Zbornik sudske prakse

PRESUDA OPĆEG SUDA (drugo prošireno vijeće)

2. listopada 2024.*

„Pristup dokumentima – Uredba (EZ) br. 1049/2001 – Dokumenti koji se odnose na postupak primjene članka 101. UFEU-a – Odbijanje pristupa – Izuzeće koje se odnosi na zaštitu svrhe inspekcija, istraga i revizija – Izuzeće koje se odnosi na zaštitu poslovnih interesa treće strane – Opća presumpcija povjerljivosti – Obveza utvrđivanja dokumenata na koje se primjenjuje presumpcija i podnošenja njihova popisa”

U predmetu T-332/22,

TotalEnergies Marketing Nederland NV, sa sjedištem u Haagu (Nizozemska), koji zastupa M. van Heezik, odvjetnica,

tužitelj,

protiv

Europske komisije, koju zastupaju P. Van Nuffel, M. Burón Pérez i A.-C. Simon, u svojstvu agenata,

tuženice,

OPĆI SUD (drugo prošireno vijeće),

u sastavu: S. Papasavvas, predsjednik, A. Marcoulli, R. Norkus, W. Valasidis (izvjestitelj) i L. Spangsberg Grønfeldt, suci,

tajnik: V. Di Bucci,

uzimajući u obzir pisani dio postupka,

uzimajući u obzir da stranke nisu podnijele zahtjev za zakazivanje rasprave u roku od tri tjedna od dostave obavijesti o zatvaranju pisanog dijela postupka i da je stoga odlučeno, u skladu s člankom 106. stavkom 3. Poslovnika Općeg suda, da se odluka donese bez provođenja usmenog dijela postupka,

donosi sljedeću

* Jezik postupka: nizozemski

Presudu

1 Svojom tužbom na temelju članka 263. UFEU-a, tužitelj, TotalEnergies Marketing Nederland NV, zahtijeva poništenje Odluke C(2022) 1949 *final* Europske komisije od 23. ožujka 2022. kojom se, na temelju članka 4. Uredbe (EZ) br. 1049/2001 Europskog parlamenta i Vijeća od 30. svibnja 2001. o javnom pristupu dokumentima Europskog parlamenta, Vijeća i Komisije (SL 2001., L 145, str. 43.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 1., svezak 16., str. 70.) odbijaju njegovi ponovljeni zahtjevi za pristup dokumentima (u daljnjem tekstu: pobijana odluka).

Okolnosti spora

2 Komisija je 13. rujna 2006. donijela odluku u vezi s postupkom primjene članka 101. UFEU-a (predmet COMP/F/38.456 – Bitumen – Nizozemska), kojom je utvrdila sudjelovanje nekoliko poduzetnika, među kojima i tužitelja, u povredi članka 101. UFEU-a i tim poduzetnicima izrekla novčane kazne (u daljnjem tekstu: predmet bitumen).

3 Tužitelj je 24. lipnja 2021. podnio pet zahtjeva za pristup dokumentima koji se odnose na predmet bitumen.

4 Kao što proizlazi iz zahtjeva koje je podnio tužitelj, oni su glasili kako slijedi:

– „U pogledu (preliminarne) istrage i donošenja odluke u predmetu bitumen (COMP/F/38.456 – Bitumen – Nizozemska): komunikacija između [Komisije] i nizozemskog tijela za tržišno natjecanje (koje je postalo tijelo nadležno za potrošače i tržište) i/ili drugih nizozemskih državnih službi o pomoći koju pruža nizozemsko tijelo nadležno za tržišno natjecanje tijekom (priprema) pretraga poduzetnika koje Komisija provodi u okviru (preliminarne) istrage o mogućim povredama europskog prava tržišnog natjecanja” (zahtjev koji je Komisija upisala pod brojem GESTDEM 2021/4203);

– „U pogledu predmeta bitumen (COMP/F/38.456 – Bitumen – Nizozemska): ažuriranje informacijama i zahtjevima za informacije ili drugim obavijestima o (preliminarnoj) istrazi i odluci u predmetu bitumen koje je [Komisija] sastavila tijekom razdoblja između preliminarne istrage i konačne odluke od 13. rujna 2006. ili koju je donijelo nizozemsko tijelo nadležno za tržišno natjecanje (također kao član Savjetodavnog odbora [za pitanja ograničavajućih djelovanja i vladajućih položaja]) i/ili drugih nizozemskih državnih službi” (zahtjev koji je Komisija upisala pod brojem GESTDEM 2021/4204);

– „U pogledu (preliminarne) istrage i donošenja odluke u predmetu bitumen (COMP/F/38.456 – Bitumen – Nizozemska): postupak i/ili načini djelovanja Savjetodavnog odbora za pitanja ograničavajućih djelovanja i vladajućih položaja koji su bili na snazi u trenutku (preliminarne) istrage i/ili postupka odlučivanja u predmetu bitumen” (zahtjev koji je Komisija upisala pod brojem GESTDEM 2021/4205);

– „U pogledu (preliminarne) istrage i donošenja odluke u predmetu bitumen (COMP/F/38.456 – Bitumen – Nizozemska): poziv ili pozivi na sastanke, uključujući, ali ne samo, poziv ili pozive na 414. i 415. sastanak Savjetodavnog odbora [za pitanja ograničavajućih djelovanja i vladajućih položaja], održane 4. odnosno 11. rujna 2006., tijekom kojih je Savjetodavni odbor [za pitanja ograničavajućih djelovanja i vladajućih položaja] dao svoja mišljenja o preliminarnom nacrtu

odluke (uključujući popis dokumenata koji su mu dostavljeni s tim preliminarnim nacrtom na temelju članka 14. stavka 3. Uredbe br. 1/2003)” (zahtjev koji je Komisija upisala pod brojem GESTDEM 2021/4206);

– „U pogledu (preliminarne) istrage i donošenja odluke u predmetu bitumen (COMP/F/38.456 – Bitumen – Nizozemska): popis ili popisi sudionika (uključujući nacionalna tijela nadležna za tržišno natjecanje) koji su prisustvovali saslušanjima 15. i 16. lipnja 2005. o obavijesti o preliminarno utvrđenim činjenicama u predmetu bitumen (zahtjev koji je Komisija upisala pod brojem GESTDEM 2021/4207).

