Zbiór Orzeczeń

WYROK SĄDU (druga izba w składzie powiększonym)

z dnia 2 października 2024 r.*

Dostęp do dokumentów – Rozporządzenie (WE) nr 1049/2001 – Dokumenty dotyczące postępowania w sprawie stosowania art. 101 TFUE – Odmowa dostępu – Wyjątek dotyczący ochrony celów kontroli, dochodzenia i audytu – Wyjątek dotyczący ochrony interesów handlowych osoby trzeciej – Ogólne domniemanie poufności – Obowiązek zidentyfikowania dokumentów objętych domniemaniem i dostarczenia listy

W sprawie T-332/22

TotalEnergies Marketing Nederland NV, z siedzibą w Hadze (Niderlandy), którą reprezentował M. van Heezik, avocate,

strona skarżąca,

przeciwko

Komisji Europejskiej, którą reprezentowali P. Van Nuffel, M. Burón Pérez i A.-C. Simon, w charakterze pełnomocników,

strona pozwana,

SĄD (druga izba w składzie powiększonym),

w składzie: S. Papasavvas, prezes, A. Marcoulli, R. Norkus, W. Valasidis (sprawozdawca) i L. Spangsberg Grønfeldt, sędziowie,

sekretarz: V. Di Bucci,

uwzględniwszy pisemny etap postępowania,

uwzględniwszy, że w terminie trzech tygodni od dnia powiadomienia stron o zakończeniu pisemnego etapu postępowania nie wpłynął wniosek stron o wyznaczenie rozprawy, i postanowiwszy, na podstawie art. 106 § 3 regulaminu postępowania przed Sądem, orzec w przedmiocie skargi bez przeprowadzenia ustnego etapu postępowania,

wydaje następujący

* Język postępowania: niderlandzki.

Wyrok

1 W skardze wniesionej na podstawie art. 263 TFUE skarżąca, TotalEnergies Marketing Nederland NV, wnosi o stwierdzenie nieważności decyzji Komisji Europejskiej C(2022) 1949 wersja ostateczna z dnia 23 marca 2022 r. oddalającej, na podstawie art. 4 rozporządzenia (WE) nr 1049/2001 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 30 maja 2001 r. w sprawie publicznego dostępu do dokumentów Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji (Dz.U. 2001, L 145, s. 43), jej wnioski potwierdzające o dostęp do dokumentów (zwanej dalej „zaskarżoną decyzją").

Okoliczności powstania sporu

2 W dniu 13 września 2006 r. Komisja przyjęła decyzję dotyczącą postępowania na mocy art. 101 TFUE (sprawa COMP/F/38.456. – Asfalt – Niderlandy), stwierdzające uczestnictwo wielu przedsiębiorstw, w tym skarżącej, w naruszeniu art. 101 TFUE i nakładające grzywny na te przedsiębiorstwa (zwaną dalej „sprawą dotyczącą asfaltu").

3 W dniu 24 czerwca 2021 r. skarżąca złożyła pięć wniosków o udzielenie dostępu do dokumentów odnoszących się do sprawy dotyczącej asfaltu.

4 Jak wynika z wniosków przedstawionych przez skarżącą, miały one następujące brzmienie:

– „W odniesieniu do dochodzenia (wstępnego) i podjęcia decyzji w sprawie dotyczącej asfaltu (COMP/F/38.456) – Asfalt – Niderlandy): komunikacja między [Komisją] a niderlandzkim organem ochrony konkurencji (następnie organem ochrony konsumentów i rynku) lub innymi organami państwa w sprawie pomocy udzielonej przez niderlandzki organ ochrony konkurencji przy (przygotowaniu) kontroli przedsiębiorstw przeprowadzanych przez Komisję w ramach (wstępnego) dochodzenia w sprawie ewentualnych naruszeń europejskiego prawa konkurencji" (wniosek zarejestrowany przez Komisję pod sygnaturą GESTDEM 2021/4203)";

– „W sprawie dotyczącej asfaltu (COMP/F/38.456) – Asfalt – Niderlandy): zaktualizowane informacje i wnioski o udzielenie informacji lub inna komunikacja dotycząca (wstępnego) dochodzenia i decyzji w sprawie dotyczącej asfaltu sporządzone przez [Komisję] w okresie między dochodzeniem wstępnym a ostateczną decyzją z dnia 13 września 2006 r. lub pochodzące od niderlandzkiego organu ochrony konkurencji (również jako członek komitetu doradczego [ds. praktyk ograniczających konkurencję i pozycji dominującej)] lub innych służb państwa niderlandzkiego" (wniosek zarejestrowany przez Komisję pod sygnaturą GESTDEM 2021/4204)";

– „W odniesieniu do dochodzenia (wstępnego) i podjęcia decyzji w sprawie dotyczącej asfaltu (COMP/F/38.456) – Asfalt – Niderlandy): postępowanie lub zasady działania komitetu doradczego ds. praktyk ograniczających konkurencję i pozycji dominujących obowiązujące w czasie dochodzenia (wstępnego) lub procesu podejmowania decyzji w sprawie asfaltu" (wniosek zarejestrowany przez Komisję pod numerem GESTDEM 2021/4205)";

– „W odniesieniu do dochodzenia (wstępnego) i podjęcia decyzji w sprawie dotyczącej asfaltu (COMP/F/38.456) – Asfalt – Niderlandy): zaproszenie lub zaproszenia na spotkania, w tym – lecz bez ograniczenia – zaproszenie lub zaproszenia na 414. i 415. posiedzenia komitetu doradczego [ds. praktyk ograniczających konkurencję i pozycji dominujących], które odbyły się odpowiednio w dniach 4 i 11 września 2006 r., podczas których komitet doradczy [ds.

praktyk ograniczających konkurencję i pozycji dominujących] wydał opinię na temat wstępnego projektu decyzji, w tym (wykaz) dokumentów, które zostały mu przekazane wraz z tym wstępnym projektem na podstawie art. 14 ust. 3 rozporządzenia nr 1/2003" (wniosek zarejestrowany przez Komisję pod sygnaturą GESTDEM 2021/4206)";

– „W odniesieniu do dochodzenia (wstępnego) i podjęcia decyzji w sprawie dotyczącej asfaltu (COMP/F/38.456) – Asfalt – Niderlandy): wykaz lub wykazy uczestników (w tym krajowych organów ochrony konkurencji), którzy wzięli udział w przesłuchaniach w dniach 15 i 16 czerwca 2005 r. w sprawie przedstawienia zarzutów w sprawie dotyczącej asfaltu" (wniosek zarejestrowany przez Komisję pod numerem GESTDEM 2021/4207)".

