

WYROK SĄDU PIERWSZEJ INSTANCJI (pierwsza izba w składzie powiększonym)
z dnia 13 kwietnia 2005 r. *

W sprawie T-2/03

Verein für Konsumenteninformation, z siedzibą w Wiedniu (Austria), reprezentowane przez adwokata A. Klausera,

strona skarżąca,

przeciwko

Komisji Wspólnot Europejskich, reprezentowanej przez S. Ratinga i P. Aalto, działających w charakterze pełnomocników, z adresem do doręczeń w Luksemburgu,

strona pozwana,

* Język postępowania: niemiecki.

popierana przez

Bank für Arbeit und Wirtschaft AG, z siedzibą w Wiedniu, reprezentowany przez
adwokata H.J. Niemeyera, z adresem do doręczeń w Luksemburgu,

oraz przez

Österreichische Volksbanken AG, z siedzibą w Wiedniu,

i

Niederösterreichische Landesbank-Hypothekenbank AG, z siedzibą w Sankt
Pölten (Austria),

reprezentowane przez adwokatów R. Ronigera, A. Ablassera i W. Hemetsbergera,

interwencji,

mającej za przedmiot wniosek o stwierdzenie nieważności decyzji Komisji D (2002)
330472 z dnia 18 grudnia 2002 r., dotyczącej wniosku o udzielenie dostępu do akt
administracyjnych sprawy COMP/36.571/D-1, Banki austriackie — „klub Lombard”,

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

w składzie: B. Vesterdorf, prezes, M. Jaeger, P. Mengozzi, M.E. Martins Ribeiro
i I. Labucka, sędziowie,

sekretarz: H. Jung,

uwzględniając procedurę pisemną i po przeprowadzeniu rozprawy w dniu
28 września 2004 r.,

wydaje następujący

Wyrok

Ramy prawne

- 1 Rozporządzenie (WE) nr 1049/2001 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 30 maja 2001 r. w sprawie publicznego dostępu do dokumentów Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji (Dz.U. L 145, str. 43) określa zasady, przesłanki i ograniczenia prawa dostępu do dokumentów tych instytucji przewidzianego w art. 255 WE. Rozporządzenie to weszło w życie dnia 3 grudnia 2001 r.

- 2 Decyzja Komisji 2001/937/WE, EWWiS, Euratom z dnia 5 grudnia 2001 r. zmieniająca jej regulamin wewnętrzny (Dz.U. L 345, str. 94) uchyliła decyzję 94/90/EWWiS, WE, Euratom z dnia 8 lutego 1994 r. w sprawie publicznego dostępu do dokumentów Komisji (Dz.U. L 46, str. 58), która ustanawiała w odniesieniu do Komisji przepisy wykonawcze do zbioru zasad postępowania dotyczącego publicznego dostępu do dokumentów Rady i Komisji (Dz.U. 1993, L 340, str. 41, zwanego dalej „zbiorem zasad postępowania”).

- 3 Artykuł 2 rozporządzenia nr 1049/2001 stanowi:

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

[...]

3. Niniejsze rozporządzenie odnosi się do wszelkich dokumentów przechowywanych przez instytucje, tj. dokumentów sporządzanych lub otrzymywanych przez nie i pozostających w ich posiadaniu, na wszystkich obszarach działalności Unii Europejskiej.

[...]”.

- 4 Artykuł 3 rozporządzenia nr 1049/2001 ustanawia niektóre definicje w następujący sposób:

„Do celów niniejszego rozporządzenia:

- a) »dokument« oznacza wszelkie treści bez względu na nośnik (zapisane na papierze, przechowywane w formie elektronicznej czy jako dźwięk, nagranie wizualne czy audiowizualne) dotyczące kwestii związanych z polityką, działalnością i decyzjami mieszczącymi się w sferze odpowiedzialności tych instytucji;
- b) »strona [osoba] trzecia« oznacza każdą osobę fizyczną lub prawną lub każdy podmiot spoza rzeczonych instytucji, w tym państwa członkowskie czy instytucje niebędące instytucjami Wspólnoty oraz organizacje i państwa trzecie”.
- 5 Zgodnie z brzmieniem art. 4 rozporządzenia nr 1049/2001 regulującego kwestię wyjątków od powyższego prawa dostępu:

„1. Instytucja odmówi dostępu do dokumentu, jeśli ujawnienie go naruszyłoby ochronę:

[...]

b) prywatności i integralności osoby fizycznej, w szczególności w odniesieniu do ustawodawstwa Wspólnoty związan[ego] z ochroną danych osobowych.

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

— interesów handlowych osoby fizycznej lub prawnej, w tym własności intelektualnej,

— postępowania sądowego lub porady prawnej,

— celu kontroli, śledztwa czy audytu,

chyba że za ujawnieniem przemawia [przeważający] interes publiczny.

3. Dostęp do dokumentu sporządzonego przez instytucję do celów wewnętrznych lub otrzymanego przez instytucję, który odnosi się do spraw, w przypadku których decyzja nie została [jeszcze] wydana przez instytucję, może zostać nieudzielony, jeśli ujawnienie takiego dokumentu poważnie naruszyłoby proces podejmowania decyzji przez tę instytucję, chyba że za ujawnieniem przemawia [przeważający] interes publiczny.

Dostęp do dokumentu zawierającego opinie do wykorzystania wewnętrznego jako część rozważań i konsultacji wstępnych w obrębie rzeczonoj instytucji nie zostanie udzielony nawet po podjęciu decyzji, jeśli ujawnienie takiego dokumentu poważnie naruszyłoby proces podejmowania decyzji przez tę instytucję, chyba że za ujawnieniem przemawia [przeważający] interes publiczny.

4. W odniesieniu do dokumentów stron [osób] trzecich, instytucja skonsultuje się z tą stroną [osobą] trzecią z zamiarem oceny, czy wyjątek opisany w ust. 1 i 2 może mieć zastosowanie, chyba że jest jednoznaczne, że dokument ten [powinien] zosta[ć] ujawniony lub nie.

[...]

6. Jeśli wyjątki dotyczą jedynie części tego dokumentu, pozostałe części dokumentu powinny być ujawnione.

[...]”.

Okoliczności powstania sporu

6. Verein für Konsumenteninformation (zwane dalej „VKI” bądź „skarżącym”) jest stowarzyszeniem konsumentów utworzonym według prawa austriackiego. Dla ułatwienia mu misji ochrony interesów konsumentów prawo austriackie przyznało VKI uprawnienie do wnoszenia do austriackich sądów cywilnych spraw w celu dochodzenia niektórych praw konsumentów o charakterze materialnym, które to prawa owi konsumenci uprzednio scedowali na VKI.

- 7 W decyzji 2004/138/WE z dnia 11 czerwca 2002 r. w sprawie postępowania na podstawie art. 81 WE (w sprawie COMP/36.571/D-1, Banki austriackie — „klub Lombard”) (Dz.U. 2004, L 56, str. 1) Komisja uznała, że osiem austriackich banków uczestniczyło na przełomie kilku lat w porozumieniu zwanym „klubem Lombard”, obejmującym niemal całe terytorium Austrii (zwanej dalej „decyzją w sprawie klubu Lombard”). Zdaniem Komisji w ramach owego porozumienia rzeczzone banki wspólnie ustaliły między innymi wysokość stóp procentowych określonych rodzajów lokat i kredytów, w konsekwencji czego Komisja nałożyła na te banki — wśród których znajdują się między innymi Bank für Arbeit und Wirtschaft AG (zwany dalej „BAWAG”), Österreichische Volksbanken AG (zwany dalej „ÖVAG”) oraz Niederösterreichische Landesbank-Hypothekenbank AG (zwany dalej „NÖ-Hypobank”) — grzywny w łącznej wysokości 124,26 milionów EUR.
- 8 Obecnie VKI prowadzi przed sądami austriackimi szereg postępowań spornych przeciwko BAWAG. W ramach owych postępowań VKI twierdzi, że z powodu niewłaściwego dostosowywania przez BAWAG stóp procentowych znajdujących zastosowanie do kredytów oprocentowanych według zmiennej stopy, BAWAG przez kilka lat pobierał od swoich klientów zawyżone oprocentowanie.
- 9 W piśmie z dnia 14 czerwca 2002 r. skarżący domagał się od Komisji dostępu do akt administracyjnych dotyczących decyzji w sprawie klub Lombard (zwanych dalej „aktami sprawy klub Lombard”). Na poparcie swego żądania VKI podniosło w szczególności, iż celem uzyskania odszkodowania na rzecz konsumentów, w imieniu których działa, musi ono być w stanie przedstawić konkretne zarzuty w kwestii sprzeczności zachowania BAWAG z prawem w zakresie prawa konkurencji, jak również w kwestii skutków tego zachowania. W tym celu możliwość zapoznania się z aktami sprawy klub Lombard stanowiłaby istotną — jeśli nie niezbędną — pomoc.
- 10 W piśmie z dnia 3 lipca 2002 r. Komisja zażądała od VKI sprecyzowania jego wniosku, w tym w szczególności podstawy prawnej jego działania. W odpowiedzi na to pismo VKI wyjaśniło w piśmie z dnia 8 lipca 2002 r., że jego wniosek opiera się

w szczególności na przepisach art. 255 ust. 1 i 2 WE, na rozporządzeniu nr 1049/2001, na przepisach wykonawczych do niego oraz na przepisie art. 42 proklamowanej w dniu 7 grudnia 2000 r. w Nicei Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej (Dz.U. C 364, zwanej dalej „kartą praw podstawowych”), jak również na przepisach art. 5 i 10 WE.