5 Odlukom od 4. srpnja 2021. Komisija je odbila zahtjeve upisane pod brojevima GESTDEM 2021/4203, GESTDEM 2021/4204, GESTDEM 2021/4206 i GESTDEM 2021/4207, uz obrazloženje da su zatraženi dokumenti obuhvaćeni izuzećima predviđenima u članku 4. stavku 2. trećoj alineji i članku 4. stavku 3. Uredbe br. 1049/2001 te se u tu svrhu oslonila na opću presumpciju povjerljivosti u pogledu dokumenata iz upravnog spisa koji se odnosi na postupak primjene članka 101. UFEU-a. Suprotno tomu, što se tiče zahtjeva pod brojem GESTDEM 2021/4205, Komisija je navela da se zatraženi dokumenti ne odnose posebno na predmet bitumen i da su javni te je uputila na internetske stranice na kojima su oni bili dostupni.

6 Dopisom od 25. kolovoza 2021. tužitelj je podnio ponovljeni zahtjev (u daljnjem tekstu: ponovljeni zahtjev) u skladu s člankom 7. stavkom 2. Uredbe br. 1049/2001, pozivajući Komisiju da preispita svoju odluku od 4. srpnja 2021. U ponovljenom zahtjevu tužitelj je kritizirao činjenicu da mu Komisija nije dostavila popis dokumenata obuhvaćenih općom presumpcijom povjerljivosti u skladu s presudom od 28. svibnja 2020., Campbell/Komisija (T-701/18, EU:T:2020:224) te je osporavao činjenicu da su dokumenti na koje se odnose zahtjevi pod brojevima GESTDEM 2021/4203 i GESTDEM 2021/4204 obuhvaćeni općom presumpcijom povjerljivosti koju je Komisija primijenila.

7 Komisija je 23. ožujka 2022. donijela pobijanu odluku, kojom je odbila ponovljeni zahtjev. U toj je odluci, s jedne strane, navela da su dokumenti na koje se odnose zahtjevi pod brojevima GESTDEM 2021/4203 i GESTDEM 2021/4204 bili komunikacije između nje i nizozemskog tijela za tržišno natjecanje ili drugih nizozemskih tijela u okviru predmeta bitumen i da su dokumenti na koje se odnose zahtjevi pod brojevima GESTDEM 2021/4206 i GESTDEM 2021/4207 dva dokumenta odnosno jedan dokument u pogledu kojih je navela prirodu, datum i broj. S druge strane, Komisija je navela da se odbijanje pristupa tim dokumentima temeljilo na izuzećima predviđenima u članku 4. stavku 2. prvoj i trećoj alineji Uredbe br. 1049/2001, oslanjajući se na opću presumpciju povjerljivosti u vezi s dokumentima iz upravnog spisa koji se odnosi na postupak primjene članka 101. UFEU-a. Osim toga, Komisija je podsjetila na to da su dokumenti na koje se odnosi zahtjev pod brojem GESTDEM 2021/4205 već bili javni i dostupni.

Zahtjevi stranaka

8 Tužitelj od Općeg suda zahtijeva da:

– poništi pobijanu odluku i „osigura otkrivanje dokumenata o kojima je riječ”;

– naloži Komisiji snošenje troškova.

9 Komisija od Općeg suda zahtijeva da:

– proglasi nedopuštenim zahtjev kojim se traži da joj se naloži da odobri pristup dokumentima o kojima je riječ;

– odbije tužbu u preostalom dijelu;

– naloži tužitelju snošenje troškova.

Pravo

Nadležnost Općeg suda

10 U okviru prvog dijela svojeg tužbenog zahtjeva tužitelj od Općeg suda zahtijeva da „osigura otkrivanje dokumenata o kojima je riječ”. Komisija smatra da takav zahtjev, koji nije u nadležnosti Općeg suda, treba odbiti kao „nedopušten”.

11 U tom pogledu, i kao što to ističe Komisija, dovoljno je podsjetiti na to da u okviru nadzora zakonitosti na temelju članka 263. UFEU-a Opći sud nije nadležan za izdavanje naloga protiv institucija, tijela, ureda i agencija Unije (vidjeti rješenje od 26. listopada 1995., Pevasa i Inpesca/Komisija, C-199/94 P i C-200/94 P, EU:C:1995:360, t. 24. i navedenu sudsku praksu i presudu od 25. rujna 2018., Švedska/Komisija, T-260/16, EU:T:2018:597, t. 104. i navedenu sudsku praksu). Naime, na instituciji o kojoj je riječ je da, na temelju članka 266. UFEU-a, poduzme mjere kako bi postupila u skladu s presudom o poništenju (vidjeti presudu od 25. rujna 2018., Amicus Therapeutics UK i Amicus Therapeutics/EMA, T-33/17, neobjavljenu, EU:T:2018:595, t. 19. i navedenu sudsku praksu).

12 Iz toga slijedi da tužiteljev zahtjev, naveden u točki 10. ove presude, treba odbaciti jer Opći sud nije nadležan da o njemu odlučuje.