5 Decyzją z dnia 4 lipca 2021 r. Komisja oddaliła wnioski o sygnaturach GESTDEM 2021/4203, GESTDEM 2021/4204, GESTDEM 2021/4206 i GESTDEM 2021/4207 ze względu na to, że żądane dokumenty były objęte wyjątkami przewidzianymi w art. 4 ust. 2 tiret trzecie i w art. 4 ust. 3 rozporządzenia nr 1049/2001, i w tym celu oparła się na ogólnym domniemaniu poufności dotyczącym dokumentów zawartych w aktach administracyjnych dotyczących postępowania na podstawie art. 101 TFUE. Natomiast w odniesieniu do wniosku o sygnaturze GESTDEM 2021/4205 Komisja wskazała, że żądane dokumenty nie odnosiły się konkretnie sprawy dotyczącej asfaltu i były publicznie dostępne, oraz odesłała do stron internetowych, na których były one dostępne.

6 Pismem z dnia 25 sierpnia 2021 r. skarżąca złożyła potwierdzający wniosek (zwany dalej „wnioskiem potwierdzającym") na podstawie art. 7 ust. 2 rozporządzenia nr 1049/2001, wzywając Komisję do ponownego rozpatrzenia jej decyzji z dnia 4 lipca 2021 r. We wniosku potwierdzającym skarżąca skrytykowała fakt, że Komisja nie przekazała jej wykazu dokumentów objętych ogólnym domniemaniem poufności na podstawie wyroku z dnia 28 maja 2020 r., Campbell/Komisja (T-701/18, EU:T:2020:224), i zakwestionowała okoliczność, że dokumenty objęte wnioskami o sygnaturach GESTDEM 2021/4203 i GESTDEM 2021/4204 były objęte ogólnym domniemaniem poufności zastosowanym przez Komisję.

7 W dniu 23 marca 2022 r. Komisja wydała zaskarżoną decyzję, w której oddaliła wniosek potwierdzający. W decyzji tej, po pierwsze, Komisja wskazała, że dokumentami objętymi wnioskami o sygnaturach GESTDEM 2021/4203 i GESTDEM 2021/4204 były korespondencją między nią a niderlandzkim organem ochrony konkurencji lub innymi organami niderlandzkimi w ramach sprawy dotyczącej asfaltu oraz że dokumentami objętymi wnioskami o sygnaturach GESTDEM 2021/4206 i GESTDEM 2021/4207 były, odpowiednio, dwa dokumenty i jeden dokument, których charakter, datę i numer Komisja wskazała. Po drugie, Komisja wskazała, że odmowa dostępu do tych dokumentów opierała się na wyjątkach przewidzianych w art. 4 ust. 2 tiret pierwsze i trzecie rozporządzenia nr 1049/2001, opierając się na ogólnym domniemaniu poufności dotyczącym dokumentów zawartych w aktach administracyjnych dotyczących postępowania na podstawie art. 101 TFUE. Ponadto Komisja przypomniała, że dokumenty objęte wnioskiem o sygnaturze GESTDEM 2021/4205 były już upublicznione i były już dostępne.

Żądania stron

8 Skarżąca wnosi do Sądu o:

– stwierdzenie nieważności zaskarżonej decyzji i „zapewnienie ujawnienia odnośnych dokumentów";

– obciążenie Komisji kosztami postępowania.

9 Komisja wnosi do Sądu o:

– stwierdzenie niedopuszczalności żądania nakazania Komisji udzielenia dostępu do prze dokumentów;

– Oddalenie skargi w pozostałym zakresie;

– obciążenie skarżącej kosztami postępowania.

Co do prawa

W przedmiocie właściwości Sądu

10 W ramach żądania pierwszego skarżąca wnosi do Sądu o „zapewnienie ujawnienia odnośnych dokumentów". Komisja uważa, że taki wniosek, który nie należy do właściwości Sądu, należy odrzucić jako „niedopuszczalny".

11 W tym względzie, jak podnosi Komisja, wystarczy przypomnieć, że w ramach kontroli zgodności z prawem opartej na art. 263 TFUE Sąd nie jest właściwy do wydawania nakazów wobec instytucji, organów i jednostek organizacyjnych Unii (zob. postanowienie z dnia 26 października 1995 r., Pevasa i Inpesca/Komisja, C-199/94 P i C-200/94 P, EU:C:1995:360, pkt 24 i przytoczone tam orzecznictwo; wyrok z dnia 25 września 2018 r., Szwecja/Komisja, T-260/16, EU:T:2018:597, pkt 104 i przytoczone tam orzecznictwo). Do danej instytucji należy bowiem podjęcie, zgodnie z art. 266 TFUE, środków, które zapewnią wykonanie wyroku stwierdzającego nieważność (zob. wyrok z dnia 25 września 2018 r., Amicus Therapeutics UK i Amicus Therapeutics/EMA, T-33/17, niepublikowany, EU:T:2018:595, pkt 19 i przytoczone tam orzecznictwo).

12 Z powyższego wynika, że żądanie skarżącej, przypomniane w pkt 10powyżej, należy odrzucić ze względu na brak właściwości Sądu do jego rozpoznania.

