A TÖRVÉNYSZÉK ÍTÉLETE (kibővített második tanács)

2024. október 2.*

„A dokumentumokhoz való hozzáférés – 1049/2001/EK rendelet – Az EUMSZ 101. cikk alkalmazására vonatkozó eljárással kapcsolatos dokumentumok – A hozzáférés megtagadása – Az ellenőrzések, vizsgálatok és könyvvizsgálatok céljának védelmére vonatkozó kivétel – Harmadik személy kereskedelmi érdekeinek védelmére vonatkozó kivétel – A bizalmasság általános vélelme – A vélelem alá tartozó dokumentumok azonosítására és azok listájának benyújtására vonatkozó kötelezettség”

A T-332/22. sz. ügyben,

a **TotalEnergies Marketing Nederland NV** (székhelye: Hága [Hollandia], képviseli: M. van Heezik ügyvéd)

felperes

az **Európai Bizottság** (képviselik: P. Van Nuffel, M. Burón Pérez és A.-C. Simon, meghatalmazotti minőségben)

alperes ellen,

A TÖRVÉNYSZÉK (kibővített második tanács),

tagjai: S. Papasavvas elnök, A. Marcoulli, R. Norkus, W. Valasidis (előadó) és L. Spangsberg Grønfeldt bírák,

hivatalvezető: V. Di Bucci,

tekintettel az eljárás írásbeli szakaszára,

tekintettel arra, hogy a felek az eljárás írásbeli szakaszának befejezéséről való értesítést követő háromhetes határidőn belül nem kérték tárgyalás tartását, és mivel ennek nyomán a Törvényszék az eljárási szabályzata 106. cikkének (3) bekezdése alapján úgy határozott, hogy a keresetről az eljárás szóbeli szakaszának mellőzésével határoz,

meghozta a következő

* Az eljárás nyelve: holland.

Ítéletet

1 Az EUMSZ 263. cikken alapuló keresetével a felperes TotalEnergies Marketing Nederland NV a dokumentumokhoz való hozzáférés iránti megerősítő kérelmeit az Európai Parlament, a Tanács és a Bizottság dokumentumaihoz való nyilvános hozzáférésről szóló, 2001. május 30-i 1049/2001/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet (HL 2001. L 145., 43. o.; magyar nyelvű különkiadás 1. fejezet, 3. kötet, 331. o.) 4. cikke alapján elutasító, 2022. március 23-i C(2022) 1949 final európai bizottsági határozat (a továbbiakban: megtámadott határozat) megsemmisítését kéri.

A jogvita előzményei

2 2006. szeptember 13-án a Bizottság az EUMSZ 101. cikk alkalmazására vonatkozó eljárásban (COMP/F/38.456 – Bitumen – Hollandia ügy) határozatot hozott, amelyben megállapította, hogy több vállalkozás, köztük a felperes is, részt vett az EUMSZ 101. cikk megsértésében, és bírságot szabott ki e vállalkozásokra (a továbbiakban: „bitumen” ügy).

3 2021. június 24-én a felperes öt kérelmet nyújtott be a „bitumen” ügyre vonatkozó dokumentumokhoz való hozzáférés iránt.

4 Amint az a felperes által benyújtott kérelmekből kitűnik, azok szövege a következő volt:

– „A »bitumen« ügyben (COMP/F/38.456 – Bitumen – Hollandia) folytatott (előzetes) vizsgálatot és döntéshozatalt illetően: [a Bizottság] és a holland versenyhatóság (jelenleg a fogyasztóvédelmi és piaci hatóság) és/vagy más holland állami hatóságok között a holland versenyhatóság által az európai versenyjog esetleges megsértésével kapcsolatos (előzetes) vizsgálat keretében a Bizottság által végzett vállalati vizsgálatok (előkészítése) során nyújtott segítségre vonatkozó információcsere” (a Bizottság által GESTDEM 2021/4203. számon nyilvántartásba vett kérelem);

– „A »bitumen« ügyet (COMP/F/38.456 – Bitumen – Hollandia) illetően: a [Bizottság] által az előzetes vizsgálat és a 2006. szeptember 13-i végleges határozat közötti időszakban készített (előzetes) vizsgálatra és a »bitumen« ügyben hozott határozatra vonatkozó, vagy a holland versenyhatóságtól (a [kartellekkel és erőfölénnyel kapcsolatos] tanácsadó bizottság tagjakénti minőségében is) és/vagy a holland állam más szervezeti egységeitől származó, naprakésszé tett információk, információkérések és más információcserék” (a Bizottság által GESTDEM 2021/4204. számon nyilvántartásba vett kérelem);

– „A »bitumen« ügyben (COMP/F/38.456 – Bitumen – Hollandia) folytatott (előzetes) vizsgálatot és döntéshozatalt illetően: a kartellekkel és erőfölénnyel kapcsolatos tanácsadó bizottságnak a »bitumen« ügyben folytatott (előzetes) vizsgálat és/vagy döntéshozatali eljárás idején hatályos eljárása és/vagy működési szabályai (a Bizottság által GESTDEM 2021/4205. számon nyilvántartásba vett kérelem);

– „A »bitumen« ügyben (COMP/F/38.456 – Bitumen – Hollandia) folytatott (előzetes) vizsgálatot és döntéshozatalt illetően: az ülésekre szóló meghívó(k), többek között, de nem kizárólag a [kartellekkel és erőfölénnyel kapcsolatos] tanácsadó bizottság 2006. szeptember 4-én, illetve 11-én tartott 414. és 415. ülésére szóló meghívó(k), amely üléseken a [kartellekkel és erőfölénnyel kapcsolatos] tanácsadó bizottság véleményt nyilvánított az előzetes határozattervezetről (beleértve az 1/2003 rendelet 14. cikkének (3) bekezdése alapján az

előzetes tervezettel együtt megküldött dokumentumok [listáját] is)” (a Bizottság által GESTDEM 2021/4206. számon nyilvántartásba vett kérelem);

– „A »bitumen« ügyben (COMP/F/38.456 – Bitumen – Hollandia) folytatott (előzetes) vizsgálatot és döntéshozatalt illetően: a »bitumen« ügyben tartott kifogásközléssel kapcsolatos 2005. június 15-i és 16-i meghallgatásokon jelen lévő résztvevők (ideértve a nemzeti versenyhatóságokat is) listája vagy listái” (a Bizottság által GESTDEM 2021/4207. számon nyilvántartásba vett kérelem).