- 11 W dniu 24 lipca 2002 r. podczas spotkania ze służbami Komisji przedstawiciele VKI wspomnieli o możliwości zobowiązania się skarżącego na piśmie do użycia uzyskanych informacji wyłącznie w celach związanych z dochodzeniem praw konsumentów w ramach krajowych postępowań przeciwko BAWAG.
- 12 Pismem z dnia 12 sierpnia 2002 r. VKI uzupełniło swój wniosek, potwierdzając swą gotowość do zaciągnięcia zobowiązania, o którym była mowa podczas spotkania w dniu 24 lipca 2002 r.
- 13 Pismem z dnia 12 września 2002 r. Komisja oddaliła wniosek VKI w całości na podstawie rozporządzenia nr 1049/2001.
- 14 W dniu 26 września 2002 r. VKI złożyło wniosek potwierdzający w rozumieniu art. 7 ust. 2 rozporządzenia nr 1049/2001, w którym — podtrzymując swój wniosek — wyjaśniło w szczególności, że nie jest zainteresowane w istocie dokumentami wewnętrznymi Komisji.
- 15 W dniu 14 października 2002 r. Komisja potwierdziła otrzymanie rzeczonoego wniosku potwierdzającego i poinformowała skarżącego, że z uwagi na ilość żądanych dokumentów termin na udzielenie odpowiedzi w ramach załatwiania jego wniosku został przedłużony o 15 dni roboczych.

- 16 W dniu 18 grudnia 2002 r. Komisja przyjęła decyzję D (2002) 330472 dotyczącą wniosku o udzielenie dostępu do akt administracyjnych w sprawie COMP/36.571/D-1 Banki austriackie — „klub Lombard” (zwaną dalej „zaskarżoną decyzją”). Zaskarżona decyzja utrzymała w mocy decyzję odmowną z dnia 12 września 2002 r.
- 17 W zaskarżonej decyzji Komisja, po pierwsze, podzieliła dokumenty z akt sprawy klub Lombard na jedenaście różnych kategorii, z pominięciem dokumentów wewnętrznych. Po wyłączeniu dokumentów wewnętrznych rzeczzone akta składają się z ponad 47 000 stron.
- 18 Po drugie, Komisja wyszczególniła powody, dla których — jej zdaniem — każda z wyodrębnionych wyżej kategorii jest objęta co najmniej jednym wyjątkiem ustanowionym w rozporządzeniu nr 1049/2001.
- 19 Po trzecie, Komisja oceniła, że gdyby stosowanie niektórych wyjątków stwarzało konieczność wyważania występujących w sprawie interesów, VKI nie wykazałoby istnienia po swej stronie takiego przeważającego interesu publicznego, który uzasadniałby udzielenie żadanego dostępu.
- 20 Po czwarte, Komisja wyliczyła powody, dla których w niniejszym przypadku nie było możliwe udzielenie dostępu częściowego. Zdaniem Komisji szczegółowa analiza każdego z dokumentów, która byłaby konieczna celem ewentualnego zapoznania się częściowego, wiązałyby się dla niej z nadmiernym i nieproporcjonalnym nakładem pracy.
- 21 Po piąte, Komisja uznała, że konsultacja z osobami trzecimi, od których pochodzą dokumenty, celem ewentualnego udzielenia dostępu do nich, nie była konieczna w tym przypadku, albowiem w myśl art. 4 ust. 4 rozporządzenia nr 1049/2001 jest jednoznaczne, że dokumenty te nie powinny zostać ujawnione.

- 22 W konsekwencji Komisja uznała w zaskarżonej decyzji, że wniosek skarżącej o udzielenie dostępu należy oddalić w całości.

Przebieg postępowania przed Sądem

- 23 Pismem złożonym w sekretariacie Sądu w dniu 7 stycznia 2003 r. VKI wniosło skargę o stwierdzenie nieważności zaskarżonej decyzji. W osobnym piśmie, złożonym tego samego dnia, VKI wniosło o zastosowanie trybu przyspieszonego zgodnie z art. 76a regulaminu Sądu.
- 24 W kolejnym piśmie wniesionym w dniu 8 stycznia 2003 r. VKI złożyło wniosek o przyznanie pomocy w zakresie kosztów postępowania.
- 25 W dniu 20 stycznia 2003 r. Komisja przedłożyła swoje uwagi w przedmiocie wniosku o zastosowanie trybu przyspieszonego.
- 26 Pierwsza izba Sądu, której zostało przydzielone rozstrzygnięcie sprawy, odrzuciła wniosek o zastosowanie trybu przyspieszonego orzeczeniem z dnia 28 stycznia 2003 r., które zostało doręczone skarżącemu następnego dnia.
- 27 W dniu 18 lutego 2003 r. Komisja przedłożyła swoje uwagi w przedmiocie wniosku o przyznanie pomocy w zakresie kosztów postępowania.

- 28 W dniu 10 marca 2003 r. Komisja przedłożyła odpowiedź na skargę.
- 29 Wniosek skarżącego o przyznanie pomocy w zakresie kosztów postępowania został oddalony postanowieniem Prezesa Sądu datowanym na dzień 14 marca 2003 r.
- 30 Pismem z dnia 1 kwietnia 2003 r. skarżący zrzekł się prawa do złożenia repliki.
- 31 W dniu 15 kwietnia 2003 r. BAWAG złożył wniosek o dopuszczenie do udziału w sprawie w charakterze interwenienta po stronie Komisji. Królestwo Szwecji i Republika Finlandii złożyły — odpowiednio w dniach 16 i 25 kwietnia 2003 r. — wnioski o dopuszczenie ich do udziału w sprawie w charakterze interwenientów po stronie VKI. Wreszcie w dniu 29 kwietnia 2003 r. ÖVAG i NÖ-Hypobank złożyły wspólny wniosek o dopuszczenie ich do udziału w sprawie w charakterze interwenientów po stronie Komisji.
- 32 Postanowieniem prezesa pierwszej izby Sądu z dnia 1 sierpnia 2003 r. Republika Finlandii i Królestwo Szwecji zostali dopuszczeni do udziału w sprawie w charakterze interwenientów po stronie skarżącego. Tym samym postanowieniem BAWAG oraz ÖVAG wraz z NÖ-Hypobank zostali dopuszczeni do udziału w sprawie w charakterze interwenientów po stronie Komisji.
- 33 Ponieważ powyższe wnioski zostały złożone w terminie, o którym mowa w art. 115 § 1 regulaminu, zgodnie z art. 116 § 2 regulaminu interwencji otrzymali wszystkie dokumenty procesowe, które zostały doręczone stronom.

- 34 Republika Finlandii i Królestwo Szwecji złożyły — odpowiednio w dniach 10 i 12 września 2003 r. — wnioski o uwzględnienie cofnięcia interwencji.
- 35 W dniu 26 września 2003 r. BAWAG oraz ÖVAG i NÖ-Hypobank przedłożyli swoje wnioski interwencyjne.
- 36 Ponieważ ani VKI, ani Komisja nie złożyli żadnych uwag w przedmiocie wniosków o uwzględnienie cofnięcia interwencji przedstawionych przez Republikę Finlandii i Królestwo Szwecji, postanowieniem z dnia 6 listopada 2003 r. prezes pierwszej izby zarządził wykreślenie interwencji rzeznaczonych interwenientów ze sprawy i postanowił, że VKI i Komisja poniosą swoje własne koszty związane z tymi interwencjami.
- 37 W dniu 14 listopada 2003 r. skarżący przedłożył na piśmie swoje uwagi odnośnie do wniosków interwencyjnych, zaś uwagi Komisji zostały złożone w dniu 11 listopada 2003 r.
- 38 Na podstawie art. 14 regulaminu i na wniosek pierwszej izby, po wysłuchaniu uczestników, zgodnie z art. 51 rzeznego regulaminu, Sąd postanowił przekazać rozpoznanie sprawy izbie w składzie powiększonym.
- 39 Na podstawie sprawozdania sędziego sprawozdawcy Sąd (pierwsza izba w składzie powiększonym) postanowił otworzyć procedurę ustną i w ramach środków organizacji postępowania, o których mowa w art. 64 regulaminu, wystosował na piśmie kilka pytań do Komisji i interwenientów.

- 40 W dniu 6 lipca 2004 r. Komisja i interwenienci udzielili na piśmie odpowiedzi na pytania Sądu.
- 41 Na rozprawie w dniu 28 września 2004 r. Sąd wysłuchał stanowisk uczestników i ich odpowiedzi na postawione przez niego pytania.

Żądania uczestników

- 42 Skarżący wnosi do Sądu o:
- stwierdzenie nieważności zaskarżonej decyzji;
 - nakazanie przedstawienia i przeprowadzenie analizy spornych akt celem ustalenia zasadności żądań VKI;
 - obciążenie Komisji kosztami postępowania.
- 43 Komisja wnosi do Sądu o:
- oddalenie skargi;

— obciążenie skarżącego kosztami postępowania.