Co do istoty

13 Na poparcie skargi skarżąca podnosi dwa zarzuty, z których pierwszy dotyczy niezgodnej z prawem odmowy przez Komisję przedstawienia wykazu żądanych dokumentów i braku uzasadnienia tej odmowy, a drugi – niezgodnego z prawem zastosowania ogólnego domniemania poufności do dokumentów objętych wnioskami o sygnaturach GESTDEM 2021/4203 i GESTDEM 2021/4204. Oba te zarzuty należy zbadać łącznie, ponieważ dotyczą one w istocie, w okolicznościach niniejszej sprawy, możliwości zastosowania przez Komisję ogólnego domniemania poufności (zarzut drugi) i szczegółowych zasad stosowania takiego domniemania (zarzut pierwszy).

14 W ramach zarzutu drugiego skarżąca podnosi w istocie, że Komisja niesłusznie uznała, iż dokumenty będące przedmiotem wniosków o sygnaturach GESTDEM 2021/4203 i GESTDEM 2021/4204 są objęte ogólnym domniemaniem poufności. W szczególności kwestionuje ona twierdzenie, że korespondencja między Komisją a niderlandzkimi organami

ochrony konkurencji należą do akt administracyjnych sprawy dotyczącej asfaltu, i zarzuca Komisji, że nie uzasadniła powodów, dla których dokumenty, których konkretnie zażądano, nie mogłyby zostać ujawnione.

15 W ramach zarzutu pierwszego skarżąca podnosi zasadniczo, że Komisja naruszyła prawo, nie przedstawiając spisu żądanych dokumentów i nie uzasadniając w odpowiedni sposób tego zaniechania. Na poparcie swojej argumentacji powołuje się ona na wyrok z dnia 28 maja 2020 r., Campbell/Komisja (T-701/18, EU:T:2020:224), który jej zdaniem nakłada na Komisję obowiązek dostarczenia wykazu. Ów wykaz umożliwia jej zdaniem obalenie ogólnego domniemania poufności.

16 Komisja kwestionuje argumenty skarżącej.

17 Na wstępie należy zauważyć, że o ile zarzut drugi dotyczy wyraźnie jedynie wniosków o sygnaturach GESTDEM 2021/4203 i GESTDEM 2021/4204, o tyle argumentacja przedstawiona przez skarżącą w ramach zarzutu pierwszego dotyczy również wyłącznie korespondencji między Komisją a organami niderlandzkimi będącej przedmiotem tych samych wniosków. A zatem, skoro udzielona przez Komisję w zaskarżonej decyzji odpowiedź na wnioski o sygnaturach GESTDEM 2021/4205, GESTDEM 2021/4206 i GESTDEM 2021/4207 nie dotyczyła bezpośrednio lub pośrednio argumentów skarżącej, należy stwierdzić, że przedmiot skargi jest ograniczony jedynie do odpowiedzi udzielonej przez Komisję w zaskarżonej decyzji na wnioski o sygnaturach GESTDEM 2021/4203 i GESTDEM 2021/4204.

Uwagi wstępne

18 Należy przypomnieć, iż z motywu 2 rozporządzenia nr 1049/2001 wynika, że ta przejrzystość pozwala zwiększyć legitymację, skuteczność i odpowiedzialność instytucji Unii względem obywateli Unii w systemie demokratycznym. Dlatego zgodnie ze swym art. 1 rozporządzenie to ma na celu zapewnienie możliwie najszerszego publicznego dostępu do dokumentów instytucji Unii (zob. wyrok z dnia 22 stycznia 2020 r., MSD Animal Health Innovation i Intervet international/EMA, C-178/18 P, EU:C:2020:24, pkt 50, 51 i przytoczone tam orzecznictwo).

19 Z art. 4 rozporządzenia nr 1049/2001 ustanawiającego system wyjątków w tym względzie wynika też, że owo prawo dostępu podlega jednak pewnym ograniczeniom ze względu na interes publiczny lub prywatny. Wyjątki te, jako wprowadzające odstępstwo od zasady możliwie najszerszego publicznego dostępu do dokumentów, należy interpretować i stosować w sposób ścisły (zob. wyrok z dnia 22 stycznia 2020 r., MSD Animal Health Innovation i Intervet international/EMA, C-178/18 P, EU:C:2020:24, pkt 52, 53 i przytoczone tam orzecznictwo).

20 W tym względzie należy przypomnieć, że gdy instytucja, organ lub jednostka organizacyjna Unii, rozpatrując wniosek o udzielenie dostępu do dokumentu, postanawia oddalić ten wniosek na podstawie jednego z wyjątków przewidzianych w art. 4 rozporządzenia nr 1049/2001, musi zasadniczo wyjaśnić, w jaki sposób dostęp do tego dokumentu mógłby stanowić konkretne i faktyczne naruszenie interesu chronionego na podstawie tego wyjątku, przy czym ryzyko takiego naruszenia powinno dać się w rozsądny sposób przewidzieć, a nie być czysto hipotetyczne (zob. wyrok z dnia 22 stycznia 2020 r., MSD Animal Health Innovation i Intervet international/EMA, C-178/18 P, EU:C:2020:24, pkt 54 i przytoczone tam orzecznictwo).

21 Trybunał jednak przyznał, że w pewnych przypadkach instytucja, organ lub jednostka organizacyjna, o których mowa, może oprzeć się w tym względzie na ogólnych domniemaniach mających zastosowanie do niektórych kategorii dokumentów, ponieważ do wniosków o ujawnienie dokumentów o tym samym charakterze mogą mieć zastosowanie podobne względy natury ogólnej (zob. wyrok z dnia 22 stycznia 2020 r., MSD Animal Health Innovation i Intervet international/EMA, C-178/18 P, EU:C:2020:24, pkt 55 i przytoczone tam orzecznictwo).

22 Takie domniemania mają bowiem na celu umożliwienie instytucji, organowi lub jednostce organizacyjnej Unii, o których mowa, uznania, że ujawnienie pewnych kategorii dokumentów narusza co do zasady interes chroniony na podstawie powoływanego wyjątku, poprzez oparcie się na tego rodzaju względach ogólnych, bez konieczności badania konkretnie i indywidualnie każdego z dokumentów objętych wnioskiem (zob. wyrok z dnia 22 stycznia 2020 r., MSD Animal Health Innovation i Intervet international/EMA, C-178/18 P, EU:C:2020:24, pkt 56 i przytoczone tam orzecznictwo).