5 A 2021. július 4-i határozatával a Bizottság elutasította a GESTDEM 2021/4203., GESTDEM 2021/4204., GESTDEM 2021/4206. és GESTDEM 2021/4207. számú kérelmet azzal az indokkal, hogy a kért dokumentumok az 1049/2001 rendelet 4. cikke (2) bekezdésének harmadik franciabekezdésében és 4. cikkének (3) bekezdésében előírt kivételek hatálya alá tartoznak, és e célból az EUMSZ 101. cikk alkalmazására vonatkozó eljárással kapcsolatos igazgatási ügyiratokban szereplő dokumentumokat illetően a bizalmasság általános vélelmére támaszkodott. A GESTDEM 2021/4205. számú kérelmet illetően a Bizottság ugyanakkor kifejtette, hogy a kért dokumentumok nem kifejezetten a „bitumen” ügyre vonatkoznak, és nyilvánosak, és megadta azon honlapok linkjeit, ahol azok elérhetők.

6 A 2021. augusztus 25-i levelében a felperes az 1049/2001 rendelet 7. cikkének (2) bekezdése alapján megerősítő kérelmet (a továbbiakban: megerősítő kérelem) nyújtott be, amelyben arra kérte a Bizottságot, hogy vizsgálja felül 2021. július 4-i határozatát. A megerősítő kérelemben a felperes azt kifogásolta, hogy a Bizottság nem küldte meg számára a 2020. május 28-i Campbell kontra Bizottság ítélet (T-701/18, EU:T:2020:224) alapján a bizalmasság általános vélelme alá tartozó dokumentumok jegyzékét, és vitatta, hogy a GESTDEM 2021/4203. és GESTDEM 2021/4204. számú kérelmekben említett dokumentumok a bizalmasság Bizottság által alkalmazott általános vélelme alá tartoztak volna.

7 2022. március 23-án a Bizottság elfogadta a megtámadott határozatot, amelyben elutasította a megerősítő kérelmet. E határozatban a Bizottság egyrészt rámutatott arra, hogy a GESTDEM 2021/4203. és a GESTDEM 2021/4204. számú kérelemben említett dokumentumok a közötte és a holland versenyhatóság vagy más holland hatóságok között a „bitumen” ügyben folytatott információcserének minősülnek, és a GESTDEM 2021/4206. és GESTDEM 2021/4207. számú kérelem két dokumentumra, illetve egy dokumentumra irányult, amelynek megjelölte a jellegét, az időpontját és a számát. Másrészt a Bizottság rámutatott arra, hogy az e dokumentumokhoz való hozzáférés megtagadása az 1049/2001 rendelet 4. cikke (2) bekezdésének első és harmadik franciabekezdésében előírt kivételeken alapul, és az EUMSZ 101. cikk alkalmazására vonatkozó eljárással kapcsolatos igazgatási ügyiratokban szereplő dokumentumokra vonatkozó bizalmasság általános vélelmére támaszkodott. Egyébiránt a Bizottság emlékeztetett arra, hogy a GESTDEM 2021/4205. számú kérelemben említett dokumentumok már nyilvánosak és elérhetők.

A felek kérelmei

8 A felperes azt kéri, hogy a Törvényszék:

– semmisítse meg a megtámadott határozatot, és „biztosítsa valamilyen módon az érintett dokumentumok közzétételét”;

– a Bizottságot kötelezze a költségek viselésére.

9 A Bizottság azt kéri, hogy a Törvényszék:

– nyilvánítsa elfogadhatatlannak az arra irányuló kérelmet, hogy a Törvényszék kötelezze őt az érintett dokumentumokhoz való hozzáférés biztosítására;

– a keresetet az ezt meghaladó részében utasítsa el;

– a felperest kötelezze a költségek viselésére.

A jogkérdésről

A Törvényszék hatásköréről

10 Első kereseti kérelmében a felperes azt kéri, hogy a Törvényszék „biztosítsa valamilyen módon az érintett dokumentumok közzétételét”. A Bizottság úgy véli, hogy az ilyen kérelmet, amely nem tartozik a Törvényszék hatáskörébe, mint „elfogadhatatlant” el kell utasítani.

11 E tekintetben, és amint arra a Bizottság hivatkozik, elegendő emlékeztetni arra, hogy az EUMSZ 263. cikken alapuló jogszerűségi vizsgálat keretében a Törvényszék nem rendelkezik hatáskörrel arra, hogy utasításokat adjon az uniós intézményeknek, szerveknek és hivataloknak (lásd: 1995. október 26-i Pevasa és Inpesca kontra Bizottság végzés, C-199/94 P és C-200/94 P, EU:C:1995:360, 24. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat; 2018. szeptember 25-i Svédország kontra Bizottság ítélet, T-260/16, EU:T:2018:597, 104. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat). Az érintett intézménynek kell ugyanis megtennie az EUMSZ 266. cikk szerint a megsemmisítési kereset tárgyában hozott ítéletben foglaltak teljesítéséhez szükséges intézkedéseket (lásd: 2018. szeptember 25-i Amicus Therapeutics UK és Amicus Therapeutics kontra EMA ítélet, T-33/17, nem tették közzé, EU:T:2018:595, 19. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

12 Ebből következik, hogy a felperesnek a fenti 10. pontban szereplő kérelmét a Törvényszék hatáskörének hiánya miatt el kell utasítani.

Az ügy érdeméről

13 Keresetének alátámasztása érdekében a felperes két jogalapra hivatkozik, amelyek közül az elsőt arra alapítja, hogy a Bizottság jogellenesen tagadta meg a kért dokumentumok listájának elkészítését, valamint nem indokolta e megtagadást, a másodikat pedig arra alapítja, hogy a Bizottság jogellenesen alkalmazta a bizalmasság általános vélelmét a GESTDEM 2021/4203. és GESTDEM 2021/4204. számú kérelemben említett dokumentumokra. E két jogalapot együttesen kell megvizsgálni, mivel azok a jelen ügy körülményei között lényegében a bizalmasság általános vélelme Bizottság általi alkalmazásának lehetőségére (második jogalap), valamint e vélelem alkalmazásának részletes szabályaira vonatkoznak (első jogalap).