44 BAWAG interweniujący po stronie Komisji wnosi do Sądu o:

— oddalenie skargi;

— obciążenie skarżącego kosztami postępowania, w tym kosztami poniesionymi przez interwenienta.

45 Na końcu ÖVAG i NÖ-Hypobank interweniujący po stronie Komisji wnoszą do Sądu o:

— oddalenie skargi;

— obciążenie skarżącego kosztami postępowania.

Co do prawa

W przedmiocie ram sporu i dopuszczalności niektórych argumentów podniesionych przez interwenientów

46 Nie ulega wątpliwości, że Komisja przyjęła zaskarżoną decyzję na podstawie rozporządzenia nr 1049/2001.

- 47 Ponadto skarga VKI opiera się w swej istocie na sześciu zarzutach. W ramach pierwszego zarzutu VKI podnosi, że odmowa dostępu do całości akt administracyjnych — bez uprzedniego konkretnego przeanalizowania każdego z poszczególnych dokumentów zawartych w tych aktach — pozostaje w sprzeczności z prawem dostępu do dokumentów, w tym w szczególności z rozporządzeniem nr 1049/2001. W ramach drugiego zarzutu VKI twierdzi, że Komisja w sposób błędny zastosowała bądź zinterpretowała wiele z wyjątków przewidzianych w art. 4 ust. 1 i 2 rozporządzenia nr 1049/2001. W ramach trzeciego zarzutu VKI podnosi, że Komisja z naruszeniem prawa doszła do wniosku, że wyważenie interesów w sprawie nie przemawia na korzyść ujawnienia akt administracyjnych będących przedmiotem jego wniosku. W ramach czwartego zarzutu VKI twierdzi, że Komisja powinna była co najmniej udzielić mu dostępu częściowego do akt. W ramach piątego zarzutu VKI twierdzi, że nieskonsultowanie się z bankami, od których pochodzą niektóre dokumenty, stanowi naruszenie przepisu art. 4 ust. 4 rozporządzenia nr 1049/2001. Wreszcie w ramach szóstego zarzutu skarżący zarzuca Komisji naruszenie art. 255 WE, art. 42 karty praw podstawowych oraz art. 5 i 10 WE.
- 48 W odnośnych wnioskach interwencyjnych BAWAG z jednej strony oraz ÖVAG i NÖ-Hypobank z drugiej strony podniosły szereg argumentów (zwanymi dalej „argumentami uzupełniającymi”), mających na celu wykazanie, że: po pierwsze, rozporządzenie nr 1049/2001 ma zastosowanie wyłącznie do dokumentów sporządzonych w ramach wspólnotowej procedury legislacyjnej; po drugie, prawo dostępu do dokumentów dotyczących spraw z zakresu konkurencji podlegało w chwili zajścia spornych zdarzeń wyłącznie przepisom rozporządzenia Rady nr 17 z dnia 6 lutego 1962 r. pierwszego rozporządzenia wprowadzającego w życie art. [81] i [82] traktatu (Dz.U. 1962, 13, str. 204); po trzecie, stowarzyszenie o statusie publiczno-prawnym, o którym mowa w rozporządzeniu nr 1049/2001, nie korzysta z prawa dostępu do dokumentów; po czwarte, wniosek VKI o udzielenie dostępu nie spełnia wymogów formalnych przewidzianych w rozporządzeniu nr 1049/2001; po piąte, rozporządzenie nr 1049/2001 jest sprzeczne z art. 255 WE w zakresie, w jakim zezwala na dostęp do dokumentów pochodzących od osób trzecich; oraz po szóste, rzeczony rozporządzenie znajduje zastosowanie wyłącznie do dokumentów, które znalazły się w posiadaniu instytucji po jego wejściu w życie, to jest po dniu 3 grudnia 2001 r.
- 49 Argumenty uzupełniające zmierzają w ten sposób do udowodnienia, po pierwsze, że rozporządzenie nr 1049/2001 nie miało zastosowania w niniejszym stanie faktycznym lub, po drugie, że zostało ono niewłaściwie zastosowane przez Komisję, lub też, w trzecim rzędzie, że stanowi ono niewłaściwą podstawę prawną dla zaskarżonej decyzji.

- 50 W konsekwencji, gdyby przyjąć, że jeden lub kilka z tych argumentów uzupełniających powinno zostać uznanych przez Sąd, argumenty te pozwoliłyby na stwierdzenie, że zaskarżona decyzja jest niezgodna z prawem. Tymczasem należy przypomnieć, że interwenienci zostali dopuszczeni do udziału w niniejszym postępowaniu po stronie Komisji, która zaś wnosi o oddalenie skargi o stwierdzenie nieważności.
- 51 Zapytani na piśmie i podczas rozprawy o zgodność argumentów uzupełniających z popieranymi żądaniami interwenienci stwierdzili co do istoty, że w świetle orzecznictwa interwenient ma prawo powołać argumenty odmienne, a nawet sprzeczne z tymi, które powołuje strona, do której się przyłączył (wyrok Trybunału z dnia 23 lutego 1961 r. w sprawie 30/59 De gezamenlijke Steenkolenmijnen in Limburg przeciwko Wysokiej Władzy, Rec. str. 3, pkt 37 oraz wyrok Sądu z dnia 6 marca 2003 r. w sprawach połączonych T-228/99 i T-233/99 Westdeutsche Landesbank Girozentrale przeciwko Komisji, Rec. str. II-435, pkt 145).
- 52 Niemniej, zgodnie z art. 40 akapit czwarty statutu Trybunału Sprawiedliwości, który znajduje zastosowanie do Sądu na mocy art. 53 tego statutu, wniosek interwencyjny ogranicza się do poparcia żądań jednej ze stron. Ponadto, zgodnie z art. 116 § 3 regulaminu, interwenient akceptuje stan sprawy, w jakim się ona znajduje w chwili jego wstąpienia. Stąd — choć powyższe przepisy te nie stoją na przeszkodzie temu, aby interwenient powołał inne argumenty niż te, które podnosi strona, do której się przyłączył — jest to dopuszczalne, pod warunkiem że nie zmienia to ram sporu i że celem interwencji pozostaje nadal popieranie żądań zgłoszonych przez tę stronę (zob. podobnie wyroki Trybunału z dnia 8 lipca 1999 r. w sprawie C-245/92 P Chemie Linz przeciwko Komisji, Rec. str. I-4643, pkt 32; z dnia 8 stycznia 2002 r. w sprawie C-248/99 P Francja przeciwko Monsanto i Komisji, Rec. str. I-1, pkt 56 oraz wyrok Sądu z dnia 3 kwietnia 2003 r. w sprawie T-119/02 Royal Philips Electronics przeciwko Komisji, Rec. str. II-1433, pkt 203 i 212).
- 53 Ponieważ w niniejszym stanie faktycznym z jednej strony przyjęcie zasadności argumentów uzupełniających pozwoliłoby na stwierdzenie niezgodności zaskarżonej decyzji z prawem, zaś z drugiej strony żądania Komisji mają na celu oddalenie skargi,

przy czym żądania te nie opierają się na zarzutach zmierzających do stwierdzenia niezgodności zaskarżonej decyzji z prawem, należy dojść do wniosku, że analiza argumentów uzupełniających doprowadziłaby do zmiany ram sporu w kształcie, jaki został określony w skardze i odpowiedzi na skargę (zob. podobnie wyroki Sądu z dnia 6 lipca 1995 r. w sprawach połączonych od T-447/93 do T-449/93 AITEC i in. przeciwko Komisji, Rec. str. II-1971, pkt 122 oraz z dnia 24 października 1997 r. w sprawie T-243/94 British Steel przeciwko Komisji, Rec. str. II-1887, pkt 72 i 73).

- 54 Co więcej, należy odrzucić argumentację interwenientów zmierzającą do wykazania, że argumenty uzupełniające popierają w swej istocie żądania Komisji, według których należy odmówić skarżącemu wnioskowanego przez niego dostępu do dokumentów. W ramach niniejszej sprawy bowiem Komisja w żadnym razie nie żądała odmówienia wnioskowanego dostępu do spornych dokumentów bez względu na uzasadnienie zaskarżonej decyzji, lecz wniosła jedynie o oddalenie skargi o stwierdzenie nieważności. Jednocześnie w ramach przeprowadzania kontroli zgodności z prawem nie leży w gestii Sądu zastępowanie Komisji celem ustalenia, czy należało odmówić dostępu do spornych dokumentów z innych powodów niż te, które zostały powołane w zaskarżonej decyzji.
- 55 Stąd argumenty uzupełniające należy odrzucić jako niedopuszczalne.

W przedmiocie pierwszego zarzutu, opartego na braku konkretnego przeanalizowania poszczególnych dokumentów objętych wnioskiem oraz czwartego zarzutu, opartego na naruszeniu prawa do dostępu częściowego

- 56 Należy przeanalizować łącznie przede wszystkim pierwszy i czwarty z zarzutów podniesionych przez skarżącego.