Meritum

13 U prilog svojoj tužbi tužitelj ističe dva tužbena razloga, od kojih se prvi temelji na Komisijinu nezakonitom odbijanju dostave popisa zatraženih dokumenata i nepostojanju obrazloženja tog odbijanja, a drugi na nezakonitoj primjeni opće presumpcije povjerljivosti na dokumente na koje se odnose zahtjevi pod brojevima GESTDEM 2021/4203 i GESTDEM 2021/4204. Ta dva tužbena razloga valja ispitati zajedno, s obzirom na to da se u okolnostima ovog slučaja oni u biti odnose na Komisijinu mogućnost primjene opće presumpcije povjerljivosti (drugi tužbeni razlog) i na načine primjene takve presumpcije (prvi tužbeni razlog).

14 U okviru drugog tužbenog razloga tužitelj u biti tvrdi da je Komisija pogrešno smatrala da su dokumenti koji su predmet zahtjeva pod brojevima GESTDEM 2021/4203 i GESTDEM 2021/4204 obuhvaćeni općom presumpcijom povjerljivosti. Osobito osporava da je komunikacija između Komisije i nizozemskih tijela nadležnih za tržišno natjecanje dio upravnog spisa o predmetu bitumen i prigovara Komisiji da nije obrazložila razloge zbog kojih se posebno zatraženi dokumenti ne mogu otkriti.

15 U okviru prvog tužbenog razloga tužitelj u biti tvrdi da je Komisija počinila pogrešku koja se tiče prava time što nije dostavila popis zatraženih dokumenata niti je to odgovarajuće obrazložila. U potporu svojoj argumentaciji poziva se na presudu od 28. svibnja 2020., Campbell/Komisija (T-701/18, EU:T:2020:224), kojom se, prema njegovu mišljenju, Komisiji nalaže obveza dostave popisa. Taj bi mu popis, prema njegovu mišljenju, omogućio obaranje opće presumpcije povjerljivosti.

16 Komisija osporava tužiteljeve argumente.

17 Najprije valja istaknuti da, iako se drugi tužbeni razlog izričito odnosi samo na zahtjeve pod brojevima GESTDEM 2021/4203 i GESTDEM 2021/4204, tužiteljeva argumentacija u okviru prvog tužbenog razloga odnosi se također samo na prepisku između Komisije i nizozemskih tijela na koju se ti isti zahtjevi odnose. Dakle, budući da odgovor koji je Komisija u pobijanoj odluci dala na zahtjeve pod brojevima GESTDEM 2021/4205, GESTDEM 2021/4206 i GESTDEM 2021/4207 nije izravno ili neizravno obuhvaćen tužiteljevim argumentima, valja utvrditi da je predmet tužbe ograničen samo na odgovor koji je Komisija dala u pobijanoj odluci na zahtjeve pod brojevima GESTDEM 2021/4203 i GESTDEM 2021/4204.

Uvodne napomene

18 Valja podsjetiti na to da iz uvodne izjave 2. Uredbe br. 1049/2001 proizlazi da transparentnost daje više legitimnosti institucijama Europske unije i da ih čini učinkovitijima i odgovornijima prema građanima u demokratskom sustavu. U tu se svrhu člankom 1. te uredbe predviđa da je njezin cilj dodijeliti javnosti najšire moguće pravo pristupa dokumentima Unijinih institucija (vidjeti presudu od 22. siječnja 2020., MSD Animal Health Innovation i Intervet international/EMA, C-178/18 P, EU:C:2020:24, t. 50. i 51. te navedenu sudsku praksu).

19 Iz članka 4. Uredbe br. 1049/2001, kojim je uveden sustav izuzeća u tom pogledu, proizlazi da to pravo pristupa ipak podliježe određenim ograničenjima, koja se temelje na razlozima privatnog ili javnog interesa. Budući da takva izuzeća predstavljaju odstupanje od načela što šireg pristupa javnosti dokumentima, mora ih se usko tumačiti i primjenjivati (vidjeti presudu od 22. siječnja 2020., MSD Animal Health Innovation i Intervet international/EMA, C-178/18 P, EU:C:2020:24, t. 52. i 53. te navedenu sudsku praksu).

20 U tom pogledu valja podsjetiti na to da, kad institucija, tijelo, ured ili agencija Unije kojima je podnesen zahtjev za pristup dokumentu odluče odbiti taj zahtjev na temelju jednog od izuzeća predviđenih u članku 4. Uredbe br. 1049/2001, na njima je, načelno, da objasne na koji bi način pristup tom dokumentu mogao konkretno i stvarno ugroziti interes zaštićen tim izuzećem te opasnost od takvog ugrožavanja mora biti razumno predvidljiva, a ne samo hipotetska (vidjeti presudu od 22. siječnja 2020., MSD Animal Health Innovation i Intervet international/EMA, C-178/18 P, EU:C:2020:24, t. 54. i navedenu sudsku praksu).

21 Međutim, Sud je prihvaćao mogućnost da se ta institucija, tijelo, ured ili agencija u tom smislu oslone na opće presumpcije koje se primjenjuju na određene kategorije dokumenata, s obzirom na to da se slična općenita razmatranja mogu primjenjivati na zahtjeve za otkrivanje dokumenata iste prirode (vidjeti presudu od 22. siječnja 2020., MSD Animal Health Innovation i Intervet international/EMA, C-178/18 P, EU:C:2020:24, t. 55. i navedenu sudsku praksu).

22 Cilj je takvih općih presumpcija omogućiti dotičnoj instituciji, tijelu, uredu ili agenciji Unije da, oslanjajući se na takva općenita razmatranja, zaključe da otkrivanje određenih kategorija dokumenata načelno ugrožava interes zaštićen izuzećem na koje se poziva, pri čemu nisu dužni konkretno i pojedinačno ispitivati sve zatražene dokumente (vidjeti presudu od 22. siječnja 2020., MSD Animal Health Innovation i Intervet international/EMA, C-178/18 P, EU:C:2020:24, t. 56. i navedenu sudsku praksu).