23 Ze względu na to, że te ogólne domniemania stanowią wyjątek od obowiązku konkretnego i indywidualnego zbadania przez daną instytucję Unii każdego dokumentu objętego wnioskiem o udzielenie dostępu oraz, ogólniej, od zasady możliwie najszerszego publicznego dostępu do dokumentów znajdujących się w posiadaniu instytucji Unii, podlegają one ścisłej wykładni i ścisłemu stosowaniu (wyrok z dnia 4 września 2018 r., ClientEarth/Komisja, C-57/16 P, EU:C:2018:660, pkt 80).

24 Istnienie ogólnego domniemania poufności nie wyklucza możliwości wykazania, że dany dokument, o którego ujawnienie wniesiono, nie wchodzi w zakres tego domniemania lub że nadrzędny interes publiczny uzasadnia ujawnienie danego dokumentu zgodnie z art. 4 ust. 2 rozporządzenia nr 1049/2001 (wyrok z dnia 28 czerwca 2012 r., Komisja/Éditions Odile Jacob, C-404/10 P, EU:C:2012:393, pkt 126).

25 Trybunał uznał istnienie ogólnych domniemań poufności w odniesieniu do pięciu kategorii dokumentów, a mianowicie po pierwsze do dokumentów akt administracyjnych dotyczących procedury kontroli pomocy państwa, po drugie do pism procesowych składanych przed sądami Unii tak długo, jak długo dane postępowanie sądowe pozostaje zawisłe, po trzecie do dokumentów wymienianych między Komisją a stronami zgłaszającymi albo stronami trzecimi w ramach procedury kontroli operacji koncentracji przedsiębiorstw, po czwarte do dokumentów dotyczących postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego na etapie poprzedzającym wniesienie skargi, w tym również do dokumentów wymienianych między Komisją a danym państwem członkowskim w ramach procedury UE Pilot, oraz po piąte do dokumentów związanych z postępowaniem dotyczącym stosowania art. 101 TFUE We wszystkich tych sprawach odmowa udzielenia dostępu dotyczyła zestawu dokumentów jasno określonych poprzez ich wspólną przynależność do akt odnoszących się do będącego w toku postępowania administracyjnego lub sądowego (zob. podobnie wyrok z dnia 4 września 2018 r., ClientEarth/Komisja, C-57/16 P, EU:C:2018:660, pkt 81).

26 Ściśle rzecz ujmując w związku z postępowaniami w sprawach z zakresu konkurencji, Trybunał stwierdził, że ogólne domniemanie poufności ma zastosowanie do wniosku o udzielenie dostępu do całości dokumentów zawartych w aktach postępowania na podstawie art. 101 TFUE (zob. podobnie wyrok z dnia 27 lutego 2014 r., Komisja/EnBW, C-365/12 P, EU:C:2014:112, pkt 81).

27 W tym względzie Trybunał zauważył, że powszechny na podstawie rozporządzenia nr 1049/2001 dostęp do dokumentów zawartych w aktach dotyczących stosowania art. 101 TFUE mógłby naruszyć równowagę, jaką prawodawca Unii chciał zagwarantować w rozporządzeniu Rady (WE) nr 1/2003 z dnia 16 grudnia 2002 r. w sprawie wprowadzenia w życie reguł konkurencji ustanowionych w art. [101] i [102 TFUE] (Dz.U. 2003, L 1, s. 1 – wyd. spec. w jęz. polskim, rozdz. 8, t. 3, s. 81) i w rozporządzeniu Komisji (WE) nr 773/2004 z dnia 7 kwietnia 2004 r. odnoszącym się do prowadzenia przez Komisję postępowań zgodnie z art. [101] i [102 TFUE] (Dz.U. 2004, L 123, s. 18), między ciążącym na zainteresowanych przedsiębiorstwach obowiązkiem przekazania Komisji potencjalnie mających szczególne znaczenie informacji handlowych w celu umożliwienia jej wykrycia kartelu i oceny jego zgodności z rzeczonym przepisem z jednej strony a gwarancją wzmocnionej ochrony obejmującą ze względu na tajemnicę zawodową i tajemnicę handlową informacje w ten sposób przekazane Komisji z drugiej strony (zob. podobnie wyrok z dnia 27 lutego 2014 r., Komisja/EnBW, C-365/12 P, EU:C:2014:112, pkt 90).

28 Trybunał zatem stwierdził, że do celów zastosowania wyjątków przewidzianych w art. 4 ust. 2 tiret pierwsze i trzecie rozporządzenia nr 1049/2001 Komisja ma prawo domniemywać, bez dokonania konkretnego i indywidualnego badania każdego z dokumentów zawartych w aktach postępowania na podstawie art. 101 TFUE, że ujawnienie owych dokumentów zasadniczo stanowi ryzyko naruszenia ochrony interesów handlowych przedsiębiorstw będących uczestnikami tego rodzaju postępowania oraz ochrony celów związanych z nimi czynności dochodzeniowych (zob. podobnie wyrok z dnia 27 lutego 2014 r., Komisja/EnBW, C-365/12 P, EU:C:2014:112, pkt 93).

29 To w świetle tych zasad należy przeanalizować zarzuty skarżącej.

W przedmiocie naruszenia obowiązku uzasadnienia

30 Jeśli chodzi o uzasadnienie zaskarżonej decyzji, należy przypomnieć, że, uzasadnienie, jakiego wymaga art. 296 TFUE oraz art. 41 ust. 2 lit. c) Karty praw podstawowych Unii Europejskiej, powinno być dostosowane do charakteru rozpatrywanego aktu i przedstawiać w sposób jasny i jednoznaczny rozumowanie instytucji, która wydała akt, pozwalając zainteresowanym poznać podstawy podjętej decyzji, a właściwemu sądowi dokonać jej kontroli (wyrok z dnia 25 listopada 2020 r., Bronckers/Komisja, T-166/19, EU:T:2020:557, pkt 22).