Argumenty stron

— W przedmiocie pierwszego zarzutu, opartego na braku konkretnego przeanalizowania poszczególnych dokumentów objętych wnioskiem

- 57 W pierwszym zarzucie VKI podnosi, że w zaskarżonej decyzji Komisja odmówiła prawa dostępu do całości akt sprawy klub Lombard, nie przeprowadzając konkretnej analizy każdego z dokumentów zawartych w tych aktach, co jest sprzeczne z rozporządzeniem nr 1049/2001. Tymczasem jedynie konkretne okoliczności dotyczące poszczególnych dokumentów mogłyby uzasadnić zastosowanie wyjątku od zasady, jaką stanowi prawo dostępu do tych dokumentów.
- 58 W odpowiedzi na pierwszy zarzut skarżącego Komisja twierdzi, że w niniejszym stanie faktycznym nie ma znaczenia, czy odmówiła ona dostępu do wszystkich dokumentów objętych wnioskiem, lecz ważne jest jedynie, czy właściwie uzasadniła odmowę w odniesieniu do wszystkich tych dokumentów. Tymczasem Komisja nie odmówiła w tym przypadku dostępu do całości akt sprawy klub Lombard, lecz — przeciwnie — wyjaśniła, dlaczego powody odmowy wymienione w art. 4 rozporządzenia nr 1049/2001 sprzeciwiają się ujawnieniu dokumentów znajdujących się w rzeczonych aktach.
- 59 Komisja dodaje, że nie jest sprzeczna z prawem wspólnotowym odmowa dostępu do różnych kategorii dokumentów bez analizowania każdego z wchodzących w jej skład dokumentów, jeśli — jak w niniejszym stanie faktycznym — powody odmowy Komisji są wyszczególnione dla każdej kategorii z osobna. Jej zdaniem Sąd orzekł wprost, że Komisja ma prawo dokonania podziału akt na kategorie, do których dostępu może następnie odmówić w całości, pod warunkiem że poda powody swej odmowy (wyrok Sądu z dnia 5 marca 1997 r. w sprawie T-105/95 WWF UK przeciwko Komisji, Rec. str. II-313, pkt 64).

- 60 Komisja wyjaśnia wreszcie, że nie dokonała analizy poszczególnych dokumentów ani części dokumentów w ramach tych kategorii, albowiem nakład pracy konieczny do przeprowadzenia tego typu operacji byłby nieproporcjonalny.

— W przedmiocie czwartego zarzutu, opartego na naruszeniu prawa do dostępu częściowego

- 61 VKI twierdzi, że całkowita odmowa dostępu do akt mogłaby być uzasadniona jedynie wtedy, gdyby całość znajdujących się w nich dokumentów była objęta jednym lub kilkoma wyjątkami z art. 4 rozporządzenia 1049/2001. Ponieważ przesłanka ta nie została zbadana w niniejszym stanie faktycznym, skarżący winien co najmniej mieć prawo do dostępu częściowego. „Godna uszanowania” troska Komisji o ograniczenie nakładu swej pracy nie może jego zdaniem prowadzić do unicestwienia szans na uzyskanie odszkodowania za szkodę poniesioną przez konsumentów w wyniku porozumienia.
- 62 Komisja nie zgadza się z tymi argumentami. Przyznaje ona wprawdzie, że orzecznictwo Trybunału i Sądu uznaje istnienie prawa do częściowego dostępu do dokumentów. Niemniej Komisja podkreśla, że można odmówić tego typu dostępu, jeśli wiąże się on z nieproporcjonalnym wysiłkiem danej instytucji.
- 63 Zdaniem Komisji wysiłek, jakiego wymagają przeszło 47 000-stronicowe akta, byłby siłą rzeczy nieproporcjonalny. Tak jest z pewnością w przypadku, gdy liczba dokumentów, które mogą zostać ujawnione, jest bardzo ograniczona, przy czym dokumenty te są w sposób oczywisty bezużyteczne. Ponieważ akta zostały ułożone w sposób chronologiczny, udzielenie dostępu częściowego oznaczałoby konieczność przejrzenia ich w całości. Ponadto zadanie polegające na sporządzeniu spisu treści dla całości akt byłoby w świetle stosowania wyjątków z art. 4 rozporządzenia nr 1049/2001 tak samo nieproporcjonalne jak udzielenie dostępu częściowego. Komisja przyznaje, że nieproporcjonalny charakter niezbędnego wysiłku nie stanowi

sam w sobie powodu odmowy. Niemniej jednak, jeżeli z analizy ściśle zdefiniowanych kategorii dokumentów wynika, iż należy odmówić dostępu, analizowanie dodatkowo każdego z dokumentów w ramach poszczególnych kategorii byłoby bezprzedmiotowe.

- 64 BAWAG oraz ÖVAG wraz z NÖ-Hypobank popierają w istocie argumenty Komisji. Wyjaśniają one, że skoro wnioskodawca wyraźnie określił swój interes we wniosku o udzielenie dostępu, wymaganie od instytucji, do której złożono wniosek, udzielenia częściowego dostępu do dokumentów, które nie służą celom, jakie realizuje wniosek, byłoby nieproporcjonalne.

Ocena Sądu

- 65 Bezspornym jest, że Komisja nie przeprowadziła konkretnej analizy każdego z dokumentów wchodzących w skład akt sprawy klub Lombard z osobna. Podczas rozprawy Komisja potwierdziła, że w odpowiedzi na wniosek potwierdzający skarżącego podzieliła ona akta sprawy klub Lombard na jedenaście różnych kategorii dokumentów, przy pominięciu dokumentów wewnętrznych, nie przeprowadzając wszakże analizy każdego z nich. Jak wynika ponadto z zaskarżonej decyzji, po zdefiniowaniu rzeczonych kategorii Komisja uznała, że „co najmniej jeden wyjątek przewidziany w art. 4 rozporządzeniu nr 1049/2001 dotyczy poszczególnych kategorii dokumentów, przy czym brak jest przeważającego interesu publicznego przemawiającego za jego ujawnieniem”. Komisja wyjaśniła następnie, że „z powodów związanych z zasadą proporcjonalności, nie wydaje się ani niezbędne, ani użyteczne przeprowadzanie analizy dokumentów, które wykraczają poza ramy wyżej wymienionych kategorii”. Jednocześnie Komisja stwierdziła „pomocniczo”, że publikacja decyzji w sprawie klub Lombard wystarcza dla „zachowania” interesu skarżącego.
- 66 Mając na względzie powyższe okoliczności, należy zatem ustalić, czy Komisja miała co do zasady obowiązek przeprowadzenia konkretnej analizy każdego z dokumentów objętych wnioskiem z osobna, a następnie — w przypadku odpowiedzi twierdzącej — zbadać, w jakim zakresie ów obowiązek przeprowadzenia analizy mógł zostać ograniczony w świetle pewnych wyjątków związanych w szczególności z wynikającym stąd nakładem pracy.

— W przedmiocie obowiązku przeprowadzenia konkretnej i indywidualnej analizy dokumentów

- 67 Artykuł 2 rozporządzenia nr 1049/2001 ustanawia zasadę prawa dostępu do dokumentów instytucji. Artykuł 4 rozporządzenia nr 1049/2001 wymienia szereg wyjątków od prawa dostępu. Wreszcie art. 6–8 rozporządzenia nr 1049/2001 ustanawiają określoną procedurę, według której powinny być załatwiane wnioski o udzielenie dostępu.
- 68 Z powyższych przepisów wynika, że instytucja, do której wpłynął wniosek o udzielenie dostępu do dokumentów na podstawie rozporządzenia nr 1049/2001, ma obowiązek przeanalizowania i udzielenia odpowiedzi na ten wniosek, a w szczególności ustalenia, czy w przypadku wnioskowanych dokumentów znajduje zastosowanie któryś z wyjątków przewidzianych w art. 4 owego rozporządzenia.
- 69 Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem analiza wymagana przy załatwianiu wniosku o udzielenie dostępu do dokumentów musi dotyczyć tego konkretnego dokumentu. W istocie sama okoliczność, iż dokument dotyczy interesu chronionego przez jeden z wyjątków, nie jest wystarczająca dla uzasadnienia stosowania danego wyjątku (zob. podobnie wyrok Sądu z dnia 13 września 2000 r. w sprawie T-20/99 Denkavit Nederland przeciwko Komisji, Rec. str. II-3011, pkt 45). Stosowanie takiego wyjątku może co do zasady być uzasadnione jedynie, w przypadku gdy instytucja uprzednio ustaliła, po pierwsze, czy udzielenie dostępu do dokumentu stanowiłoby rzeczywiste i konkretne zagrożenie dla chronionego interesu oraz, po drugie, w przypadkach, o których mowa w art. 4 ust. 2 i 3 rozporządzenia nr 1049/2001, czy nie istnieje żaden przeważający interes publiczny uzasadniający ujawnienie danego dokumentu. Z drugiej strony ryzyko naruszenia interesu chronionego winno być rzeczywiście przewidywalne, a nie tylko czysto hipotetyczne (zob. podobnie wyrok Sądu z dnia 7 lutego 2002 r. w sprawie T-211/00 Kuijer przeciwko Radzie, Rec. str. II-485, pkt 56, zwany dalej „wyrokiem Kuijer II”). Dlatego badanie, jakie winna przeprowadzić instytucja celem stosowania wyjątku, musi być przeprowadzone konkretnie dla danego dokumentu, co musi wynikać z uzasadnienia decyzji (zob. podobnie wyroki Sądu z dnia 6 kwietnia 2000 r. w sprawie T-188/98 Kuijer przeciwko Radzie, Rec. str. II-1959, pkt 38, zwany dalej „wyrokiem Kuijer I” oraz z dnia 19 lipca 1999 r. w sprawie T-14/98 Hautala przeciwko Radzie, Rec. str. II-2489, pkt 67).