23 Budući da su opće presumpcije iznimka od obveze dotične Unijine institucije da konkretno i pojedinačno ispita svaki dokument na koji se odnosi zahtjev za pristup i, općenitije, od načela najšireg mogućeg pristupa javnosti dokumentima koje posjeduju Unijine institucije, valja ih usko tumačiti i primjenjivati (presuda od 4. rujna 2018., ClientEarth/Komisija, C-57/16 P, EU:C:2018:660, t. 80.).

24 Postojanje opće presumpcije povjerljivosti ne isključuje mogućnost dokazivanja da konkretni dokument čije se otkrivanje zahtijeva nije obuhvaćen tom presumpcijom ili da postoji prevladavajući javni interes koji opravdava otkrivanje tog dokumenta na temelju članka 4. stavka 2. Uredbe br. 1049/2001 (presuda od 28. lipnja 2012., Komisija/Éditions Odile Jacob, C-404/10 P, EU:C:2012:393, t. 126.).

25 Sud je priznao postojanje općih presumpcija povjerljivosti za pet kategorija dokumenata, to jest za, kao prvo, dokumente iz upravnog spisa u vezi s postupkom nadzora državnih potpora, kao drugo, podneske upućene sudovima Unije tijekom sudskog postupka dokle god je u tijeku, kao treće, dokumente razmijenjene između Komisije i stranaka koje su podnijele prijavu ili trećih u okviru postupka nadzora koncentracija između poduzetnika, kao četvrto, dokumente u vezi s predsudskim postupkom zbog povrede obveze, uključujući dokumente razmijenjene između Komisije i države članice o kojoj je riječ u okviru postupka EU Pilot i, kao peto, dokumente u vezi s postupkom primjene članka 101. UFEU-a. U svakom od tih slučajeva, odbijanje pristupa o kojem je riječ odnosilo se na skup dokumenata koje jasno obilježava to da su dio spisa u upravnom ili sudskom postupku koji je u tijeku (vidjeti u tom smislu presudu od 4. rujna 2018., ClientEarth/Komisija, C-57/16 P, EU:C:2018:660, t. 81.).

26 Konkretnije, što se tiče postupaka primjene pravila o tržišnom natjecanju, Sud je smatrao da se opća presumpcija povjerljivosti primjenjuje na zahtjev za dobivanje pristupa skupu dokumenata iz spisa koji se odnosi na postupak primjene članka 101. UFEU-a (vidjeti u tom smislu presudu od 27. veljače 2014., Komisija/EnBW, C-365/12 P, EU:C:2014:112, t. 81.).

27 U tu svrhu Sud je istaknuo da bi opći pristup, na temelju Uredbe br. 1049/2001, dokumentima iz spisa koji se odnosi na postupak primjene članka 101. UFEU-a mogao ugroziti ravnotežu koju je zakonodavac Unije želio osigurati Uredbom Vijeća (EZ) br. 1/2003 od 16. prosinca 2002. o provedbi pravila o tržišnom natjecanju koja su propisana člancima [101.] i [102. UFEU-a] (SL 2003., L 1, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 8., svezak 1., str. 165. i ispravak SL 2016., L 173, str. 108.) i Uredbom Komisije (EZ) br. 773/2004 od 7. travnja 2004. o postupcima koje Komisija vodi na temelju članaka [101.] i [102. UFEU-a] (SL 2004., L 123, str. 18.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 8., svezak 1., str. 298.) između obveze poduzetnika o kojima je riječ da Komisiji dostave eventualno osjetljive poslovne informacije kako bi joj omogućili da utvrdi postojanje zabranjenog sporazuma i ocijeni njegovu usklađenost s navedenom odredbom, s jedne strane, i jamstva pojačane zaštite tako dostavljenih informacija Komisiji na temelju zahtjeva profesionalne i poslovne tajne, s druge strane (vidjeti u tom smislu presudu od 27. veljače 2014., Komisija/EnBW, C-365/12 P, EU:C:2014:112, t. 90.).

28 Sud je tako smatrao da je Komisija, u svrhu primjene izuzeća predviđenih u članku 4. stavku 2. prvoj i trećoj alineji Uredbe br. 1049/2001, imala pravo pretpostaviti da otkrivanje tih dokumenata načelno ugrožava zaštitu poslovnih interesa poduzetnika uključenih u jedan takav postupak kao i zaštitu svrhe istraga u svezi s njim, a da nije morala provesti konkretno i pojedinačno ispitivanje svakog od dokumenata iz spisa koji se odnosi na postupak primjene članka 101. UFEU-a (vidjeti u tom smislu presudu od 27. veljače 2014., Komisija/EnBW, C-365/12 P, EU:C:2014:112, t. 93.).

29 Tužiteljeve argumente valja ispitati s obzirom na ta načela.

Povreda obveze obrazlaganja

30 Kada je riječ o obrazloženju pobijane odluke, valja podsjetiti na to da obrazloženje koje zahtijevaju članak 296. UFEU-a i članak 41. stavak 2. točka (c) Povelje Europske unije o temeljnim pravima mora biti prilagođeno prirodi akta o kojem je riječ te na jasan i nedvosmislen način odražavati rasuđivanje institucije, autora akta, kako bi se zainteresiranim osobama omogućilo upoznavanje s razlozima za poduzetu mjeru, a nadležnom sudu da provede nadzor (presuda od 25. studenoga 2020., Bronckers/Komisija, T-166/19, EU:T:2020:557, t. 22.).