14 A második jogalap keretében a felperes lényegében arra hivatkozik, hogy a Bizottság tévesen állapította meg, hogy a GESTDEM 2021/4203. és a GESTDEM 2021/4204. számú kérelem tárgyát képező dokumentumok a bizalmasság általános vélelme alá tartoznak. Különösen azt vitatja, hogy

a Bizottság és a holland versenyhatóságok közötti információcsere a „bitumen” ügy igazgatási ügyirataiba tartozik, és azt kifogásolja, hogy a Bizottság nem indokolta meg, hogy a konkrétan kért dokumentumok miért nem tehetők hozzáférhetővé.

15 Az első jogalap keretében a felperes lényegében arra hivatkozik, hogy a Bizottság tévesen alkalmazta a jogot, amikor elmulasztotta benyújtani a kért dokumentumok jegyzékét, és nem indokolta megfelelően e mulasztást. Érvelésének alátámasztására a 2020. május 28-i Campbell kontra Bizottság ítéletre (T-701/18, EU:T:2020:224) hivatkozik, amely álláspontja szerint arra kötelezi a Bizottságot, hogy nyújtson be ilyen jegyzéket. E jegyzék szerinte lehetővé teszi számára a bizalmasság általános vélelmének megdöntését.

16 A Bizottság vitatja a felperes érveit.

17 Legelőször is meg kell állapítani, hogy bár a második jogalap kifejezetten kizárólag a GESTDEM 2021/4203. és a GESTDEM 2021/4204. számú kérelemre irányul, a felperes által az első jogalap keretében kifejtett érvelés szintén kizárólag a Bizottság és a holland hatóságok között ugyanezen kérelmek tárgyát képező levélváltásokra vonatkozik. Ily módon, mivel a felperes érvei nem érintik közvetlenül vagy közvetve a Bizottság által a megtámadott határozatban a GESTDEM 2021/4205., GESTDEM 2021/4206. és GESTDEM 2021/4207. számú kérelemre adott választ, meg kell állapítani, hogy a kereset tárgya kizárólag a Bizottság által a megtámadott határozatban a GESTDEM 2021/4203. és GESTDEM 2021/4204. számú kérelemre adott válaszra korlátozódik.

Előzetes észrevételek

18 Emlékeztetni kell arra, hogy az 1049/2001 rendelet (2) preambulumbekezdéséből kitűnik, hogy az átláthatóság biztosítja a polgárok irányában az európai uniós intézmények nagyobb legitimációját, hatékonyságát és felelősségét a demokratikus rendszerben. E célból e rendelet 1. cikke értelmében e rendelet célja, hogy a lehető legszélesebb körű hozzáférési jogot biztosítsa a nyilvánosság számára az uniós intézmények dokumentumaihoz (lásd: 2020. január 22-i MSD Animal Health Innovation és Intervet international kontra EMA ítélet, C-178/18 P, EU:C:2020:24, 50. és 51. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

19 Az 1049/2001 rendelet 4. cikkéből – amely e tekintetben kivételrendszert határoz meg – következik, hogy e hozzáférési jogra azonban a köz- vagy magánérdekkel kapcsolatos okokon alapuló bizonyos korlátozások vonatkoznak. Az ilyen kivételeket – mivel eltérnek a dokumentumokhoz való lehető legszélesebb körű nyilvános hozzáférés elvétől – megszorítóan kell értelmezni és alkalmazni (lásd: 2020. január 22-i MSD Animal Health Innovation és Intervet international kontra EMA ítélet, C-178/18 P, EU:C:2020:24, 52. és 53. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

20 E tekintetben emlékeztetni kell arra, hogy ha az uniós intézmény, szerv vagy hivatal úgy dönt, hogy az 1049/2001 rendelet 4. cikkében foglalt kivételek alapján elutasítja a hozzá benyújtott, dokumentumokhoz való hozzáférés iránti kérelmet, főszabály szerint magyarázatot kell adnia arra a kérdésre, hogy az e dokumentumhoz való hozzáférés konkrétan és ténylegesen miként veszélyeztethetné az e kivétellel védett érdeket, az ilyen veszélyeztetés kockázatának pedig észszerűen előreláthatónak, és nem pusztán feltételezésen alapulónak kell lennie (lásd: 2020. január 22-i MSD Animal Health Innovation és Intervet international kontra EMA ítélet, C-178/18 P, EU:C:2020:24, 54. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

21 A Bíróság ugyanakkor elismerte, hogy ezen intézmény, szerv vagy hivatal ezzel kapcsolatban alapíthatja álláspontját a dokumentumok bizonyos kategóriáira alkalmazandó általános vélelmekre, mivel az azonos természetű dokumentumok hozzáférhetővé tételére irányuló kérelmek esetében egymáshoz hasonló általános megfontolások alkalmazhatók (lásd: 2020. január 22-i MSD Animal Health Innovation és Intervet international kontra EMA ítélet, C-178/18 P, EU:C:2020:24, 55. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

22 Az ilyen általános vélelmek célja tehát azon lehetőségnek az érintett uniós intézmény, szerv vagy hivatal számára való biztosítása, hogy ilyen általános megfontolások alapján megállapíthassa, hogy a dokumentumok bizonyos kategóriáinak hozzáférhető tétele főszabály szerint veszélyezteti az általa hivatkozott kivétel által védett érdeket, anélkül, hogy konkrétan és egyedileg meg kellene vizsgálnia valamennyi kért dokumentumot (lásd: 2020. január 22-i MSD Animal Health Innovation és Intervet international kontra EMA ítélet, C-178/18 P, EU:C:2020:24, 56. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

23 Az általános vélelmeket, mivel kivételt képeznek a hozzáférés iránti kérelemben szereplő egyes dokumentumoknak az érintett uniós intézmény általi konkrét és egyedi vizsgálatára vonatkozó kötelezettség alól, és általánosabban az uniós intézmények dokumentumaihoz való, lehető legteljesebb körű hozzáférés elve alól, szigorúan kell értelmezni és alkalmazni (2018. szeptember 4-i ClientEarth kontra Bizottság ítélet, C-57/16 P, EU:C:2018:660, 80. pont).