- 70 Ta konkretna analiza musi ponadto zostać przeprowadzona dla każdego z dokumentów objętych wnioskiem. Jak wynika z rozporządzenia nr 1049/2001, wszystkie wyjątki wymienione w art. 4 ust. 1–3 stosują się do „dokumentu”.
- 71 Konieczność tego typu analizy konkretnej i indywidualnej — w przeciwieństwie do analizy ogólnej i abstrakcyjnej — znajduje swe potwierdzenie w orzecznictwie dotyczącym stosowania zbioru zasad postępowania.
- 72 W istocie zbiór zasad postępowania, którego zasady zostały częściowo powtórzone w art. 4 rozporządzenia nr 1049/2001, wprowadził pierwszą grupę wyjątków zobowiązujących instytucję do odmowy dostępu do dokumentu, jeśli jego udostępnienie „mogłoby naruszyć” interes chroniony przez wyjątki. Sąd zresztą zawsze konsekwentnie orzekał, że z użycia czasownika „móc” w trybie warunkowym należy wnioskować, iż przed wydaniem decyzji w przedmiocie dostępu do dokumentów Komisja ma obowiązek zbadać „w stosunku do każdego wnioskowanego dokumentu”, czy w świetle dostępnych jej informacji ujawnienie dokumentu istotnie mogłoby naruszyć któryś z interesów chronionych przez system wyjątków (wyroki Sądu z dnia 6 lutego 1998 r. w sprawie T-124/96 Interporc przeciwko Komisji, Rec. str. II-231, pkt 52 oraz z dnia 12 października 2000 r. T-123/99 JT’s Corporation przeciwko Komisji, Rec. str. II-3269, pkt 64). Uwzględniając podtrzymanie użycia trybu warunkowego w art. 4 ust. 1–3 rozporządzenia nr 1049/2001, orzecznictwo powstałe na kanwie zbioru zasad postępowania przekłada się na rozporządzenie nr 1049/2001. Należy zatem stwierdzić, że instytucja ma obowiązek ocenić w sposób konkretny i indywidualny zastosowanie wyjątków od prawa dostępu w stosunku do każdego z dokumentów objętych wnioskiem.
- 73 Z drugiej strony, jak słusznie podkreśla Komisja, Sąd rzeczywiście orzekł w wyżej wymienionym w pkt 59 wyroku w sprawie WWF UK przeciwko Komisji (pkt 64), że instytucja ma obowiązek wskazać — co najmniej według kategorii dokumentów — powody, dla których uważa ona, że objęte skierowanym do niej wnioskiem dokumenty są związane z rodzajem informacji, których dotyczy wyjątek. Niemniej jednak bez względu na rozstrzygnięcie kwestii, czy punkt, na którym opiera się

Komisja, ustanawia wyłącznie zasadę dotyczącą uzasadnienia, niezbędne jest tak czy inaczej dokonanie analizy konkretnej i indywidualnej, albowiem nawet gdyby było oczywistym, że wniosek o udzielenie dostępu dotyczy dokumentów objętych wyjątkiem, dopiero tego typu analiza pozwala instytucji na ocenienie możliwości udzielenia wnioskodawcy dostępu częściowego zgodnie z art. 4 ust. 6 rozporządzenia nr 1049/2001. W ramach stosowania zbioru zasad postępowania Sąd odrzucił już zresztą jako niewystarczającą ocenę dokumentów dokonaną według kategorii zamiast pod kątem konkretnych informacji zawartych w tych dokumentach, albowiem analiza, której oczekuje się od instytucji, powinna pozwolić jej na konkretną ocenę, czy powołany wyjątek rzeczywiście odnosi się do całości informacji zawartych w rzeczonych dokumentach (ww. w pkt 72 wyrok w sprawie *JT's Corporation* przeciwko Komisji, pkt 46).

74 Należy zatem dojść do wniosku, że z chwilą otrzymania wniosku na podstawie rozporządzenia nr 1049/2001 instytucja ma co do zasady obowiązek dokonać konkretnej i indywidualnej oceny treści dokumentów objętych wnioskiem.

75 Rzeczona zasada nie oznacza jednak, że przeprowadzenie tego typu analizy jest wymagane w każdych okolicznościach. Ponieważ konkretna i indywidualna analiza, której co do zasady powinna dokonać instytucja w odpowiedzi na wniosek o udzielenie dostępu, złożony na podstawie rozporządzenia nr 1049/2001, ma na celu umożliwienie danej instytucji zarówno oceny, w jakim zakresie znajduje zastosowanie wyjątek od prawa dostępu, jak i oceny możliwości udzielenia dostępu częściowego, tego typu analiza może nie być konieczna, gdy ze względu na szczególne okoliczności danej sprawy jest oczywiste, że należy udzielić dostępu bądź go odmówić. Z taką sytuacją możemy mieć do czynienia w szczególności, gdy pewne dokumenty są albo ewidentnie objęte w całości wyjątkiem od prawa dostępu albo, przeciwnie, ewidentnie dostępne w całości, bądź też były już uprzednio przedmiotem konkretnej i indywidualnej oceny Komisji dokonanej w podobnych okolicznościach.

- 76 W niniejszym stanie faktycznym bezspornym jest, że Komisja oparła zaskarżoną decyzję na ogólnej analizie dokumentów akt sprawy klub Lombard według kategorii. Równie bezspornym jest to, że Komisja nie dokonała konkretnej i indywidualnej analizy dokumentów objętych wnioskiem o udzielenie dostępu celem weryfikacji stosowania powołanych wyjątków lub możliwości udzielenia dostępu częściowego.
- 77 Należy zatem zbadać, czy wniosek skarżącego dotyczył dokumentów, w stosunku do których ze względu na dane okoliczności faktyczne nie było konieczne dokonanie takiej indywidualnej i konkretnej analizy.
- 78 W tym względzie Komisja uznała w zaskarżonej decyzji, że dokumenty objęte wnioskiem skarżącego podpadały pod cztery różne wyjątki od prawa dostępu.
- 79 Pierwszy z wyjątków powołanych przez Komisję dotyczy ochrony celu kontroli, o której mowa w art. 4 ust. 2 tiret trzecie rozporządzenia nr 1049/2001. W zaskarżonej decyzji Komisja uzasadniła stosowanie tego wyjątku, opierając się w istocie na dwóch elementach.
- 80 Po pierwsze, zdaniem Komisji decyzja w sprawie klub Lombard stanowi przedmiot szeregu zawisłych przed Sądem skarg o stwierdzenie nieważności, w sprawie których Sąd nie wydał jeszcze wyroku. W konsekwencji dostęp osób trzecich do tych dokumentów mógłby wywrzeć wpływ na nową ocenę, jakiej być może będzie musiała ona dokonać w przypadku stwierdzenia nieważności, jak również mógłby skłonić skarżących do podniesienia w ramach tych skarg pewnych nowych kwestii prawnych.

- 81 Po drugie, zdaniem Komisji znaczna liczba dokumentów zawartych w tych aktach została przedłożona przez przedsiębiorstwa ukarane decyzją w sprawie klub Lombard albo na podstawie komunikatu Komisji o nienakładaniu grzywny lub zmniejszeniu jej wymiaru w sprawach dotyczących porozumień (Dz.U. 1996, C 207, str. 4), które miały zastosowanie w chwili zdarzeń, albo w ramach wniosków o udzielenie informacji lub kontrolę na podstawie art. 11 i 14 rozporządzenia nr 17. W konsekwencji przyznanie osobom trzecim możliwości dostępu do nich odwiódłoby przedsiębiorstwa od współpracy z Komisją i zaszkodziłoby kontroli lub śledztwu w przyszłych sprawach. To samo rozumowanie znajdowałoby zastosowanie do dokumentów sporządzonych przez osoby trzecie.
- 82 Niemniej jednak Sąd ocenia, że Komisja nie mogła sformułować tak ogólnego wniosku odnoszącego się do całości akt sprawy klub Lombard bez uprzedniego przeprowadzenia konkretnej i indywidualnej analizy składających się na nie dokumentów.
- 83 Przede wszystkim z zaskarżonej decyzji nie wynika, jakoby Komisja dokonała konkretnej weryfikacji, czy każdy z dokumentów objętych wnioskiem istotnie zawierał się w jednej z jedenastu wyodrębnionych kategorii. Przeciwnie, motywy uzasadniające zaskarżoną decyzję, potwierdzone przez Komisję podczas rozprawy, wskazują na to, że Komisja dokonała tego podziału co najmniej w części w sposób abstrakcyjny. Wydaje się, że Komisja działała ponadto raczej na podstawie wyobrażenia, jakie posiadała o dokumentach z akt sprawy klub Lombard, niż na podstawie rzeczywistej analizy. Stąd ów podział na kategorie ma charakter przybliżony zarówno z punktu widzenia jego wyczerpującego charakteru, jak i z punktu widzenia jego dokładności.
- 84 Rozważania przedstawione przez Komisję tak w zaskarżonej decyzji, jak i zresztą w odpowiedzi na skargę, pozostają niejasne i ogólne. W braku analizy indywidualnej, to jest analizy dokumentu po dokumencie, rozważania te nie pozwalają na

stwierdzenie z dostateczną pewnością i w konkretny sposób, czy argumentacja Komisji — nawet zakładając co do zasady jej słuszność — znajduje zastosowanie do całości dokumentów z akt sprawy klub Lombard. Wyrażone przez Komisję obawy pozostają w stadium zwykłych założeń, a zatem są przesadnie hipotetyczne.