31 Valja utvrditi da je u ovom slučaju Komisija u pobijanoj odluci, kao što to proizlazi iz točke 7. ove presude, najprije identificirala zatražene dokumente te je zatim tužitelju objasnila da su ti dokumenti dio upravnog spisa u postupku primjene članka 101. UFEU-a. Komisija je naposljetku istaknula da ju je ispitivanje zahtjevâ navelo na zaključak da su zatraženi dokumenti obuhvaćeni izuzećima predviđenima u članku 4. stavku 2. prvoj i trećoj alineji Uredbe br. 1049/2001 i općom presumpcijom povjerljivosti utvrđenom u presudi od 27. veljače 2014., Komisija/EnBW (C-365/12 P, EU:C:2014:112).

32 Iz toga slijedi da je pobijana odluka dostatno obrazložena u smislu sudske prakse navedene u točki 30. ove presude jer su u njoj utvrđeni predmetni dokumenti i osnova za Komisijino odbijanje pristupa na temelju članka 4. Uredbe br. 1049/2001 primjenom opće presumpcije povjerljivosti. Tužiteljevu argumentaciju koja se temelji na nedostatnom obrazloženju stoga treba odbiti, a da pritom nije potrebno odlučiti o njezinoj dopuštenosti, koju Komisija osporava.

Primjenjivost opće presumpcije povjerljivosti na koju se poziva Komisija

33 Što se tiče pitanja ulaze li dokumenti na koje se odnose zahtjevi pod brojevima GESTDEM 2021/4203 i GESTDEM 2021/4204 u područje primjene opće presumpcije povjerljivosti koju primjenjuje Komisija, valja istaknuti da su navedeni dokumenti, kao što to proizlazi iz tužiteljevih zahtjeva i pobijane odluke, komunikacije između Komisije i nizozemskog tijela za tržišno natjecanje (ili drugih nizozemskih tijela) u okviru istrage koja je dovela do donošenja konačne odluke od 13. rujna 2006. o predmetu bitumen.

34 Iz navedenih zahtjeva osobito proizlazi da se predmetni dokumenti sastoje od prepiske između Komisije i nizozemskih tijela u pogledu preliminarne istrage, uključujući pretrage i zahtjeve za informacijama, te donošenja odluke u predmetu bitumen. Kao što je to Komisija istaknula u pobijanoj odluci, takvi dokumenti proizlaze iz korespondencije koju su razmijenili Komisija i nizozemska tijela morali razmijeniti u okviru navedenog predmeta.

35 U tom pogledu dovoljno je podsjetiti na to da Komisija u okviru istrage s ciljem primjene članka 101. UFEU-a, u skladu s člankom 11. stavkom 2. Uredbe br. 1/2003, tijelima država članica nadležnima za tržišno natjecanje prosljeđuje primjerak najvažnijih dokumenata koje je prikupila radi donošenja odluke. Usto, u skladu s člankom 12. stavkom 1. navedene uredbe ona s nacionalnim tijelima nadležnima za tržišno natjecanje može razmijeniti sve informacije. Naposljetku, u skladu s člankom 20. stavkom 3. iste uredbe, ona obavješćuje tijelo države članice nadležno za tržišno natjecanje na čijem se državnom području treba provesti pretraga.

36 Dakle, dokumenti poput onih koje je u ovom slučaju zatražio tužitelj u pogledu prepiske između Komisije i nizozemskih tijela u okviru istrage koja se odnosi na predmet bitumen, u vezi s pretragama, zahtjevima za informacije, ažuriranjima i donošenjem odluke u navedenom predmetu, dokumenti su koji očito ulaze u postupak primjene članka 101. UFEU-a i koji su tako, s obzirom na njihovu prirodu, dio Komisijina upravnog spisa u vezi s navedenim predmetom.

37 Naime, u potonjem pogledu, iz članka 27. stavka 2. Uredbe br. 1/2003 proizlazi da je u okviru Komisijine istrage o primjeni članka 101. UFEU-a korespondencija između Komisije i tijela država članica nadležnih za tržišno natjecanje ili između potonjih tijela, uključujući dokumente sastavljene u skladu s člancima 11. i 14. navedene uredbe, dio internih dokumenata koji se nalaze u Komisijinu spisu (vidjeti u tom smislu presudu od 27. veljače 2014., Komisija/EnBW, C-365/12 P, EU:C:2014:112, t. 86.). Osim toga, iz točaka 1. i 15. Obavijesti Komisije o pravilima uvida u spis Komisije u predmetima koji se vode prema člancima [101.] i [102. UFEU-a], člancima 53., 54. i 57. Sporazuma o EGP-u i Uredbi Vijeća (EZ) br. 139/2004 (SL 2005., C 325, str. 7.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 8., svezak 5., str. 49.) proizlazi da je korespondencija između Komisije i drugih javnih tijela, poput one s tijelima nadležnima za tržišno natjecanje ili drugim tijelima država članica, razmijenjena tijekom istrage, sadržana u internim dokumentima koji nisu dostupni, a koji su dio Komisijina spisa.

38 Kao što je to navedeno u točki 26. ove presude, Sud je u okviru primjene odredbi Uredbe br. 1049/2001 priznao postojanje opće presumpcije povjerljivosti u pogledu dokumenata iz spisa koji se odnosi na postupak primjene članka 101. UFEU-a, među kojima su se nalazile i komunikacije između Komisije i nacionalnih tijela (vidjeti u tom smislu presudu od 27. veljače 2014., Komisija/EnBW, C-365/12 P, EU:C:2014:112, t. 16. i 81.).