24 A bizalmasság általános vélelme nem zárja ki annak bizonyítását, hogy e vélelem nem vonatkozik valamely olyan dokumentumra, amelynek hozzáférhetővé tételét kérik, illetve hogy az 1049/2001 rendelet 4. cikkének (2) bekezdése értelmében nyomós közérdek fűződik a dokumentum hozzáférhetővé tételéhez (2012. június 28-i Bizottság kontra Éditions Odile Jacob ítélet, C-404/10 P, EU:C:2012:393, 126. pont).

25 A Bíróság öt dokumentumkategória tekintetében ismerte el a bizalmasság általános vélelmének fennállását, nevezetesen először is az állami támogatások ellenőrzésére irányuló eljárással kapcsolatos igazgatási ügyiratok dokumentumai, másodszor a bírósági eljárás során az uniós bíróságokhoz benyújtott beadványok, amíg ezen eljárás folyamatban van, harmadszor a Bizottság és a bejelentő felek vagy harmadik személyek között a vállalkozások közötti összefonódások ellenőrzésére irányuló eljárás keretében az egymásnak küldött dokumentumok, negyedszer a kötelezettségszegés megállapítása iránti pert megelőző eljárásra vonatkozó dokumentumok, ideértve a Bizottság és az érintett tagállam között az EU Pilot eljárás keretében váltott dokumentumokat, ötödször pedig az EUMSZ 101. cikk alkalmazására vonatkozó eljárással kapcsolatos dokumentumok. Mindezen esetekben a hozzáférés szóban forgó megtagadása dokumentumok olyan csoportjára vonatkozott, amelyeket egyértelműen jellemzett, hogy együttesen egy folyamatban lévő közigazgatási vagy bírósági eljárás aktájához tartoztak (lásd ebben az értelemben: 2018. szeptember 4-i ClientEarth kontra Bizottság ítélet, C-57/16 P, EU:C:2018:660, 81. pont).

26 Ami konkrétan a versenyszabályok alkalmazására irányuló eljárásokat illeti, a Bíróság megállapította, hogy a bizalmasság általános vélelme alkalmazandó az EUMSZ 101. cikk alkalmazására vonatkozó eljárásra vonatkozó ügyiratokban szereplő dokumentumok összességéhez való hozzáférés iránti kérelem tekintetében is (lásd ebben az értelemben: 2014. február 27-i Bizottság kontra EnBW ítélet, C-365/12 P, EU:C:2014:112, 81. pont).

27 E tekintetben a Bíróság rámutatott arra, hogy az EUMSZ 101. cikk alkalmazására vonatkozó ügyiratokban szereplő dokumentumokhoz az 1049/2001 rendelet alapján való általános hozzáférés veszélybe sodorhatná azt az egyensúlyt, amelyet az uniós jogalkotó [az EUMSZ 101. és EUMSZ 102. cikkben] meghatározott versenyszabályok végrehajtásáról szóló, 2002. december 16-i 1/2003/EK tanácsi rendeletben (HL 2003. L 1., 1. o.; magyar nyelvű különkiadás 8. fejezet, 2. kötet, 205. o.), valamint a Bizottság által az [EUMSZ 101.] és [EUMSZ 102. cikk] alapján folytatott eljárásokról szóló, 2004. április 7-i 773/2004/EK bizottsági rendeletben (HL 2004. L 123., 18. o.; magyar nyelvű különkiadás 8. fejezet, 3. kötet, 81. o.) állított fel a következők között: egyrészt az érintett vállalkozások azon kötelezettsége, hogy a Bizottsággal esetlegesen érzékeny kereskedelmi információkat közöljenek azzal a céllal, hogy a Bizottság megállapíthassa az összefonódás fennállását és értékelhesse az említett rendelkezéssel való összeegyeztethetőségét, másfelől pedig a Bizottság részére ily módon továbbított információkat – a szakmai titok és az üzleti titok címén – megillető megerősített védelem garanciája (lásd ebben az értelemben: 2014. február 27-i Bizottság kontra EnBW ítélet, C-365/12 P, EU:C:2014:112, 90. pont).

28 A Bíróság így megállapította, hogy az 1049/2001 rendelet 4. cikke (2) bekezdésének első és harmadik franciabekezdésében meghatározott kivételek alkalmazása érdekében a Bizottság – anélkül, hogy az EUMSZ 101. cikk alkalmazására vonatkozó eljárásra vonatkozó iratanyagban szereplő valamennyi dokumentumot konkrétan és egyenként megvizsgálná – vélelmezheti azt, hogy e dokumentumok közzététele főszabály szerint sérti az ilyen eljárásban érintett vállalkozások kereskedelmi érdekeinek védelmét, valamint az ezen eljárással kapcsolatos vizsgálati tevékenység céljainak védelmét is (lásd ebben az értelemben: 2014. február 27-i Bizottság kontra EnBW ítélet, C-365/12 P, EU:C:2014:112, 93. pont).

29 A felperes jogalapjait ezen elvekre figyelemmel kell megvizsgálni.

Az indokolási kötelezettség megsértéséről

30 A megtámadott határozat indokolását illetően emlékeztetni kell arra, hogy az EUMSZ 296. cikkben és az Európai Unió Alapjogi Chartája 41. cikke (2) bekezdésének c) pontjában a megkövetelt indokolást a kérdéses jogi aktus jellegéhez kell igazítani, és abból világosan és egyértelműen ki kell tűnnie a jogi aktust meghozó intézmény érvelésének oly módon, hogy az érdekeltek megismerhessék a meghozott intézkedés indokait, a hatáskörrel rendelkező bíróság pedig gyakorolhassa felülvizsgálati jogkörét (2020. november 25-i Elf Bronckers kontra Bizottság ítélet, T-166/19, EU:T:2020:557, 22. pont).