- 85 W istocie nic nie wskazuje na to, że całość dokumentów, których dotyczy wnioski, jest w sposób oczywisty objęta powołanym wyjątkiem. W pkt 1 zaskarżonej decyzji Komisja sama zauważa, że „wyjątek przewidziany w art. 4 ust. 2 tiret trzecie stosuje się w dużej części do pewnych dokumentów, wręcz zupełnie do wszystkich kategorii”.
- 86 Wprawdzie w tabeli dołączonej do odpowiedzi na skargę Komisja wskazała, że jej zdaniem powołany wyjątek znajduje zastosowanie do całości dokumentów znajdujących się w aktach. Tymczasem, co też wynika z rozważań przedstawionych w poprzednim punkcie, rzeczona tabela stanowi zaprzeczenie uzasadnienia zaskarżonej decyzji.
- 87 Tak czy inaczej z uzasadnienia zaskarżonej decyzji nie wynika, jakoby każdy z dokumentów składających się na akta sprawy klub Lombard rozpatrywany indywidualnie był w całości objęty wyjątkiem, o którym mowa w art. 4 ust. 2 tiret trzecie rozporządzenia nr 1049/2001. Nie wydaje się bowiem, jakoby ujawnienie wszelkich informacji w nich zawartych naruszało cele kontroli lub śledztwa Komisji.
- 88 Brak konkretnej i indywidualnej analizy dokumentów, których dotyczy wnioski skarżącego, nie znajduje zatem uzasadnienia w odniesieniu do dokumentów potencjalnie objętych pierwszym z wyjątków powołanych przez Komisję.

- 89 Takie samo stwierdzenie narzuca się w odniesieniu do dokumentów objętych zgodnie z treścią zaskarżonej decyzji drugim, trzecim i czwartym wyjątkiem. Rzeczone wyjątki związane są z ochroną interesów handlowych (art. 4 ust. 2 tiret pierwsze rozporządzenia nr 1049/2001), z ochroną postępowania sądowego (art. 4 ust. 2 tiret drugie rozporządzenia nr 1049/2001) lub z ochroną prywatności i integralności osoby fizycznej [art. 4 ust. 1 lit. b) rozporządzenia nr 1049/2001]. Jak wynika z punktów 2, 3, 10, 12 i 13 zaskarżonej decyzji, wyjątki te dotyczą zdaniem Komisji jedynie części dokumentów, o które chodzi we wniosku. W szczególności w pkt 13 zaskarżonej decyzji Komisja stwierdza, że „istnieje możliwość, że duża część dokumentów sporządzonych przez dane banki lub przez osoby trzecie zawiera również informacje, których ujawnienie mogłoby wywołać wpływ na prywatność i integralność osób fizycznych”.
- 90 Z zaskarżonej decyzji wynika zatem, że powołane przez Komisję wyjątki niekoniecznie dotyczą całości akt sprawy klub Lombard oraz że nawet w przypadku dokumentów, do których mogłyby się ewentualnie odnosić, mogłyby one dotyczyć jedynie niektórych fragmentów tych dokumentów.
- 91 Interwienienci powołują się na wyjątek z art. 4 ust. 3 rozporządzenia nr 1049/2001. Twierdzą oni, że decyzja w sprawie klub Lombard stanowiła przedmiot szeregu skarg o stwierdzenie nieważności, a zatem nie stanowi ona jeszcze decyzji „wydanej” w rozumieniu art. 4 ust. 3, co uzasadnia odmowę dostępu w całości. Tymczasem, ponieważ wyjątek ten nie był powołany przez Komisję w zaskarżonej decyzji, nie należy do właściwości Sądu jej zastępowanie celem ustalenia, czy istotnie wyjątek ten znajduje zastosowanie do dokumentów, których dotyczy wnioski.
- 92 W konsekwencji Komisja co do zasady nie mogła zwolnić się z dokonania konkretnej i indywidualnej analizy każdego z dokumentów, których dotyczy wnioski, w celu oceny stosowania wyjątków lub możliwości udzielenia dostępu częściowego.

93 Niemniej jednak, skoro w przedmiotowym stanie faktycznym Komisja zaniechała przeprowadzania takiej analizy, należy ustalić, czy instytucja ma prawo uzasadnienia całkowitej odmowy dostępu do dokumentów ze względu na znaczny nakład pracy, z jakim jej zdaniem wiąże się rzeczona analiza.

— W przedmiocie stosowania wyjątku związanego z nakładem pracy wymagany dla dokonania konkretnej i indywidualnej analizy

94 Zgodnie z art. 6 ust. 3 rozporządzenia nr 1049/2001 „[w] przypadku wniosków odnoszących się do bardzo długich dokumentów lub bardzo dużej liczby dokumentów, rzeczona instytucja może nieformalnie porozumiewać się z wnioskodawcą w celu znalezienia optymalnego rozwiązania”.

95 W przedmiotowym stanie faktycznym z akt sprawy wynika, że w dniu 24 lipca 2002 r. odbyło się spotkanie skarżącego i Komisji, ale ani owo spotkanie, ani późniejsze kontakty nie doprowadziły do znalezienia rozwiązania.

96 Rozporządzenie nr 1049/2001 nie zawiera żadnego przepisu, który w braku optymalnego rozwiązania ustalonego z wnioskodawcą wyraźnie zezwalałby instytucji na ograniczenie zakresu analizy, jaką normalnie ma ona obowiązek przeprowadzić w odpowiedzi na wniosek o udzielenie dostępu do dokumentów.

97 W części wstępnej zaskarżonej decyzji Komisja wszakże uzasadnia w istocie brak konkretnej i indywidualnej analizy spornych dokumentów zastosowaniem zasady proporcjonalności. Komisja stwierdza w szczególności, że „[z] powodów związanych z zasadą proporcjonalności, nie wydaje się ani niezbędne, ani użyteczne przeprowadzanie analizy dokumentów, które wykraczają poza ramy [wyżej wymienionych] kategorii”. Komisja powołała się również na stosowanie zasady proporcjonalności w pkt 10, 13 i 24 zaskarżonej decyzji.

- 98 Należy zatem zbadać, czy od zasady dokonywania konkretnej i indywidualnej analizy dokumentów, objętych wnioskiem złożonym na podstawie rozporządzenia nr 1049/2001, istotnie można odstąpić ze względu na zasadę proporcjonalności.
- 99 Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem zasada proporcjonalności wymaga, aby akty wydawane przez instytucje wspólnotowe nie przekraczały granic tego, co jest stosowne i konieczne dla realizacji wyznaczonych celów, przy czym w przypadku możliwości wyboru spośród szeregu odpowiednich środków należy uciekać się do tego, który jest najmniej uciążliwy, zaś powodowane niedogodności nie mogą być nadmierne w stosunku do realizowanych celów (wyrok Trybunału z dnia 5 maja 1998 r. w sprawie C-157/96 National Farmers' Union i in., Rec. str. I-2211, pkt 60 oraz wyrok Sądu z dnia 27 września 2002 r. w sprawie T-211/02 Tideland Signal przeciwko Komisji, Rec. str. II-3781, pkt 39). Zasada proporcjonalności wymaga również, aby odstępstwa nie przekraczały granic tego, co jest stosowne i konieczne dla osiągnięcia zamierzonego celu (wyrok Trybunału z dnia 15 maja 1986 r. w sprawie 222/84 Johnston, Rec. str. 1651, pkt 38 oraz ww. w pkt 69 wyrok w sprawie Hautala przeciwko Radzie, pkt 85).
- 100 Stąd odmowa instytucji dotycząca przeprowadzenia konkretnej i indywidualnej analizy dokumentów stanowiących przedmiot wniosku o udzielenie dostępu stanowi co do zasady oczywiste naruszenie zasady proporcjonalności. Konkretna i indywidualna analiza spornych dokumentów nie tylko pozwala instytucji na osiągnięcie celu realizowanego przez wyjątki, o których mowa w art. 4 ust. 1–3 rozporządzenia nr 1049/2001, lecz również prowadzi do zidentyfikowania poszczególnych dokumentów, które są w całości lub w części objęte rzeczonymi wyjątkami. Tym samym stanowi ona w stosunku do prawa dostępu środek mniej uciążliwy od całkowitej odmowy przeprowadzenia analizy.
- 101 Należy wszakże mieć na względzie możliwość przedłożenia przez wnioskodawcę na podstawie rozporządzenia nr 1049/2001 wniosku o udzielenie dostępu dotyczącego oczywiście nierozsądnej liczby dokumentów, czasami z powodów błahych, który to wniosek wymaga przy jego załatwianiu takiego nakładu pracy, który może w istotny sposób sparaliżować dobre funkcjonowanie instytucji. Należy również zauważyć, że gdy wniosek dotyczy znacznej liczby dokumentów, prawo instytucji do poszukiwania

„optymalnego rozwiązania” w porozumieniu z wnioskodawcą w trybie art. 6 ust. 3 rozporządzenia nr 1049/2001 odzwierciedla możliwość uwzględnienia — choć w sposób wyjątkowo ograniczony — ewentualnej konieczności pogodzenia interesów wnioskodawcy z interesami dobrej administracji.