39 Iz svih prethodnih razmatranja proizlazi da je Komisija u ovom slučaju imala pravo pozvati se na postojanje opće presumpcije povjerljivosti na temelju članka 4. stavka 2. prve i treće alineje Uredbe br. 1049/2001, prema kojoj otkrivanje dokumenata iz upravnog spisa u predmetu bitumen načelno ugrožava, s jedne strane, zaštitu svrhe inspekcija, istraga i revizija i, s druge strane, zaštitu poslovnih interesa.

40 Taj zaključak nije doveden u pitanje argumentima koje je tužitelj iznio.

41 Naime, kao što je to navedeno u točki 24. ove presude, točno je da se primjenom opće presumpcije povjerljivosti ne isključuje pravo dokazivanja ne samo da određeni dokument čije se otkrivanje zahtijeva nije obuhvaćen navedenom presumpcijom, nego i da postoji prevladavajući javni interes koji opravdava otkrivanje dokumenta o kojem je riječ.

42 Međutim, s jedne strane, kako bi dokazao da zatraženi dokumenti nisu obuhvaćeni općom presumpcijom povjerljivosti, tužitelj u biti tvrdi da nije svaka komunikacija između Komisije i nizozemskih tijela dio spisa u predmetu bitumen. U tom pogledu dovoljno je istaknuti da tužitelj nije zatražio pristup nikakvoj komunikaciji između Komisije i nizozemskih tijela, nego upravo i isključivo komunikaciji u okviru predmeta bitumen.

43 Usto, valja podsjetiti na to da se tužitelj nalazio među adresatima Komisijine odluke u predmetu bitumen i da je, kao stranka u tom predmetu, imao posebno i ograničeno pravo pristupa na temelju odredbi uvodne izjave 32. i članka 27. Uredbe br. 1/2003 te članka 15. stavka 2. Uredbe br. 773/2004. Stoga bi bilo u suprotnosti s duhom uredaba br. 1/2003 i 773/2004 da se podnositelj zahtjeva koristi odredbama Uredbe br. 1049/2001 kako bi zaobišao pravila o povjerljivosti uspostavljena navedenim uredbama i ishodio dostavu dokumenata koji se smatraju povjerljivima u okviru postupka primjene članka 101. UFEU-a (vidjeti u tom smislu presudu od 27. veljače 2014., Komisija/EnBW, C-365/12 P, EU:C:2014:112, t. 88.).

44 S druge strane, dovoljno je istaknuti da tužitelj nije iznio nikakvu argumentaciju kojom bi dokazao postojanje prevladavajućeg javnog interesa. Naime, samo je naveo da su njegovi zahtjevi za pristup opravdani postojanjem pritužbi koje su protiv njega podnijeli izravni i neizravni klijenti, a da pritom nije dokazao postojanje tih prigovora. Točno je da postojanje prava obrane samo po sebi predstavlja opći interes. Međutim, činjenica da se ta prava u ovom slučaju očituju subjektivnim interesom tužitelja da se brani u okviru postupaka radi naknade štete znači da interes na koji se poziva tužitelj nije javni, nego privatni interes (presuda od 6. srpnja 2006., Franchet i Byk/Komisija, T-391/03 i T-70/04, EU:T:2006:190, t. 138.).

Načini primjene opće presumpcije povjerljivosti na koju se poziva Komisija

45 Što se tiče pitanja je li Komisija propustila poštovati obveze koje proizlaze iz presude od 28. svibnja 2020., Campbell/Komisija (T-701/18, EU:T:2020:224), valja podsjetiti na to da iz navedene presude proizlazi da kada institucija smatra da je opća presumpcija povjerljivosti primjenjiva, može sveobuhvatno odgovoriti na zahtjev za pristup, u smislu da je ta presumpcija oslobađa obveze davanja objašnjenja o tome kako pristup dokumentu na koji se taj zahtjev odnosi konkretno ugrožava zaštićeni interes. Međutim, primjena presumpcije povjerljivosti ne može se tumačiti na način da instituciji dopušta da sveobuhvatno odgovori da svi dokumenti na koje se odnosi zahtjev za pristup pripadaju spisu obuhvaćenom općom presumpcijom povjerljivosti, a da ne mora identificirati te dokumente ili sastaviti njihov popis. Naime, valja smatrati da institucija tek nakon što utvrdi koji su dokumenti navedeni u zahtjevu za pristup te dokumente može razvrstati po kategorijama prema njihovim zajedničkim obilježjima, njihovoj samoj prirodi ili pripadnosti istom spisu i onda može na njih primijeniti opću presumpciju povjerljivosti. Ako ih tako ne identificira, presumpcija povjerljivosti je neoboriva (vidjeti u tom smislu presudu od 28. svibnja 2020., Campbell/Komisija, T-701/18, EU:T:2020:224, t. 40., 41., 45. i 46.).

46 U tom pogledu valja podsjetiti na to da je u predmetu u kojem je donesena presuda od 28. svibnja 2020., Campbell/Komisija (T-701/18, EU:T:2020:224), tužitelj zatražio pristup za „sve dokumente koji se odnose na to je li Irska poštovala svoje obveze koje ima na temelju [više] okvirnih odluka” (vidjeti u tom smislu presudu od 28. svibnja 2020., Campbell/Komisija, T-701/18, EU:T:2020:224, t. 59.). Njegov zahtjev za pristup bio je tako formuliran na općenit i apstraktan način i odnosio se na sve dokumente u Komisijinu posjedu. Stoga je Opći sud utvrdio da je Komisija pogrešno smatrala da se taj zahtjev odnosio samo na dokumente u vezi s postupkom za utvrđenje toga da Irska nije prenijela okvirne odluke o kojima je riječ.