31 Tymczasem należy stwierdzić, że w niniejszej sprawie, jak wynika z pkt 7 powyżej, w zaskarżonej decyzji Komisja najpierw zidentyfikowała żądane dokumenty, a następnie wyjaśniła skarżącej, że dokumenty te stanowią część administracyjnych akt postępowania na podstawie art. 101 TFUE. Komisja wskazała wreszcie, że analiza wniosków doprowadziła ją do konkluzji, iż żądane dokumenty są objęte wyjątkami przewidzianymi w art. 4 ust. 2 tiret pierwsze i trzecie rozporządzenia nr 1049/2001 oraz ogólnym domniemaniem poufności ustanowionym w wyroku z dnia 27 lutego 2014 r., Komisja/EnBW (C-365/12 P, EU:C:2014:112).

32 Wynika stąd, że zaskarżona decyzja zawiera wystarczające uzasadnienie w rozumieniu orzecznictwa przypomnianego w pkt 30 powyżej w zakresie, w jakim określa ona odnośne dokumenty i podstawę odmowy udzielenia dostępu udzielonej przez Komisję na podstawie art. 4 rozporządzenia nr 1049/2001 w oparciu o ogólne domniemanie poufności. Argumentację skarżącej opartą na niewystarczającym uzasadnieniu należy zatem oddalić, nawet bez konieczności orzekania w przedmiocie jej dopuszczalności, kwestionowanej przez Komisję.

W przedmiocie możliwości stosowania ogólnego domniemania poufności, na które powołuje się Komisja

33 Co się tyczy kwestii, czy dokumenty objęte wnioskami o sygnaturach GESTDEM 2021/4203 i GESTDEM 2021/4204 wchodzą w zakres stosowania ogólnego domniemania poufności stosowanego przez Komisję, należy zauważyć, że dokumenty te, jak wynika z wniosków skarżącej i z zaskarżonej decyzji, stanowią korespondencję między Komisją a niderlandzkim organem ochrony konkurencji (lub innymi organami niderlandzkimi) w ramach dochodzenia, które doprowadziło do wydania ostatecznej decyzji z dnia 13 września 2006 r. dotyczącej sprawy asfaltu.

34 W szczególności ze wspomnianych wniosków wynika, że omawiane dokumenty obejmują korespondencję między Komisją a organami niderlandzkimi w przedmiocie wstępnego dochodzenia, w tym kontroli i wniosków o udzielenie informacji, oraz podjęcia decyzji w sprawie asfaltu. Jak podniosła Komisja w zaskarżonej decyzji, dokumenty te wchodzą w zakres korespondencji, którą Komisja i organy niderlandzkie przeprowadziły w ramach tej sprawy.

35 W tym względzie wystarczy przypomnieć, że w ramach dochodzenia mającego na celu zastosowanie art. 101 TFUE Komisja, zgodnie z art. 11 ust. 2 rozporządzenia nr 1/2003, przekazuje organom ochrony konkurencji państw członkowskich kopię najważniejszych dokumentów, które zebrała w celu wydania decyzji. Ponadto zgodnie z art. 12 ust. 1 tego rozporządzenia może ona wymieniać wszelkie informacje z krajowymi organami ochrony konkurencji. Wreszcie zgodnie z art. 20 ust. 3 tego rozporządzenia informuje ona organ ochrony konkurencji państwa członkowskiego, na którego terytorium ma zostać przeprowadzona kontrola.

36 W związku z tym dokumenty takie jak te, których domaga się w niniejszej sprawie skarżąca w przedmiocie korespondencji między Komisją a władzami niderlandzkimi w ramach dochodzenia dotyczącego sprawy asfaltu, dotyczącej kontroli, żądań udzielenia informacji, aktualizacji i podjęcia decyzji w tej sprawie, są dokumentami, które w sposób oczywisty wchodzą w zakres postępowania na podstawie art. 101 TFUE i które z tego względu, zważywszy na ich charakter, stanowią część akt administracyjnych Komisji dotyczących wspomnianej sprawy.

37 W tym ostatnim względzie z art. 27 ust. 2 rozporządzenia nr 1/2003 wynika bowiem, że w ramach dochodzenia Komisji dotyczącego stosowania art. 101 TFUE korespondencja między Komisją a organami ochrony konkurencji państw członkowskich lub między tymi ostatnimi, w tym dokumenty sporządzone na podstawie art. 11 i 14 tego rozporządzenia, należy do dokumentów wewnętrznych znajdujących się w aktach Komisji (zob. podobnie wyrok z dnia 27 lutego 2014 r., Komisja/EnBW, C-365/12 P, EU:C:2014:112, pkt 86). Ponadto z pkt 1 i 15 komunikatu Komisji dotyczącego zasad dostępu do akt Komisji w sprawach na mocy art. [101] i [102 TFUE], art. 53, 54 i 57 porozumienia EOG oraz rozporządzenia Rady (WE) nr 139/2004 (Dz.U. 2005, C 325, s. 7) wynika, że korespondencja między Komisją a innymi organami władzy publicznej, taka jak korespondencja z organami ochrony konkurencji lub innymi organami państw członkowskich, utrzymywana podczas dochodzenia należy do niedostępnych dokumentów wewnętrznych stanowiących część akt Komisji.

38 Tymczasem, jak przypomniano w pkt 26 powyżej, w ramach stosowania przepisów rozporządzenia nr 1049/2001 Trybunał przyjął istnienie ogólnego domniemania poufności w odniesieniu do dokumentów zawartych w aktach postępowania na podstawie art. 101 TFUE, wśród których znajdowały się również korespondencja między Komisją a organami krajowymi (zob. podobnie wyrok z dnia 27 lutego 2014 r., Komisja/EnBW, C-365/12 P, EU:C:2014:112, pkt 16, 81).