- 102 Stąd w szczególnych przypadkach, gdy konkretna i indywidualna analiza dokumentów pociągałaby za sobą nieproporcjonalny nakład pracy administracyjnej, instytucja musi zachować możliwość wyważenia z jednej strony interesu publicznego dostępu do dokumentów, a z drugiej strony wynikającego stąd nakładu pracy celem zachowania w tych szczególnych przypadkach interesu dobrej administracji (zob. analogicznie ww. w pkt 69 wyrok w sprawie Hautala przeciwko Radzie, pkt 86).
- 103 Możliwość ta pozostaje wszakże zarezerwowana dla szczególnych przypadków.
- 104 Mianowicie, po pierwsze, konkretna i indywidualna analiza dokumentów objętych wnioskiem o udzielenie dostępu na podstawie rozporządzenia nr 1049/2001 stanowi jeden z podstawowych obowiązków instytucji w odpowiedzi na tego typu wnioski.
- 105 Po drugie, publiczny dostęp do dokumentów instytucji jest wyrazem zasady, podczas gdy możliwość odmowy stanowi wyjątek (zob. analogicznie z zasadą ustanowioną dla stosowania zbioru zasad postępowania, wyrok w sprawie Kuijer II, pkt 55).
- 106 Po trzecie, wyjątki od zasady dostępu do dokumentów należy interpretować w sposób ścisły [zob. analogicznie ze zbiorem zasad postępowania wyrok Sądu z dnia 10 października 2001 r. w sprawie T-111/00 British American Tobacco International

(Investments) przeciwko Komisji, Rec. str. II-2997, pkt 40]. Powyższe orzecznictwo podkreśla względy, dla których należy interpretować w sposób nad wyraz ścisły ograniczenia przewidziane w zakresie staranności, jaką zwykle musi wykazać się instytucja przy ustalaniu stosowania wyjątku, albowiem z chwilą otrzymania wniosku ograniczenia te podnoszą ryzyko naruszenia prawa dostępu.

- 107 Po czwarte, w wielu okolicznościach uprawnienie Komisji do nieprzeprowadzania konkretnej i indywidualnej analizy w sytuacji, gdy jest ona konieczna, byłoby sprzeczne z zasadą dobrej administracji, która stanowi jedną z gwarancji wynikających ze wspólnotowego porządku prawnego w ramach postępowań administracyjnych, z którą łączy się obowiązek właściwej instytucji do dokonania starannej i bezstronnej analizy wszystkich okoliczności danego przypadku (wyroki Sądu z dnia 24 stycznia 1992 r. w sprawie T-44/90 *La Cinq* przeciwko Komisji, Rec. str. II-1, pkt 86 oraz z dnia 11 lipca 1996 r. w sprawach połączonych T-528/93, T-542/93, T-543/93 i T-546/93 *Métropole télévision* i in. przeciwko Komisji, Rec. str. II-649, pkt 93).
- 108 Po piąte, wzięcie pod uwagę nakładu pracy wymaganego w związku z wykonywaniem prawa dostępu i interesu wnioskodawcy nie ma co do zasady znaczenia przy ustalaniu zakresu tego prawa.
- 109 Natomiast co się tyczy interesu wnioskodawcy, to zgodnie z art. 6 ust. 1 rozporządzenia nr 1049/2001 wnioskodawca nie jest zobowiązany do uzasadnienia wniosku, a zatem nie ma zwykle obowiązku wykazywania się jakimkolwiek interesem.
- 110 W odniesieniu do nakładu pracy koniecznego do załatwienia wniosku rozporządzenie nr 1049/2001 wprost przewiduje możliwość, aby wniosek o udzielenie dostępu dotyczył dużej liczby dokumentów, skoro art. 7 ust. 3 i art. 8 ust. 2 rozporządzenia stanowią, że termin na rozpatrzenie, odpowiednio początkowego wniosku i wniosku potwierdzającego, może wyjątkowo zostać przedłużony dla przykładu wtedy, gdy wniosek dotyczy bardzo długiego dokumentu lub bardzo dużej liczby dokumentów.

- 111 Po szóste, nakład pracy konieczny dla dokonania analizy wniosku zależy nie tylko od liczby i objętości dokumentów, których dotyczy wnioski, ale również od ich rodzaju. Dlatego konieczność przeprowadzenia konkretnej i indywidualnej analizy bardzo dużej liczby dokumentów w niczym nie przesądza sama w sobie nakładu pracy niezbędnego dla załatwienia wniosku o udzielenie dostępu, albowiem ów nakład pracy zależy również od dokładności, jakiej wymaga rzeczona analiza.
- 112 W konsekwencji jedynie wyjątkowo oraz wyłącznie wtedy, gdy nakład pracy administracyjnej spowodowany konkretną i indywidualną analizą dokumentów okazuje się szczególnie znaczny, przekraczając w ten sposób granice tego, czego można rozsądnie oczekiwać, dopuszcza się wyjątek od rzeczzonego obowiązku przeprowadzenia analizy (zob. analogicznie wyrok w sprawie Kuijer II, pkt 57).
- 113 Ponadto, ponieważ prawo dostępu do dokumentów będących w posiadaniu instytucji stanowi zasadę, to na instytucji, która powołuje się na wyjątek wpływający z nierozsądnego charakteru żądanej we wniosku usługi, spoczywa ciężar udowodnienia jego rozmiarów.
- 114 Na koniec, gdy instytucja dostarczyła dowodów na nierozsądny charakter administracyjnego nakładu wpływającego z konkretnej i indywidualnej analizy dokumentów objętych wnioskiem, ma ona obowiązek podjąć próby porozumienia z wnioskodawcą zarówno celem zapoznania się lub skonkretyzowania jego interesu w uzyskaniu spornych dokumentów, jak i celem przeanalizowania konkretnych opcji, jakie ma do swojej dyspozycji dla przyjęcia środka mniej uciążliwego od konkretnej i indywidualnej analizy dokumentów. Skoro prawo dostępu do dokumentów stanowi zasadę, w tym kontekście instytucja nadal pozostaje w obowiązku uprzywilejowania opcji, która nie stanowiąc sama w sobie zadania przekraczającego granice tego, czego można rozsądnie oczekiwać, jest najbardziej korzystna dla prawa dostępu wnioskodawcy.

- 115 Z powyższego wynika, że instytucja może zwolnić się całkowicie z obowiązku dokonania konkretnej i indywidualnej analizy dopiero po rzeczywistym przestudiowaniu wszystkich innych potencjalnych opcji i po wyjaśnieniu w swej decyzji w sposób szczegółowy powodów, dla których również owe różne opcje pociągają za sobą nierozsądny nakład pracy.
- 116 W przedmiotowym stanie faktycznym należy zatem zbadać, czy Komisja znajdowała się w takiej sytuacji, w której konkretna i indywidualna analiza dokumentów objętych wnioskiem wiązałaby się dla niej z nakładem przekraczającym granice tego, czego można rozsądnie oczekiwać tak, iż mogła ona — uwzględniając interes skarżącego — rozważać inne opcje zmierzające do załatwienia wniosku celem przyjęcia w tym przypadku środków mniej uciążliwych z punktu widzenia nakładu jej pracy.
- 117 Jeśli chodzi przede wszystkim o nierozsądny charakter konkretnej i indywidualnej analizy każdego z dokumentów objętych wnioskiem, należy zauważyć, że zaskarżona decyzja nie wymienia dokładnej liczby dokumentów zawartych w aktach sprawy klub Lombard, lecz jedynie liczbę składających się na nie stron. Proste odesłanie do liczby stron nie jest samo w sobie wystarczające dla dokonania oceny nakładu pracy, z jaką wiąże się konkretna i indywidualna analiza. Niemniej jednak, mając na względzie zarówno kategorie wyodrębnione przez Komisję w zaskarżonej decyzji, jak i charakter spornych akt, z akt wynika jasno, że przedmiotowe dokumenty są bardzo liczne.
- 118 Ponadto zapoznanie się z aktami składającymi się z przeszło 47 000 stron zawierającymi liczne dokumenty, takie jak te, które mieszczą się w ramach kategorii wyodrębnionych przez Komisję, jest ze swej natury zadaniem niezwykle znaczącym.
- 119 Po pierwsze, wydaje się, iż dokumenty z akt sprawy klub Lombard są ułożone w porządku chronologicznym. W tej kwestii podczas rozprawy Komisja wyjaśniła, że

mając na względzie datę zaskarżonej decyzji, dokumenty objęte wnioskiem skarżącego nie zostały jeszcze sklasyfikowane w rejestrze, o którym mowa w art. 11 rozporządzenia nr 1049/2001, którego zakres ma być stopniowo rozszerzany w myśl art. 8 ust. 1 decyzji Komisji z dnia 5 grudnia 2001 r. zmieniającej jej regulamin wewnętrzny.