47 Usto, u svojem odgovoru na ponovljeni zahtjev u predmetu u kojem je donesena presuda od 28. svibnja 2020., Campbell/Komisija (T-701/18, EU:T:2020:224), Komisija je samo utvrdila da dokumenti za koje je utvrđeno da su obuhvaćeni tužiteljevim zahtjevom „sadržavaju prepisku između [njezinih] službi […] i Irske […] u vezi s trima postupcima EU Pilot". Prema mišljenju Općeg suda, s jedne strane, ta formulacija tužitelju nije omogućavala da ocijeni postoje li drugi dokumenti koji su mogli biti obuhvaćeni njegovim zahtjevom niti jesu li se svi dokumenti obuhvaćeni ti zahtjevom odnosili na predmetne postupke EU Pilot, kao što to proizlazi iz točke 56. presude od 28. svibnja 2020., Campbell/Komisija (T-701/18, EU:T:2020:224). S druge strane, formulacija kojom se Komisija koristila upućivala je na to da, što se tiče ispitivanja tužiteljeva ponovljenog zahtjeva, njime se samo utvrdilo da su postupci EU Pilot pokrenuti u vezi s time je li Irska prenijela okvirne odluke i da je iz toga zaključila da je presumpcija povjerljivosti primjenjiva. Opći sud smatrao je da takav odgovor nije bio dovoljan kako bi se utvrdilo da je Komisija prethodno provela konkretno ispitivanje tužiteljeva zahtjeva niti kako bi se utvrdilo da je stvarno identificirala dokumente obuhvaćene zahtjevom za pristup, kao što to proizlazi iz točke 57. navedene presude.

48 U tom je kontekstu Opći sud zaključio da formulacija koju je Komisija upotrijebila u svojem odgovoru nije bila dovoljna da tužitelju omogući identifikaciju dokumenata obuhvaćenih njegovim zahtjevom za pristup i da stoga tužitelj nije mogao oboriti presumpciju povjerljivosti na koju se Komisija poziva (vidjeti u tom smislu presudu od 28. svibnja 2020., Campbell/Komisija, T-701/18, EU:T:2020:224, t. 58. i 65.).

49 Suprotno tomu, u ovom se slučaju zahtjevi pod brojevima GESTDEM 2021/4203 i GESTDEM 2021/4204 odnose na dokumente koje je tužitelj definirao na način naveden u prvoj i drugoj alineji točke 4. ove presude. Iz navedenih zahtjeva proizlazi da je tužitelj zatražio pristup točno određenoj vrsti dokumenata (to jest komunikaciji između Komisije i nizozemskih tijela) i to u odnosu na točno određeni postupak primjene članka 101. UFEU-a (to jest predmet bitumen), za razliku od predmeta u kojem je donesena presuda od 28. svibnja 2020., Campbell/Komisija (T-701/18, EU:T:2020:224), u kojem zahtjev za pristup nije obuhvaćao ni točnu vrstu dokumenata ni poseban postupak, nego sve dokumente koji su se odnosili na to je li država članica poštovala određene okvirne odluke Vijeća.

50 Usto, Komisija je u pobijanoj odluci zajedno identificirala dokumente na koje se odnose zahtjevi pod brojevima GESTDEM 2021/4203 i GESTDEM 2021/4204, pri čemu je u svojoj ocjeni pojasnila da je riječ o prepisci s nizozemskom državom u okviru predmeta bitumen, uključujući dokumente koje je morala razmijeniti s nacionalnim tijelima nadležnima za tržišno natjecanje na temelju Uredbe br. 1/2003 kao i izravnu korespondenciju s nizozemskim tijelom nadležnim za tržišno natjecanje i da su, kao takvi, ti dokumenti bili dio spisa u predmetu bitumen te obuhvaćeni općom presumpcijom povjerljivosti utvrđenom u presudi od 27. veljače 2014., Komisija/EnBW (C-365/12 P, EU:C:2014:112). Komisija je također iznijela okvire te opće presumpcije povjerljivosti i njezinu primjenu u ovom slučaju.

51 Tužitelj, uostalom, ne osporava da je Komisija u svojem konkretnom ispitivanju njegovih zahtjeva za pristup pravilno utvrdila dokumente na koje se odnose zahtjevi pod brojevima GESTDEM 2021/4203 i GESTDEM 2021/4204, već samo tvrdi da je Komisija trebala podnijeti skup ili popis tih dokumenata.

52 U potonjem pogledu valja istaknuti da, suprotno onomu što sugerira tužitelj, iz presude od 28. svibnja 2020., Campbell/Komisija (T-701/18, EU:T:2020:224), ne proizlazi da institucija, tijelo, ured ili agencija Unije koja odgovara na zahtjev za pristup dokumentima, kada primjenjuje

opću presumpciju povjerljivosti, u svakom slučaju mora podnositelju zahtjeva dostaviti popis dokumenata obuhvaćenih navedenom presumpcijom. Naprotiv, kao što to proizlazi iz točke 45. ove presude, dostava takvog popisa samo je jedan od mogućih načina identifikacije zatraženih dokumenata, tako da podnositelj zahtjeva ima mogućnost onemogućiti primjenu te presumpcije.

53 Tako se u presudi od 28. svibnja 2020., Campbell/Komisija (T-701/18, EU:T:2020:224), pojašnjava da dostava popisa dokumenata obuhvaćenih općom presumpcijom povjerljivosti nije nužna kada navedeni dokumenti, to jest barem njihova vrsta, već proizlaze iz zahtjeva za pristup i kada podnositelj zahtjeva načelno ima mogućnost istaknuti da dokument nije obuhvaćen primjenom opće presumpcije povjerljivosti (vidjeti u tom smislu presudu od 28. svibnja 2020., Inpesca/Komisija, T-701/18, EU:T:2020:224, t. 62. i navedenu sudsku praksu).