31 Márpedig meg kell állapítani, hogy a jelen ügyben, amint az a fenti 7. pontból kitűnik, a Bizottság a megtámadott határozatban először azonosította a kért dokumentumokat, majd kifejtette a felperesnek, hogy e dokumentumok az EUMSZ 101. cikk alkalmazására vonatkozó eljárás igazgatási iratanyagának részét képezik. A Bizottság végül kifejtette, hogy a kérelmek vizsgálata alapján arra a következtetésre jutott, hogy a kért dokumentumok az 1049/2001 rendelet 4. cikke (2) bekezdésének első és harmadik franciabekezdésében előírt kivételek, valamint a bizalmasságnak a 2014. február 27-i Bizottság kontra EnBW ítéletben (C-365/12 P, EU:C:2014:112) megállapított általános vélelme alá tartoznak.

32 Ebből következik, hogy a megtámadott határozat a fenti 30. pontban felidézett ítélkezési gyakorlat értelmében megfelelő indokolást tartalmaz, mivel azonosítja az érintett dokumentumokat, és meghatározza, hogy a Bizottság a hozzáférést az 1049/2001 rendelet 4. cikke alapján a

bizalmasság általános vélelmének alkalmazásával tagadta meg. A felperesnek az indokolás elégtelenségére alapított érvelését tehát el kell utasítani anélkül, hogy határozni kellene annak a Bizottság által vitatott elfogadhatóságáról.

A bizalmasság általános vélelmének a Bizottság által hivatkozott alkalmazhatóságáról

33 Azon kérdést illetően, hogy a GESTDEM 2021/4203. és a GESTDEM 2021/4204. számú kérelemben említett dokumentumok a bizalmasságnak a Bizottság által alkalmazott általános vélelme alá tartoznak-e, meg kell állapítani, hogy az említett dokumentumok – amint az a felperes kérelmeiből és a megtámadott határozatból kitűnik – a Bizottság és a holland versenyhatóság (vagy más holland hatóságok) között, a „bitumen” ügyre vonatkozó 2006. szeptember 13-i végleges határozat elfogadásához vezető vizsgálat keretében folytatott információcserét tartalmazzák.

34 Így az említett kérelmekből kitűnik, hogy a szóban forgó dokumentumok a Bizottság és a holland hatóságok között a „bitumen” ügyben folytatott előzetes vizsgálat – ideértve a helyszíni vizsgálatokat és az információkéréseket is –, valamint határozathozatal tárgyában folytatott levélváltásokból állnak. Amint arra a Bizottság a megtámadott határozatban hivatkozott, az ilyen dokumentumok a Bizottság és a holland hatóságok által az említett ügyben folytatott levelezés körébe tartoznak.

35 E tekintetben elegendő emlékeztetni arra, hogy az EUMSZ 101. cikk alkalmazására irányuló vizsgálat keretében a Bizottság az 1/2003 rendelet 11. cikke (2) bekezdésének megfelelően átadja a tagállamok versenyhatóságainak a határozat elfogadása céljából összegyűjtött legfontosabb dokumentumok másolatait. Ezenkívül az említett rendelet 12. cikkének (1) bekezdése értelmében a Bizottság minden információt megoszthat a nemzeti versenyhatóságokkal. Végül ugyanezen rendelet 20. cikke (3) bekezdésének megfelelően a Bizottság tájékoztatja annak a tagállamnak a versenyhatóságát, amelynek területén a vizsgálatra sor kerül.

36 Következésképpen az olyan dokumentumok, mint amelyeket a felperes a jelen ügyben a „bitumen” ügyre vonatkozó vizsgálat keretében az ezen ügyben a helyszíni vizsgálatokkal, az információkérésekkel, a naprakésszé tételekkel és a döntéshozatallal kapcsolatban a Bizottság és a holland hatóságok közötti levélváltás tárgyában kért, olyan dokumentumok, amelyek nyilvánvalóan az EUMSZ 101. cikk alkalmazására vonatkozó eljárás körébe tartoznak, és amelyek e címen – jellegükre tekintettel – a Bizottság említett ügyre vonatkozó igazgatási aktájának részét képezik.

37 Ez utóbbi tekintetben ugyanis az 1/2003 rendelet 27. cikkének (2) bekezdéséből kitűnik, hogy az EUMSZ 101. cikk alkalmazására vonatkozó bizottsági vizsgálat keretében a Bizottság és a tagállamok versenyhatóságai közötti, illetve az utóbbiak közötti levélváltások, ideértve az említett rendelet 11. és 14. cikke alapján készített dokumentumokat is, a Bizottság aktájában szereplő belső dokumentumok közé tartoznak (lásd ebben az értelemben: 2014. február 27-i Bizottság kontra EnBW ítélet, C-365/12 P, EU:C:2014:112, 86. pont). Egyébiránt az [EUMSZ 101. és EUMSZ 102. cikk], az EGT-Megállapodás 53., 54. és 57. cikke, valamint a 139/2004/EK tanácsi rendelet alapján folytatott eljárásokban a Bizottság aktájába való betekintés szabályairól szóló bizottsági közlemény (HL 2005. C 325., 7. o.) 1. és 15. pontjából kitűnik, hogy a Bizottság és más hatóságok, mint például a versenyhatóságok vagy a tagállamok más hatóságai között a vizsgálat során folytatott levelezés a Bizottság aktájának részét képező, nem betekinthető belső dokumentumok közé tartozik.

38 Márpedig, amint az a fenti 26. pontban felidézésre került, az 1049/2001 rendelet rendelkezéseinek alkalmazásával összefüggésben a Bíróság elismerte a bizalmasság általános vélelmének fennállását az EUMSZ 101. cikk alkalmazására vonatkozó eljárással kapcsolatos aktában szereplő dokumentumok tekintetében, amelyek között szerepel a Bizottság és a nemzeti hatóságok közötti információcsere is (lásd ebben az értelemben: 2014. február 27-i Bizottság kontra EnBW ítélet, C-365/12 P, EU:C:2014:112, 16. és 81. pont).

39 A fenti megfontolások összességéből következik, hogy a Bizottság a jelen ügyben jogosan hivatkozott a bizalmasság általános vélelmének fennállására az 1049/2001 rendelet 4. cikke (2) bekezdésének első és harmadik franciabekezdése alapján, amely szerint a „bitumen” ügy igazgatási aktájában szereplő dokumentumok hozzáférhetővé tétele főszabály szerint sérti egyrészt az ellenőrzések, vizsgálatok és könyvvizsgálatok céljának védelmét, másrészt pedig a kereskedelmi érdekek védelmét.