39 Z całości powyższych rozważań wynika, że Komisja miała prawo w niniejszym przypadku powołać się na istnienie ogólnego domniemania poufności na podstawie art. 4 ust. 2 tiret pierwsze i trzecie rozporządzenia nr 1049/2001, zgodnie z którym ujawnienie dokumentów z akt administracyjnych sprawy dotyczącej asfaltu narusza co do zasady, po pierwsze, ochronę celów kontroli, dochodzenia i audytu, a po drugie, ochronę interesów handlowych.

40 Wniosku tego nie można podważyć za pomocą podniesionych przez skarżącego argumentów.

41 Prawdą jest bowiem, jak wskazano w pkt 24 powyżej, że stosowanie ogólnego domniemania nie wyklucza prawa do wykazania nie tylko, że dany dokument, o którego ujawnienie wniesiono, nie wchodzi w zakres tego domniemania, lecz również że istnieje nadrzędny interes publiczny uzasadniający ujawnienie danego dokumentu.

42 Jednakże, po pierwsze, w celu wykazania, że żądane dokumenty nie są objęte domniemaniem, skarżąca utrzymuje zasadniczo, że wszelka korespondencja między Komisją a władzami niderlandzkimi nie wchodzi w skład akt sprawy dotyczącej asfaltu. W tym względzie wystarczy zauważyć, że skarżąca nie wystąpiła o dostęp do jakiejkolwiek korespondencji między Komisją a władzami niderlandzkimi, lecz właśnie i wyłącznie do korespondencji wpisującej się w ramy sprawy dotyczącej asfaltu.

43 Ponadto należy przypomnieć, że skarżąca znajdowała się wśród adresatów decyzji Komisji w sprawie dotyczącej asfaltu i że jako strona w tej sprawie dysponowała szczególnym i ograniczonym prawem dostępu na podstawie motywu 32 i art. 27 rozporządzenia nr 1/2003 oraz art. 15 ust. 2 rozporządzenia nr 773/2004. Byłoby zatem sprzeczne z duchem rozporządzeń nr 1/2003 i nr 773/2004, gdyby wnioskodawca użył przepisów rozporządzenia nr 1049/2001 w celu obejścia reguł poufności ustanowionych we wspomnianych rozporządzeniach i uzyskania dostępu do dokumentów uznanych za poufne w ramach postępowania na podstawie art. 101 TFUE (zob. podobnie wyrok z dnia 27 lutego 2014 r., Komisja/EnBW, C-365/12 P, EU:C:2014:112, pkt 88).

44 Po drugie, wystarczy zauważyć, że skarżąca nie przedstawiła żadnej argumentacji mającej na celu wykazanie istnienia nadrzędnego interesu publicznego. Ograniczyła się ona bowiem do wskazania, że jej wnioski o udzielenie dostępu są uzasadnione istnieniem zażaleń wnoszonych na nią przez klientów bezpośrednich i pośrednich, nie wykazując zresztą istnienia tych zażaleń. Prawdą jest oczywiście, że istnienie prawa do obrony stanowi samo w sobie interes ogólny. Jednak z okoliczności, że prawa te wyrażają się w niniejszej sprawie w interesie podmiotowym skarżących do obrony, wynika, że interes, na który się powołują skarżący, nie jest interesem ogólnym, lecz interesem indywidualnym (wyrok z dnia 6 lipca 2006 r., Franchet et Byk/Komisja, T-391/03 i T-70/04, EU:T:2006:190, pkt 138).

W przedmiocie zasad stosowania ogólnego domniemania poufności, na które powołuje się Komisja

45 Odnośnie do kwestii, czy Komisja nie spełniła obowiązków wynikających z wyroku z dnia 28 maja 2020 r., Campbell/Komisja (T-701/18, EU:T:2020:224), należy przypomnieć, że ze wspomnianego wyroku wynika, że jeżeli dana instytucja uzna, iż ogólne domniemanie poufności ma zastosowanie, to może ona ustosunkować się do wniosku o udzielenie dostępu w sposób całościowy, w tym znaczeniu że domniemanie to zwalnia ją z obowiązku wyjaśnienia, w jaki sposób dostęp do dokumentu objętego wnioskiem narusza konkretnie chroniony interes. Jednakże stosowania ogólnego domniemania poufności nie można rozumieć w ten sposób, że pozwala instytucji na udzielenie całościowej odpowiedzi, iż ogół dokumentów objętych wnioskiem o udzielenie

dostępu wchodzi w skład akt chronionych ogólnym domniemaniem poufności, bez konieczności ich zidentyfikowania lub sporządzenia wykazu tych dokumentów. Należy bowiem stwierdzić, że dopiero wówczas, gdy instytucja zidentyfikowała już dokumenty objęte wnioskiem o udzielenie dostępu, może ona podzielić je na kategorie ze względu na ich wspólne cechy, ten sam charakter lub przynależność do tego samego postępowania i wtedy może zastosować do nich ogólne domniemanie poufności. W braku takiego zidentyfikowania domniemanie poufności byłoby niewzruszalne (zob. podobnie wyrok z dnia 28 maja 2020 r., Campbell/Komisja, T-701/18, EU:T:2020:224, pkt 40, 41, 45 i 46).

46 W tym względzie należy przypomnieć, że w sprawie, w której zapadł wyrok z dnia 28 maja 2020 r., Campbell/Komisja (T-701/18, EU:T:2020:224), strona skarżąca wniosła o udzielenie dostępu do „wszystkich dokumentów dotyczących przestrzegania lub nieprzestrzegania przez Irlandię jej zobowiązań wynikających z [licznych] decyzji ramowych” (zob. podobnie wyrok z dnia 28 maja 2020 r., Campbell/Komisja, T-701/18, EU:T:2020:224, pkt 59). Jej wniosek o udzielenie dostępu został zatem sformułowany w sposób ogólny i abstrakcyjny, dotyczący wszystkich dokumentów będących w posiadaniu Komisji. Sąd stwierdził zatem, że Komisja niesłusznie uznała, iż wniosek ten dotyczył wyłącznie dokumentów odnoszących się do postępowania zmierzającego do stwierdzenia braku transpozycji przez Irlandię rozpatrywanych decyzji ramowych.

