i beslutningen om bitumen på forordning nr. 1049/2001 og har ikke indgivet nogen ansøgning om oplysninger inden for rammerne af artikel 10 EF. Spørgsmålet om, hvorvidt den anfægtede beslutning er velbegrundet, skal alene afgøres på grundlag af, om Kommissionen har anvendt bestemmelserne i forordning nr. 1049/2001 korrekt. Dette anbringende skal derfor afvises.

104 Selv hvis anbringendet kunne antages til realitetsbehandling, er der ifølge Kommissionen i det foreliggende tilfælde ikke tale om oplysninger, som Kongeriget Nederlandene behøver for at kunne opfylde sine forpligtelser efter EU-retten, men derimod oplysninger, som denne medlemsstat ønsker at få adgang til med henblik på at forberede et civilretligt erstatningssøgsmål. Artikel 10 EF giver ikke ret til at få adgang til disse oplysninger. Uanset at erstatningssøgsmålet på nationalt plan anses for at bidrage til gennemførelsen af artikel 81 EF og 82 EF, mener Kommissionen ikke i dette tilfælde, at fortroligheden af de begærede oplysninger kan sikres, hvorfor denne begæring følgelig bør forkastes.

105 Artikel 10 EF bestemmer:

»Medlemsstaterne træffer alle almindelige eller særlige foranstaltninger, som er egnede til at sikre opfyldelsen af de forpligtelser, som følger af denne traktat, eller af retsakter foretaget af [Unionens] institutioner. De letter [Unionens] gennemførelsen af dens opgaver.

De afholder sig fra at træffe foranstaltninger, der er egnede til at bringe virkeliggørelsen af denne traktats målsætning i fare.«

106 I den pågældende artikel foreskrives en forpligtelse til loyalt samarbejde, der finder anvendelse på såvel medlemsstaterne som Unionens institutioner. Disse skal tilstræbe at få en konstruktiv dialog, der navnlig letter gennemførelsen af EU-retten inden for rammerne af den kompetencefordeling, der er indført ved traktaterne.

107 Uden at det er nødvendigt at udtale sig om, hvorvidt dette anbringende kan antages til realitetsbehandling, skal det i lighed med det i præmis 86 ovenfor anførte bemærkes, at Kongeriget Nederlandene har valgt at ansøge om aktindsigt i de fortrolige afsnit i beslutningen om bitumen på grundlag af forordning nr. 1049/2001. Valget af denne procedure binder såvel Kongeriget Nederlandene som Kommissionen, idet begge parter er forpligtede til at opfylde kravene i den pågældende forordning. Kommissionen kunne således ikke unddrage sig hverken proceduren eller undtagelsesmulighederne for aktindsigt fastsat i den pågældende forordning, alene fordi ansøgningen blev forelagt af en medlemsstat. Forordning nr. 1049/2001 giver nemlig ingen særskilt status til en medlemsstat, der ansøger om aktindsigt, og denne er således underlagt de samme begrænsninger i forordningen, som gælder for de øvrige ansøgere. En automatisk anvendelse af forpligtelsen til loyalt samarbejde ville i denne forbindelse medføre, at medlemsstater gives en særlig status, hvilket ikke var EU-lovgivers hensigt ved udarbejdelsen af de forskellige pågældende retsakter.

108 Anbringendet om tilsidesættelsen af artikel 10 EF skal forkastes og dermed søgsmålet i sin helhed.

Sagens omkostninger

109 Ifølge artikel 87, stk. 2, i Rettens procesreglement pålægges det den tabende part at betale sagens omkostninger, hvis der er nedlagt påstand herom. Kongeriget Nederlandene har tabt sagen og bør derfor pålægges at betale omkostninger i overensstemmelse med Kommissionens påstand herom.

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

RETTEN (Sjette Afdeling):

1) Europa-Kommissionen frifindes.

2) Kongeriget Nederlandene bærer sine egne omkostninger og betaler Kommissionens omkostninger.

Kanninen Soldevila Fragoso Berardis

Således bestemt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 13. september 2013.

Underskrifter

Indhold

De faktiske omstændigheder 1

Retsforhandlinger og parternes påstande 3

Retlige bemærkninger 5

Genstanden for tvisten 5

Om realiteten 5

Indledende bemærkninger 6

Det første og andet anbringende om henholdsvis tilsidesættelsen af artikel 4, stk. 2, første og tredje led, i forordning nr. 1049/2001 samt begrundelsespligten, for så vidt som Kommissionen fandt, at de omtvistede oplysninger var omfattet af undtagelserne fra den i disse bestemmelser foreskrevne ret til aktindsigt i dokumenter uden at forklare, hvorfor fodnote 7-12 i beslutningen om bitumen ikke var blevet meddelt 6

Det tredje anbringende om en tilsidesættelse af artikel 4, stk. 2, sidste afsnit, i forordning nr. 1049/2001, for så vidt som en tungtvejende offentlig interesse begrunder udbredelsen af de omtvistede oplysninger. 13

Det femte anbringende om tilsidesættelsen af artikel 4, stk. 6, i forordning nr. 1049/2001 samt af proportionalitetsprincippet, for så vidt som Kommissionen ikke har givet delvis aktindsigt i de omtvistede oplysninger 15

Det sjette anbringende om tilsidesættelsen af artikel 4, stk. 7, i forordning nr. 1049/2001, for så vidt som anvendelsen af undtagelserne foreskrevet i artikel 4, stk. 2, første og tredje led, i forordning nr. 1049/2001 ikke længere var begrundet, henset til den periode, som de omtvistede oplysninger vedrørte 16

Syvende anbringende om tilsidesættelsen af artikel 10 EF i lyset af proportionalitetsprincippet 16

Sagens omkostninger 17