40 Ezt a következtetést nem cáfolják a felperes által előterjesztett érvek.

41 Kétségtelen ugyanis, hogy – amint az a fenti 24. pontban megállapításra került – a bizalmasság általános vélelmének alkalmazása nem zárja ki azon jogot, hogy bizonyítsák nemcsak azt, hogy az említett vélelem nem vonatkozik arra a dokumentumra, amelynek hozzáférhetővé tételét kérik, hanem azt is, hogy az érintett dokumentum hozzáférhetővé tételéhez nyomós közérdek fűződik.

42 Mindazonáltal, egyrészt annak bizonyítása érdekében, hogy a kért dokumentumokra nem vonatkozik a bizalmasság általános vélelme, a felperes lényegében azt állítja, hogy a Bizottság és a holland hatóságok közötti információcserék egyike sem képezi a „bitumen” ügy iratanyagának részét. Márpedig e tekintetben elegendő megállapítani, hogy a felperes nem a Bizottság és a holland hatóságok közötti bármilyen információcseréhez, hanem pontosan és kizárólag a „bitumen” ügy keretébe illeszkedő információcserékhez kért hozzáférést.

43 Emlékeztetni kell továbbá arra, hogy a felperes a „bitumen” ügyben hozott bizottsági határozat egyik címzettje, és ebben az ügyben – mint fél – sajátos és korlátozott hozzáférési joggal rendelkezik az 1/2003 rendelet (32) preambulumbekezdésének és 27. cikkének, valamint a 773/2004 rendelet 15. cikke (2) bekezdésének rendelkezései értelmében. Ily módon ellentétes lenne az 1/2003 rendelet és a 773/2004 rendelet szellemével, ha a kérelmező az 1049/2001 rendelet rendelkezéseit arra használhatná fel, hogy megkerülje az említett rendeletekkel bevezetett bizalmas kezelésre vonatkozó szabályokat, és az EUMSZ 101. cikk alkalmazására vonatkozó eljárás keretében bizalmasnak tekintett dokumentumokat közöljenek vele (lásd ebben az értelemben: 2014. február 27-i Bizottság kontra EnBW ítélet, C-365/12 P, EU:C:2014:112, 88. pont).

44 Másrészt elegendő megállapítani, hogy a felperes nem terjesztett elő olyan érvelést, amely a nyomós közérdek fennállásának bizonyítására irányulna. A felperes ugyanis azon állításra szorítkozott, hogy a hozzáférés iránti kérelmeit a vele szemben a közvetlen és közvetett ügyfelek által benyújtott panaszok indokolják, anélkül hogy bizonyította volna e panaszok fennállását. Kétségtelen, hogy a védelemhez való jog fennállása önmagában közérdeket jelent. Az a körülmény azonban, hogy a jelen esetben ez a jog a felperesnek a kártérítési eljárásokban a saját védelméhez fűződő egyéni érdeke formájában jelenik meg, azt jelenti, hogy az általa hivatkozott érdek nem köz-, hanem magánérdek (2006. július 6-i Franchet és Byk kontra Bizottság ítélet, T-391/03 és T-70/04, EU:T:2006:190, 138. pont).

A bizalmasság Bizottság által hivatkozott általános vélelme alkalmazásának részletes szabályairól

45 Ami azt a kérdést illeti, hogy a Bizottság megsértette-e a 2020. május 28-i Campbell kontra Bizottság ítéletből (T-701/18, EU:T:2020:224) eredő kötelezettségeket, emlékeztetni kell arra, hogy az említett ítéletből az következik, hogy ha valamely intézmény úgy ítéli meg, hogy a bizalmasság általános vélelmét kell alkalmazni, adhat átfogó választ a hozzáférés iránti kérelemre abban az értelemben, hogy e vélelem mentesíti az azon kérdést érintő magyarázat alól, hogy az e kérelem által érintett valamely dokumentumhoz való hozzáférés konkrétan hogyan sérti a védett érdeket. A bizalmasság vélelmének alkalmazása azonban nem értelmezhető úgy, hogy az lehetővé teszi az intézmény számára, hogy általánosságban azt a választ adja, hogy a hozzáférés iránti kérelemmel érintett valamennyi dokumentum a bizalmasság általános vélelmének hatálya alá tartozó iratok részét képezi, anélkül hogy azonosítania kellene e dokumentumokat, vagy össze kellene állítania azok listáját. Meg kell ugyanis állapítani, hogy az intézmény csak a hozzáférés iránti kérelem által érintett dokumentumok azonosítását követően sorolhatja e dokumentumokat – a közös jellemzőik, azonos természetük vagy ugyanazon iratanyaghoz való tartozásuk alapján – kategóriákba, és csak ezt követően alkalmazhatja ezekre a bizalmasság általános vélelmét. Ezeknek az azonosítása hiányában a bizalmasság vélelme megdönthetetlen lenne (lásd ebben az értelemben: 2020. május 28-i Campbell kontra Bizottság ítélet, T-701/18, EU:T:2020:224, 40., 41., 45. és 46. pont).

46 E tekintetben emlékeztetni kell arra, hogy a 2020. május 28-i Campbell kontra Bizottság ítélet (T-701/18, EU:T:2020:224) alapjául szolgáló ügyben a felperes hozzáférést kért „[több kerethatározatból] eredő kötelezettségeknek az Írország általi tiszteletben tartásával vagy e tiszteletben tartás elmulasztásával kapcsolatos valamennyi dokumentumhoz” (lásd ebben az értelemben: 2020. május 28-i Campbell kontra Bizottság ítélet, T-701/18, EU:T:2020:224, 59. pont). A hozzáférés iránti kérelmét tehát általánosan és elvontan fogalmazta meg, az a Bizottság birtokában lévő valamennyi dokumentumra vonatkozott. Ezért a Törvényszék megállapította, hogy a Bizottság tévesen állapította meg, hogy e kérelem kizárólag a szóban forgó kerethatározatok Írország általi átültetése elmulasztásának megállapítására irányuló eljárással kapcsolatos dokumentumokra vonatkozik.