47 Ponadto w odpowiedzi na wniosek potwierdzający złożony we wspomnianej sprawie Komisja ograniczyła się do stwierdzenia, że dokumenty określone jako odpowiadające wnioskowi strony skarżącej „zawierają korespondencję między [jej] służbami a Irlandią dotyczącą trzech postępowań EU Pilot”. Zdaniem Sądu sformułowanie to, po pierwsze, nie pozwalało stronie skarżącej ocenić, czy nie istnieją inne dokumenty, które mogłyby być objęte jej wnioskiem, ani czy wszystkie dokumenty objęte tym wnioskiem dotyczyły rozpatrywanych postępowań EU Pilot, jak wynika z pkt 56 wyroku z dnia 28 maja 2020 r., Campbell/Komisja (T-701/18, EU:T:2020:224). Po drugie, sformułowanie użyte przez Komisję wskazywało, że jeżeli chodzi o badanie wniosku potwierdzającego skarżącego, Komisja ograniczyła się do stwierdzenia, że postępowania EU Pilot zostały wszczęte w odniesieniu do transpozycji przez Irlandię decyzji ramowych, i na tej podstawie stwierdziła, że domniemanie poufności znajduje zastosowanie. Tymczasem Sąd uznał, że taka odpowiedź nie była wystarczająca, aby wykazać, że Komisja uprzednio przeprowadziła konkretną analizę wniosku strony skarżącej ani że rzeczywiście zidentyfikowała dokumenty objęte wnioskiem o udzielenie dostępu, jak wynika z pkt 57 tego wyroku.

48 W tym kontekście Sąd stwierdził, że sformułowanie użyte przez Komisję w odpowiedzi nie było wystarczające, aby umożliwić stronie skarżącej zidentyfikowanie dokumentów objętych jej wnioskiem o udzielenie dostępu i że w związku z tym nie była ona w stanie obalić domniemania poufności, na które powołuje się Komisja (zob. podobnie wyrok z dnia 28 maja 2020 r., Campbell/Komisja, T-701/18, EU:T:2020:224, pkt 58 i 65).

49 Natomiast w niniejszej sprawie wnioski o sygnaturach GESTDEM 2021/4203 i GESTDEM 2021/4204 dotyczą dokumentów zdefiniowanych przez skarżącą w sposób przedstawiony w pkt 4 powyżej. Tymczasem ze wspomnianych wniosków wynika, że skarżąca wniosła o udzielenie jej dostępu do konkretnej typologii dokumentów (korespondencja między Komisją a władzami niderlandzkimi), i to w związku z postępowaniem na podstawie art. 101 TFUE wyraźnie zidentyfikowanym (sprawa dotycząca asfaltu), w odróżnieniu od sprawy, w której zapadł wyrok z dnia 28 maja 2020 r., Campbell/Komisja (T-701/18, EU:T:2020:224), w której wniosek o udzielenie dostępu nie dotyczył ani konkretnego rodzaju dokumentów, ani szczególnego postępowania, lecz wszystkich dokumentów dotyczących przestrzegania lub nieprzestrzegania przez państwo członkowskie niektórych decyzji ramowych Rady.

50 Następnie w zaskarżonej decyzji Komisja zidentyfikowała wspólnie dokumenty objęte wnioskami o sygnaturach GESTDEM 2021/4203 i GESTDEM 2021/4204, wyjaśniając w swojej ocenie, że chodziło o wymianę korespondencji z państwem niderlandzkim w ramach sprawy dotyczącej asfaltu obejmującą zarówno dokumenty, które była zobowiązana wymienić z krajowymi organami ochrony konkurencji na podstawie rozporządzenia nr 1/2003, jak i bezpośrednią korespondencję z niderlandzkim organem ochrony konkurencji, ponieważ dokumenty te jako takie stanowiły część akt sprawy dotyczącej asfaltu i były objęte ogólnym domniemaniem poufności ustanowionym w wyroku z dnia 27 lutego 2014 r., Komisja/EnBW (C-365/12 P, EU:C:2014:112). Komisja przedstawiła również zarys tego ogólnego domniemania poufności i jego zastosowanie w niniejszej sprawie.

51 Skarżąca nie kwestionuje zresztą tego, że Komisja w ramach konkretnego badania złożonych przez skarżącą wniosków o udzielenie dostępu prawidłowo zidentyfikowała dokumenty objęte wnioskami o sygnaturach GESTDEM 2021/4203 i GESTDEM 2021/4204, lecz podnosi jedynie, że Komisja powinna była przedstawić inwentaryzację lub wykaz tych dokumentów.

52 Tymczasem w tym ostatnim względzie należy zauważyć, że wbrew temu, co sugeruje wnosząca odwołanie, z wyroku z dnia 28 maja 2020 r., Campbell/Komisja (T-701/18, EU:T:2020:224) nie wynika, by instytucja, organ lub jednostka organizacyjna Unii w odpowiedzi na wniosek o udzielenie dostępu do dokumentów, gdy stosują ogólne domniemanie poufności, były we wszystkich przypadkach zobowiązane do dostarczenia wnioskodawcy wykazu dokumentów objętych tym domniemaniem. Przeciwnie, jak wynika z pkt 45 powyżej, przedstawienie takiego wykazu jest tylko jednym z możliwych sposobów zidentyfikowania żądanych dokumentów, tak że wnioskodawca ma możliwość obalenia zastosowania tego domniemania.

53 I tak w wyroku z dnia 28 maja 2020 r., Campbell/Komisja (T-701/18, EU:T:2020:224) uściślono, że przedstawienie takiego wykazu nie jest konieczne, jeżeli odnośne dokumenty, przynajmniej ich rodzaj, wynikają już z wniosku o udzielenie dostępu i że wnioskodawca ma co do zasady możliwość podniesienia, że dokument nie jest objęty zastosowaniem ogólnego domniemania poufności (zob. podobnie wyrok z dnia 28 maja 2020 r., Campbell/Komisja, T-701/18, EU:T:2020:224, pkt 62 i przytoczone tam orzecznictwo).