54 To je slučaj u ovom predmetu, s obzirom na to da se u zahtjevima pod brojevima GESTDEM 2021/4203 i GESTDEM 2021/4204 i pobijanom odlukom obuhvaćeni dokumenti identificiraju u odnosu na njihovu prirodu i u odnosu na njihovu pripadnost spisu određenog postupka primjene članka 101. UFEU-a.

55 Uostalom, u okviru postupka pred Općim sudom tužitelj nije ni na koji način naveo zbog čega bi ga nedostavljanje popisa dokumenata o kojima je riječ spriječilo da obori opću presumpciju povjerljivosti koju je Komisija primijenila iako je bio stranka u postupku koji je Komisija pokrenula u predmetu bitumen. Naime, on je bio adresat konačne odluke koju je Komisija donijela u okviru predmeta bitumen te je stoga bio uključen u upravni postupak koji je doveo do donošenja te odluke. Usto, valja podsjetiti na to da je Sud već pojasnio da činjenica da je teško podnijeti dokaz nužan za obaranje presumpcije ne podrazumijeva sama po sebi da je presumpcija neoboriva (vidjeti presudu od 13. ožujka 2019., AlzChem/Komisija, C-666/17 P, neobjavljenu, EU:C:2019:196, t. 39. i navedenu sudsku praksu). Stoga valja utvrditi da je tužitelj načelno mogao oboriti opću presumpciju povjerljivosti iako Komisija nije dostavila iscrpan popis dokumenata o kojima je riječ.

56 Suprotno tomu, iz argumenata iznesenih u tužbi u okviru prvog tužbenog razloga proizlazi da tužitelj nije zahtijevao popis dokumenata u smislu presude od 28. svibnja 2020., Campbell/Komisija (T-701/18, EU:T:2020:224) kako bi eventualno mogao osporiti primjenu opće presumpcije povjerljivosti koju je Komisija primijenila. Naime, tužitelj navodi da mu je svrha tog popisa bila omogućiti da sazna „je li i, ovisno o slučaju, kada i na kojoj razini, država imala kontakte s Komisijom”, i to kako bi „točno i potpuno utvrdio sve okolnosti prigovora [njegovih klijenata za štetu navodno prouzročenu povredom]”, što nije obuhvaćeno logikom na kojoj se temelji obveza identifikacije predmetnih dokumenata koju je Opći sud istaknuo u presudi od 28. svibnja 2020., Campbell/Komisija (T-701/18, EU:T:2020:224).

57 Slijedom toga, činjenica da su dokumenti čije se otkrivanje zahtijeva bili iste vrste i da su bili dio upravnog spisa u vezi s postupkom primjene članka 101. UFEU-a u ovom je slučaju bila dovoljna da se opravda primjena opće presumpcije povjerljivosti dokumenata koji se odnose na takav postupak, a da Komisija nije morala tužitelju dostaviti popis navedenih dokumenata.

58 Osim toga, kao prvo, s obzirom na to da argumente koje je iznio tužitelj treba shvatiti na način da se njima tvrdi da je u svojim zahtjevima pod brojevima GESTDEM 2021/4203 i GESTDEM 2021/4204, on zatražio pristup popisu prepiski između Komisije i nizozemskih tijela, ti argumenti počivaju na pogrešnim premisama i treba ih odbiti.

59 Naime, s jedne strane, iz teksta zahtjevâ pod brojevima GESTDEM 2021/4203 i GESTDEM 2021/4204 ne proizlazi (vidjeti točku 4. ove presude) da je tužitelj zatražio, kao takav, popis dokumenata koji se nalaze u spisu predmeta bitumen i, konkretnije, prepisku između Komisije i nizozemskih tijela.

60 S druge strane, valja podsjetiti na to da iz tužiteljeva ponovljenog zahtjeva proizlazi da se on, kada je osporavao nedostavljanje popisa zatraženih dokumenata, pozvao na navodno Komisijino nepoštovanje obveze podnošenja popisa dokumenata obuhvaćenih općom presumpcijom povjerljivosti koja, prema njegovu mišljenju, proizlazi iz presude od 28. svibnja 2020., Campbell/Komisija (T-701/18, EU:T:2020:224), a ne na dokument koji je kao takav bio obuhvaćen njegovim zahtjevima pod brojevima GESTDEM 2021/4203 i GESTDEM 2021/4204.

61 Kao drugo, s obzirom na to da Komisija nije bila obvezna dostaviti popis dokumenata na koje se odnose zahtjevi GESTDEM 2021/4203 i GESTDEM 2021/4204, tužiteljev argument koji se temelji na nedostatnosti obrazloženja odbijanja podnošenja takvog popisa, za koji Komisija zahtijeva od Općeg suda da ga proglasi nedopuštenim, također treba odbiti, a da pritom nije potrebno odlučiti o njegovoj dopuštenosti.

62 Iz svega prethodno navedenog proizlazi da u cijelosti treba odbiti prvi i drugi tužbeni razlog i, prema tome, tužbu u cijelosti.

Troškovi

63 U skladu s člankom 134. stavkom 1. Poslovnika Općeg suda, stranka koja ne uspije u postupku dužna je, na zahtjev protivne stranke, snositi troškove.

64 Budući da tužitelj nije uspio u postupku, valja mu naložiti snošenje troškova, u skladu s Komisijinim zahtjevom.

Slijedom navedenog,

OPĆI SUD (drugo prošireno vijeće)

proglašava i presuđuje:

1. Tužba se odbija.

2. Društvu TotalEnergies Marketing Nederland NV nalaže se snošenje troškova.

Papasavvas Marcoulli Norkus

Valasidis Spangsberg Grønfeldt

Objavljeno na javnoj raspravi u Luxembourgu 2. listopada 2024.

Potpisi