47 A 2020. május 28-i Campbell kontra Bizottság ítélet (T-701/18, EU:T:2020:224) alapjául szolgáló ügyben szereplő megerősítő kérelemre adott válaszában a Bizottság csupán azt állította, hogy a felperes kérelmének megfelelőként azonosított dokumentumok „a szolgálat[ai] és Írország közötti, három EU Pilot eljárásra vonatkozó levélváltásokat tartalmaznak”. A Törvényszék szerint egyrészt ez a megfogalmazás nem tette lehetővé a felperes számára annak értékelését, hogy nincsenek-e más, a kérelmében esetlegesen érintett dokumentumok, sem pedig azt, hogy az e kérelemmel érintett valamennyi dokumentum a szóban forgó EU Pilot eljárásokra vonatkozott-e, amint az a 2020. május 28-i Campbell kontra Bizottság ítélet (T-701/18, EU:T:2020:224) 56. pontjából kitűnik. Másrészt a Bizottság által használt megfogalmazás arra utalt, hogy a felperes megerősítő kérelmének vizsgálatát illetően a Bizottság annak megállapítására szorítkozott, hogy EU Pilot eljárásokat indítottak a szóban forgó kerethatározatok Írország általi átültetésére vonatkozóan, és ebből azt a következtetést vonta le, hogy a bizalmasság vélelme alkalmazandó volt. Márpedig a Törvényszék úgy ítélte meg, hogy az ilyen válasz nem elegendő annak megállapításához, hogy a Bizottság előzetesen elvégezte a felperes kérelmének konkrét vizsgálatát, sem pedig annak megállapításához, hogy a Bizottság ténylegesen azonosította a hozzáférés iránti kérelem által érintett dokumentumokat, amint az az említett ítélet 57. pontjából kitűnik.

48 A Törvényszék ebben az összefüggésben állapította meg, hogy a Bizottság által a válaszában használt megfogalmazás nem elegendő ahhoz, hogy lehetővé tegye a felperes számára a hozzáférés iránti kérelme által érintett dokumentumok azonosítását, és ennélfogva a felperes nem tudta megdönteni a bizalmasság Bizottság által hivatkozott vélelmét (lásd ebben az értelemben: 2020. május 28-i Campbell kontra Bizottság ítélet, T-701/18, EU:T:2020:224, 58. és 65. pont).

49 Ezzel szemben a jelen ügyben a GESTDEM 2021/4203. és GESTDEM 2021/4204. számú kérelem a felperes által oly módon meghatározott dokumentumokra vonatkozik, ahogyan az a fenti 4. pont első és második franciabekezdésében szerepel. Márpedig az említett kérelmekből kitűnik, hogy a felperes a dokumentumok meghatározott típusához (a Bizottság és a holland hatóságok közötti információcseréhez) kért hozzáférést, mégpedig az EUMSZ 101. cikk alkalmazására vonatkozó, pontosan azonosított eljárásban („bitumen” ügy), a 2020. május 28-i Campbell kontra Bizottság ítélet (T-701/18, EU:T:2020:224) alapjául szolgáló ügytől eltérően, amelyben a hozzáférés iránti kérelem nem a dokumentumok meghatározott típusára, és nem is egy konkrét eljárásra, hanem bizonyos tanácsi kerethatározatok valamely tagállam általi tiszteletben tartására vonatkozó valamennyi dokumentumra vonatkozott.

50 Ezen túlmenően, a megtámadott határozatban a Bizottság együttesen azonosította a GESTDEM 2021/4203. és a GESTDEM 2021/4204. számú kérelemben említett dokumentumokat, és értékelésében pontosította, hogy a „bitumen” ügyben a holland állammal folytatott információcseréről van szó, amely magában foglalta mind azokat a dokumentumokat, amelyeket az 1/2003 rendelet értelmében a nemzeti versenyhatóságokkal meg kellett osztania, mind pedig a holland versenyhatósággal folytatott közvetlen levelezést, és mint ilyenek, e dokumentumok a „bitumen” ügy iratanyagának részét képezték, és a bizalmasságnak a 2014. február 27-i Bizottság kontra EnBW ítéletben (C-365/12 P, EU:C:2014:112) kimondott általános vélelme alá tartoztak. A Bizottság kifejtette továbbá a bizalmasság ezen általános vélelmének körvonalait és annak a jelen ügyre való alkalmazását.

51 A felperes egyébiránt nem vitatja, hogy a Bizottság a felperes hozzáférés iránti kérelmeinek konkrét vizsgálata során helyesen azonosította a GESTDEM 2021/4203. és a GESTDEM 2021/4204. számú kérelemben említett dokumentumokat, hanem kizárólag arra hivatkozik, hogy a Bizottságnak el kellett volna készítenie e dokumentumok jegyzékét vagy jegyzékeit.

52 Márpedig ez utóbbi tekintetben meg kell állapítani, hogy a felperes által javasoltakkal ellentétben a 2020. május 28-i Campbell kontra Bizottság ítéletből (T-701/18, EU:T:2020:224) nem következik, hogy a dokumentumokhoz való hozzáférés iránti kérelemre válaszoló uniós intézmény, szerv vagy hivatal csak a bizalmasság általános vélelmének alkalmazásakor vagy pedig minden esetben köteles a kérelmező rendelkezésére bocsátani az említett vélelem hatálya alá tartozó dokumentumok listáját. Éppen ellenkezőleg, amint az a fenti 45. pontból következik, az ilyen lista benyújtása csak egyike a kért dokumentumok azonosításához szükséges lehetséges eszközöknek, így a kérelmezőnek lehetősége van arra, hogy megdöntse e vélelem alkalmazását.

53 Így a 2020. május 28-i Campbell kontra Bizottság ítélet (T-701/18, EU:T:2020:224) pontosítja, hogy nincs szükség a bizalmasság általános vélelme alá tartozó dokumentumok listájának benyújtására, ha az érintett dokumentumok, vagy legalábbis azok típusa már a hozzáférés iránti kérelemből is kitűnt, és a kérelmezőnek főszabály szerint lehetősége volt arra hivatkozni, hogy valamely dokumentumra nem vonatkozik a bizalmasság általános vélelmének alkalmazása (lásd ebben az értelemben: 2020. május 28-i Campbell kontra Bizottság ítélet, T-701/18, EU:T:2020:224, 62. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

54 A jelen ügyben ez a helyzet, mivel a GESTDEM 2021/4203. és a GESTDEM 2021/4204. számú kérelem és a megtámadott határozat az érintett dokumentumokat mind jellegük, mind pedig az EUMSZ 101. cikk alkalmazására vonatkozó adott eljárás iratanyagába való tartozásuk tekintetében azonosítja.