54 Tak jest w niniejszej sprawie, ponieważ wnioski o sygnaturach GESTDEM 2021/4203 i GESTDEM 2021/4204 oraz zaskarżona decyzja określają wskazane dokumenty zarówno w odniesieniu do ich charakteru, jak i ich przynależności do akt danego postępowania na podstawie art. 101 TFUE.

55 Ponadto w ramach postępowania przed Sądem skarżąca w żaden sposób nie wskazała, w jaki sposób nieprzekazanie wykazu rozpatrywanych dokumentów uniemożliwiło jej obalenie ogólnego domniemania poufności zastosowanego przez Komisję, podczas gdy była ona stroną postępowania w sprawie asfaltu prowadzonego przez tę instytucję. Była ona bowiem adresatem decyzji końcowej wydanej przez Komisję w ramach sprawy dotyczącej asfaltu i w konsekwencji była zaangażowana w postępowanie administracyjne, które doprowadziło do wydania tej decyzji. Ponadto należy przypomnieć, że Trybunał wyjaśnił już, iż okoliczność, że trudno jest przedstawić dowód konieczny do obalenia domniemania, nie oznacza sama w sobie, że jest ono niewzruszalne (wyrok z dnia 13 marca 2019 r., AlzChem/Komisja, C-666/17 P, niepublikowany, EU:C:2019:196, pkt 39 i przytoczone tam orzecznictwo). Należy zatem stwierdzić, że skarżąca była co do zasady w stanie obalić ogólne domniemanie poufności w braku przekazania przez Komisję wyczerpującej listy rozpatrywanych dokumentów.

56 Natomiast z argumentów przedstawionych w skardze w związku z zarzutem pierwszym wynika, że skarżąca nie zażądała wykazu dokumentów w rozumieniu wyroku z dnia 28 maja 2020 r., Campbell/Komisja (T-701/18, EU:T:2020:224), aby móc ewentualnie obalić zastosowanie ogólnego domniemania poufności zastosowanego przez Komisję. Skarżąca wskazuje bowiem, że lista ta miała na celu umożliwienie jej dowiedzenia się, „czy – a jeśli tak, to kiedy i na jakich szczeblach – państwo miało kontakt z Komisją", i to w celu „ustalenia w sposób dokładny i kompletny wszystkich okoliczności, w których powinny się znajdować zażalenia [jej klientów na szkody rzekomo spowodowane naruszeniem]", co nie wynika z logiki leżącej u podstaw obowiązku wskazania odnośnych dokumentów, podkreślonego przez Sąd w wyroku z dnia 28 maja 2020 r., Campbell/Komisja (T-701/18, EU:T:2020:224).

57 W konsekwencji okoliczność, że dokumenty, o których ujawnienie wniesiono, były tego samego rodzaju i należały do akt administracyjnych związanych z postępowaniem na podstawie art. 101 TFUE, wystarczała w niniejszym przypadku do uzasadnienia zastosowania ogólnego domniemania poufności dokumentów dotyczących takiego postępowania, przy czym Komisja nie jest zobowiązana do dostarczenia skarżącej wykazu tych dokumentów.

58 Ponadto, po pierwsze, w zakresie, w jakim argumenty przedstawione przez skarżącą należy rozumieć jako utrzymujące, że we wnioskach o sygnaturach GESTDEM 2021/4203 i GESTDEM 2021/4204 wniosła ona o dostęp do spisu korespondencji między Komisją a władzami niderlandzkimi, argumenty te opierają się na błędnych założeniach i należy je oddalić.

59 Z jednej strony z brzmienia wniosków o sygnaturach GESTDEM 2021/4203 i GESTDEM 2021/4204 nie wynika bowiem (zob. pkt 4 powyżej), że skarżąca zażądała spisu dokumentów znajdujących się w aktach sprawy dotyczącej asfaltu, a w szczególności korespondencji między Komisją a władzami niderlandzkimi.

60 Z drugiej strony należy przypomnieć, że z ponownego wniosku skarżącej wynika, iż kwestionując brak spisu żądanych dokumentów, powołała się ona na rzekome nieprzestrzeganie przez Komisję obowiązku przedstawienia spisu dokumentów objętych ogólnym domniemaniem poufności, który jej zdaniem wynika z wyroku z dnia 28 maja 2020 r., Campbell/Komisja (T-701/18, EU:T:2020:224), a nie na dokument, który jako taki byłby objęty jej wnioskami o numerach GESTDEM 2021/4203 i GESTDEM 2021/4204.

61 Po drugie, ponieważ Komisja nie była zobowiązana do przedstawienia wykazu dokumentów objętych wnioskami GESTDEM 2021/4203 i GESTDEM 2021/4204, argument skarżącej dotyczący niewystarczającego uzasadnienia odmowy przedstawienia takiego wykazu, którego uznania za niedopuszczalny żąda Komisja do Sądu, również należy oddalić bez konieczności orzekania w przedmiocie jego dopuszczalności.

62 Z całości powyższych rozważań wynika, że zarzuty pierwszy i drugi skargi należy oddalić w całości, a co za tym idzie – skargę w całości.

W przedmiocie kosztów

63 Zgodnie z art. 134 § 1 regulaminu postępowania przed Sądem kosztami zostaje obciążona, na żądanie strony przeciwnej, strona przegrywająca sprawę.

64 Ponieważ Komisja przegrała sprawę, należy – zgodnie z żądaniem skarżącej – obciążyć ją kosztami postępowania.

Z powyższych względów

SĄD (druga izba w składzie powiększonym)

orzeka, co następuje:

1) Skarga zostaje oddalona.

2) TotalEnergies Marketing Nederland NV zostaje obciążona kosztami postępowania.

Papasavvas Marcoulli Norkus

Valasidis Spangsberg Grønfeldt

Wyrok ogłoszono na posiedzeniu jawnym w Luksemburgu w dniu 2 października 2024 r.

Podpisy