- 120 Po drugie, wzięwszy pod uwagę główne kategorie wyodrębnione przez Komisję, jak również uzasadnienie zaskarżonej decyzji, należy dopuścić możliwość, że dokumenty objęte wnioskiem skarżącego zawierają liczne informacje, które powinny stanowić przedmiot konkretnej analizy pod kątem wyjątków od prawa dostępu, w tym w szczególności informacje zdolne naruszyć ochronę interesów handlowych banków, których dotyczą akta sprawy klub Lombard.
- 121 Po trzecie, wzięwszy pod uwagę główne kategorie wyodrębnione przez Komisję, należy również dopuścić możliwość, że akta sprawy klub Lombard składają się z dużej liczby dokumentów pochodzących od osób trzecich. W konsekwencji rozmiary pracy wymaganej dla przeanalizowania w sposób konkretny dokumentów zawartych w tych aktach mogłyby wzrosnąć wskutek konieczności przeprowadzenia ewentualnych konsultacji z owymi osobami trzecimi w trybie art. 4 ust. 4 rozporządzenia nr 1049/2001.
- 122 W niniejszym stanie faktycznym istnieje zatem szereg wskazówek pozwalających przypuszczać, że konkretna i indywidualna analiza wszystkich dokumentów akt sprawy klub Lombard mogłaby wiązać się z niezwykle istotnym nakładem pracy. Niemniej jednak — bez potrzeby rozstrzygania w sposób ostateczny, czy owe wskazówki stanowiły prawnie wystarczający dowód na to, że niezbędny nakład pracy przekraczał granice tego, czego można rozsądnie oczekiwać od Komisji — należy przypomnieć, że zaskarżona decyzja, która ogólnie odmawia skarżącemu wszelkiego dostępu, mogłaby być uznana za zgodną z prawem jedynie, w przypadku gdyby Komisja uprzednio wyjaśniła w konkretny sposób powody, dla których opcje będące alternatywą dla konkretnej i indywidualnej analizy każdego z dokumentów objętych wnioskiem również wiązały się z nierozsądnym nakładem pracy.

- 123 W niniejszej sprawie skarżący zawiadomił Komisję w dniu 14 czerwca 2002 r., że jego kroki zmierzały do umożliwienia mu przedstawienia określonych dowodów w ramach postępowań toczących się przed sądami austriackimi przeciwko BAWAG.
- 124 Jasnym jest również, że w dniu 24 lipca 2002 r. podczas spotkania ze służbami Komisji przedstawiciele VKI wspomnieli o gotowości skarżącego do zobowiązania się na piśmie do wykorzystania uzyskanych informacji wyłącznie w celu dochodzenia praw konsumentów.
- 125 Ponadto we wniosku potwierdzającym z dnia 26 września 2002 r. skarżący oświadczył, że nie jest zainteresowany w istocie dokumentami wewnętrznymi Komisji, co zresztą skłoniło Komisję do wyłączenia tych dokumentów z zakresu jej analizy w ramach zaskarżonej decyzji.
- 126 Mimo tych okoliczności z uzasadnienia zaskarżonej decyzji nie wynika, jakoby Komisja rozważyła była w sposób konkretny i wyczerpujący różne opcje, jakie miała do dyspozycji przy dochowaniu staranności, które nie wiązałyby się dla niej z nierozsądnym nakładem pracy, a które wszakże zwiększałyby szanse na to, aby skarżący mógł skorzystać z prawa dostępu do rzeczonych dokumentów przy najmniej w odniesieniu do części jego wniosku.
- 127 W ten sposób w zaskarżonej decyzji Komisja stwierdziła „pomocniczo”, że publikacja decyzji w sprawie klub Lombard wystarcza dla „zachowania” interesu skarżącego.
- 128 Ponadto w pkt 24 zaskarżonej decyzji Komisja w następujący sposób odmówiła udzielenia częściowego dostępu do dokumentów zawartych w aktach sprawy klub Lombard:

„Celem rozpatrzenia Państwa wniosku dokonaliśmy podziału na kategorie i częściowo na podkategorie całości dokumentów akt sprawy. Alternatywą byłoby analizowanie każdego z dokumentów po ewentualnej konsultacji z osobami trzecimi. W tym konkretnym przypadku akta sprawy opiewają na przeszło 47 000 stron, nie wliczając w to dokumentów wewnętrznych. Ponieważ z analizy dokonanej według kategorii wynika, że dokumenty znajdujące się w aktach wchodzi w dużej części — za wyjątkiem niektórych dokumentów już opublikowanych — w zakres wyjątków przewidzianych w rozporządzeniu, analiza każdego z dokumentów z osobną wiązałaby się dla Komisji z nieodpowiednim i nieproporcjonalnym nakładem pracy. Nadto pozostałe części dokumentów lub niektóre z nich, które ewentualnie mogłyby zostać ujawnione, najprawdopodobniej nie służyłyby ani interesom VKI zmierzającym do wykazania bezprawności zachowania przedmiotowych banków w ramach postępowań cywilnych, ani też żadnym innym interesom publicznym”.

129 Wynika z tego, że Komisja wzięła pod uwagę interes skarżącego wyłącznie pomocniczo dla dokonania porównania potencjalnych skutków dwóch rodzajów postępowania, to jest w pierwszym rzędzie indywidualnej analizy dokumentów zawartych w aktach sprawy klub Lombard i w drugim rzędzie analizy ograniczającej się do kategorii ustanowionych w obrębie tych samych dokumentów ze względu na ich charakter.

130 Tymczasem z uzasadnienia zaskarżonej decyzji nie wynika, jakoby Komisja dokonała w sposób konkretny, dokładny i szczegółowy oceny ani innych możliwych opcji celem ograniczenia nakładu swej pracy, ani powodów, które pozwoliłyby jej na zwolnienie się z obowiązku przeprowadzania jakiegokolwiek analizy, zamiast przyjmowania w tym przypadku środka mniej restrykcyjnego wobec prawa skarżącego do dostępu. W szczególności z zaskarżonej decyzji nie wynika, jakoby mając do czynienia z identyfikacją dokumentów ułożonych chronologicznie, Komisja zbadała konkretną możliwość, jaką było zażądanie od banków, których dotyczą akta sprawy klub Lombard, informacji w przedmiocie dat przesłanych przez nie dokumentów, co pozwoliłoby Komisji na łatwiejsze odnalezienie w jej aktach niektórych z nich. Ponadto — choć Komisja oświadczyła w odpowiedzi na skargę, że

sporządzenie spisu treści stanowiłoby zadanie nieproporcjonalne — w zaskarżonej decyzji nigdzie nie wspomina się o rozważaniu tej opcji, a zatem nie można uznać, iż była ona przedmiotem konkretnej analizy. Z zaskarżonej decyzji nie wynika też, jakoby Komisja oszacowała nakład pracy, którego wymagałaby identyfikacja, a następnie analiza w sposób konkretny i indywidualny kilku bądź kilkunastu dokumentów, które byłyby w stanie natychmiast — lub ewentualnie przynajmniej częściowo w pierwszej fazie — zaspokoić interesy skarżącego.

- 131 Z powyższego wynika, że zwyczajna odmowa Komisji udzielenia skarżącemu dostępu do dokumentów stanowi naruszenie prawa, stąd zarzuty pierwszy i czwarty należy uznać za zasadne. W konsekwencji należy stwierdzić nieważność zaskarżonej decyzji, przez co orzekanie w zakresie pozostałych zarzutów skarżącego staje się bezprzedmiotowe.

W przedmiocie wniosku o przedstawienie dokumentów

- 132 Zgodnie z przepisami regulaminu właściwymi w zakresie orzekania o środkach dowodowych, to do sędziego wspólnotowego należy decyzja w kwestii konieczności przedstawienia określonego dokumentu, w zależności od okoliczności sporu (wyrok Trybunału z dnia 2 października 2003 r. w sprawie C-196/99 P Aristrain przeciwko Komisji, Rec. str. I-11049, pkt 67).
- 133 Ponieważ należało uznać za zasadne pierwszy i czwarty z zarzutów, bez potrzeby badania spornych dokumentów, w niniejszym stanie faktycznym nie ma potrzeby wydawania nakazu odnośnie do żadanego przedstawienia.

W przedmiocie kosztów

- ¹³⁴ Zgodnie z art. 87 § 2 regulaminu kosztami zostaje obciążona, na żądanie strony przeciwnej, strona przegrywająca sprawę. Ponieważ Komisja przegrała sprawę, należy — zgodnie z żądaniem skarżącego — obciążyć ją kosztami poniesionymi przez VKI.
- ¹³⁵ Zgodnie z art. 87 § 4 akapit trzeci regulaminu Sąd może postanowić, że interwenient pokryje własne koszty. W niniejszej sprawie interwenienci pokryją własne koszty.

Z powyższych względów

SĄD PIERWSZEJ INSTANCJI
(pierwsza izba w składzie powiększonym)

orzeka, co następuje:

- 1) Stwierdza się nieważność decyzji D (2002) 330472 w sprawie wniosku o udzielenie dostępu do akt administracyjnych sprawy COMP/36.571/D-1, Banki austriackie — „klub Lombard”.**

2) Komisja zostaje obciążona kosztami postępowania.

3) Każdy z interwenientów pokrywa własne koszty.

Vesterdorf

Jaeger

Mengozzi

Martins Ribeiro

Labucka

Ogłoszono na posiedzeniu jawnym w Luksemburgu w dniu 13 kwietnia 2005 r.

Sekretarz

Prezes

H. Jung

B. Vesterdorf