55 Ráadásul a Törvényszék előtti eljárásban a felperes nem jelölte meg, hogy a szóban forgó dokumentumok listája közlésének elmaradása mennyiben akadályozta meg őt a bizalmasság Bizottság alkalmazott általános vélelmének megdöntésében, amikor félként vett részt a „bitumen” ügyben a Bizottság által indított eljárásban. A felperes ugyanis a Bizottság által a „bitumen” ügy keretében elfogadott végleges határozat címzettje volt, következésképpen részt vett az e határozat elfogadásához vezető igazgatási eljárásban. Emlékeztetni kell továbbá arra, hogy a Bíróság már rámutatott, hogy az, hogy nehéz valamely vélelem megdöntéséhez szükséges bizonyítékot előterjeszteni, önmagában nem jelenti azt, hogy e vélelem megdönthetetlen lenne (lásd: 2019. március 13-i AlzChem kontra Bizottság ítélet, C-666/17 P, nem tették közzé, EU:C:2019:196, 39. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat). Így meg kell állapítani, hogy a felperesnek főszabály szerint módjában állt megdönteni a bizalmasság általános vélelmét, mivel a Bizottság nem közölte a szóban forgó dokumentumok kimerítő listáját.

56 Ezzel szemben a keresetlevélben az első jogalappal kapcsolatban kifejtett érvekből kitűnik, hogy a felperes nem kérte a 2020. május 28-i Campbell kontra Bizottság ítélet (T-701/18, EU:T:2020:224) értelmében vett dokumentumlistát annak érdekében, hogy esetlegesen megdönthesse a bizalmasság Bizottság által alkalmazott általános vélelmének alkalmazását. A felperes ugyanis azt állítja, hogy e lista célja az volt, hogy lehetővé tegye számára annak megállapítását, hogy „az állam kapcsolatban áll[t]-e a Bizottsággal, és ha igen, mikor és milyen szinteken”, mégpedig annak érdekében, hogy „pontosan és teljeskörűen meg tudja határozni azon tények összességét, amelyek között [a jogsértéssel állítólagosan okozott károk miatt az ügyfelei által benyújtott] panaszokra sor került”, ami nem tartozik a Törvényszék által a 2020. május 28-i Campbell kontra Bizottság ítéletben (T-701/18, EU:T:2020:224) hangsúlyozott, az érintett dokumentumok azonosítására vonatkozó kötelezettség mögött meghúzódó logikába.

57 Következésképpen az a tény, hogy azok a dokumentumok, amelyekhez hozzáférést kértek, azonos típusúak voltak, és az EUMSZ 101. cikk alkalmazására vonatkozó eljárással kapcsolatos igazgatási iratanyagba tartoznak, a jelen ügyben elegendő volt az ilyen eljárásra vonatkozó dokumentumok bizalmassága általános vélelme alkalmazásának igazolásához, és a Bizottság nem volt köteles az említett dokumentumok listáját a felperes rendelkezésére bocsátani.

58 Egyébiránt, elsőként, amennyiben a felperes által előadott érveket úgy kellene értelmezni, hogy azok szerint a felperes a GESTDEM 2021/4203. és GESTDEM 2021/4204. számú kérelmében a Bizottság és a holland hatóságok közötti levélváltások jegyzékéhez kért hozzáférést, ezek az érvek téves előfeltevéseken alapulnak, és azokat el kell utasítani.

59 Ugyanis, egyrészt a GESTDEM 2021/4203. és GESTDEM 2021/4204. számú kérelem szövegéből (lásd a fenti 4. pontot) nem derül ki, hogy a felperes kérte a „bitumen” ügy aktájában szereplő dokumentumok jegyzékét, és különösen a Bizottság és a holland hatóságok közötti levélváltásokat.

60 Másrészt emlékeztetni kell arra, hogy a felperes megerősítő kérelméből kitűnik, hogy amikor vitatta a kért dokumentumok jegyzékének hiányát, arra hivatkozott, hogy a Bizottság állítólag nem tartotta tiszteletben a 2020. május 28-i Campbell kontra Bizottság ítéletből (T-701/18,

EU:T:2020:224) eredő, a bizalmasság általános vélelmével érintett dokumentumok jegyzékének benyújtására vonatkozó kötelezettséget, nem pedig egy olyan dokumentumra, amelyre a GESTDEM 2021/4203. és GESTDEM 2021/4204. számú kérelme vonatkozott.

61 Másodsorban, mivel a Bizottság nem volt köteles benyújtani a GESTDEM 2021/4203. és a GESTDEM 2021/4204. számú kérelemmel érintett dokumentumok jegyzékét, a benyújtásának megtagadására vonatkozó indokolás elégtelenségére alapított felperesi érvet – amelynek elfogadhatatlannak nyilvánítását a Bizottság a Törvényszéktől kéri – szintén el kell utasítani, anélkül hogy határozni kellene annak elfogadhatóságáról.

62 A fentiek összességéből következik, hogy a kereset első és második jogalapját teljes egészében, és ennélfogva a keresetet is teljes egészében el kell utasítani.

A költségekről

63 A Törvényszék eljárási szabályzata 134. cikkének (1) bekezdése alapján a Törvényszék a pervesztes felet kötelezi a költségek viselésére, ha a pernyertes fél ezt kérte.

64 A felperest, mivel pervesztes lett, a Bizottság kérelmének megfelelően kötelezni kell a költségek viselésére.

A fenti indokok alapján

A TÖRVÉNYSZÉK (kibővített második tanács)

a következőképpen határozott:

1) A Törvényszék a keresetet elutasítja.

2) A Törvényszék a TotalEnergies Marketing Nederland NV-t kötelezi a költségek viselésére.

Papasavvas Marcoulli Norkus

Valasidis Spangsberg Grønfeldt

Kihirdetve Luxembourgban, a 2024. október 2-i nyilvános ülésen.

Aláírások