HOTĂRÂREA TRIBUNALULUI (Camera a doua extinsă)

2 octombrie 2024*

„Acces la documente – Regulamentul (CE) nr. 1049/2001 – Documente referitoare la o procedură de aplicare a articolului 101 TFUE – Refuzul accesului – Excepția privind protecția obiectivelor activităților de inspecție, de anchetă și de audit – Excepția privind protecția intereselor comerciale ale unui terț – Prezumție generală de confidențialitate – Obligația de a identifica documentele care intră sub incidența prezumției și de a furniza o listă a acestora”

În cauza T-332/22,

TotalEnergies Marketing Nederland NV, cu sediul în Haga (Țările de Jos), reprezentată de M. van Heezik, avocată,

reclamantă,

împotriva

Comisiei Europene, reprezentată de P. Van Nuffel, M. Burón Pérez și A.-C. Simon, în calitate de agenți,

pârâtă,

TRIBUNALUL (Camera a doua extinsă),

compus din domnul S. Papasavvas, președinte, doamna A. Marcoulli, domnii R. Norkus și W. Valasidis (raportor) și doamna L. Spangsberg Grønfeldt, judecători,

grefier: domnul V. Di Bucci,

având în vedere faza scrisă a procedurii,

având în vedere că niciuna dintre părți nu a formulat, în termen de trei săptămâni de la notificarea închiderii fazei scrise a procedurii, o cerere de organizare a unei ședințe și întrucât a decis, în temeiul articolului 106 alineatul (3) din Regulamentul de procedură al Tribunalului, să se pronunțe fără parcurgerea fazei orale a procedurii,

pronunță prezenta

* Limba de procedură: neerlandeza.

Hotărâre

1 Prin acțiunea formulată în temeiul articolului 263 TFUE, reclamanta, TotalEnergies Marketing Nederland NV, solicită anularea Deciziei C(2022) 1949 final a Comisiei Europene din 23 martie 2022 de respingere, în temeiul articolului 4 din Regulamentul (CE) nr. 1049/2001 al Parlamentului European și al Consiliului din 30 mai 2001 privind accesul public la documentele Parlamentului European, ale Consiliului și ale Comisiei (JO 2001, L 145, p. 43, Ediție specială, 01/vol. 3, p. 76), a cererilor sale de confirmare a accesului la documente (denumită în continuare „decizia atacată”).

Istoricul cauzei

2 La 13 septembrie 2006, Comisia a adoptat o decizie privind o procedură de aplicare a articolului 101 TFUE (cazul COMP/F/38.456 – Bitum – Țările de Jos) prin care a constatat participarea mai multor întreprinderi, printre care reclamanta, la o încălcare a articolului 101 TFUE și a aplicat amenzi acestor întreprinderi (denumită în continuare „cazul privind bitumul”).

3 La 24 iunie 2021, reclamanta a formulat cinci cereri de acces la documente referitoare la cazul privind bitumul.

4 Astfel cum reiese din cererile prezentate de reclamantă, acestea aveau următorul cuprins:

– „În ceea ce privește investigația (preliminară) și luarea unei decizii în cazul privind bitumul (COMP/F/38.456) – Bitum – Țările de Jos): comunicarea dintre [Comisie] și autoritatea neerlandeză de concurență (devenită autoritatea consumatorului și a pieței) și/sau alte servicii ale statului neerlandez cu privire la asistența furnizată de autoritatea neerlandeză în materie de concurență în cadrul (pregătirii) inspecțiilor întreprinderilor de către Comisie în cadrul investigației (preliminare) privind eventuale încălcări ale dreptului european al concurenței” (cerere înregistrată de Comisie cu numărul de referință GESTDEM 2021/4203);

– „În ceea ce privește cazul privind bitumul (COMP/F/38.456 – Bitum – Țările de Jos): actualizări cu informații și cereri de informații sau cu alte comunicări privind investigația (preliminară) și decizia în cazul privind bitumul, efectuate de [Comisie] în perioada cuprinsă între investigația preliminară și decizia finală din 13 septembrie 2006 sau provenind de la autoritatea neerlandeză de concurență (și în calitatea sa de membru al Comitetului consultativ [în materie de înțelegeri și de poziții dominante]) și/sau de la alte servicii ale statului neerlandez” (cerere înregistrată de Comisie cu numărul de referință GESTDEM 2021/4204);

– „În ceea ce privește investigația (preliminară) și luarea unei decizii în cazul privind bitumul (COMP/F/38.456) – Bitum – Țările de Jos): procedura și/sau modalitățile de funcționare a Comitetului consultativ în materie de înțelegeri și de poziții dominante care erau în vigoare la momentul investigației (preliminare) și/sau al procesului decizional în cazul privind bitumul” (cerere înregistrată de Comisie cu numărul de referință GESTDEM 2021/4205);

– „În ceea ce privește investigația (preliminară) și luarea unei decizii în cazul privind bitumul (COMP/F/38.456) – Bitum – Țările de Jos): invitația sau invitațiile la reuniuni, inclusiv, dar fără a se limita la acestea, invitația sau invitațiile la cea de a 414-a și la cea de a 415-a reuniune a Comitetului consultativ [în materie de înțelegeri și de poziții dominante], care au avut loc la 4 și, respectiv, la 11 septembrie 2006, în cursul cărora Comitetul consultativ [în materie de

înțelegeri și de poziții dominante] și-a dat avizul cu privire la proiectul preliminar de decizie [inclusiv (o listă) a documentelor care i-au fost transmise împreună cu acest proiect preliminar în temeiul articolului 14 alineatul (3) din Regulamentul nr. 1/2003]” (cerere înregistrată de Comisie cu numărul de referință GESTDEM 2021/4206);

– „În ceea ce privește investigația (preliminară) și luarea unei decizii în cazul privind bitumul (COMP/F/38.456) – Bitum – Țările de Jos): lista sau listele participanților (inclusiv autoritățile naționale de concurență) care au asistat la audierile din 15 și din 16 iunie 2005 cu privire la comunicarea privind obiecțiunile în cazul privind bitumul” (cerere înregistrată de Comisie cu numărul de referință GESTDEM 2021/4207).

5 Prin decizia din 4 iulie 2021, Comisia a respins cererile cu numerele de referință GESTDEM 2021/4203, GESTDEM 2021/4204, GESTDEM 2021/4206 și GESTDEM 2021/4207, pentru motivul că documentele solicitate intrau sub incidența excepțiilor prevăzute la articolul 4 alineatul (2) a treia liniuță și la articolul 4 alineatul (3) din Regulamentul nr. 1049/2001 și, în acest scop, s-a întemeiat pe o prezumție generală de confidențialitate în ceea ce privește documentele care figurează în dosarul administrativ referitor la o procedură de aplicare a articolului 101 TFUE. În schimb, în ceea ce privește cererea cu numărul de referință GESTDEM 2021/4205, Comisia a indicat că documentele solicitate nu priveau în mod specific cazul privind bitumul și erau publice și a făcut trimitere la site-urile internet unde acestea erau disponibile.

6 Prin scrisoarea din 25 august 2021, reclamanta a formulat o cerere de confirmare (denumită în continuare „cererea de confirmare”) în temeiul articolului 7 alineatul (2) din Regulamentul nr. 1049/2001, invitând Comisia să își reexamineze decizia din 4 iulie 2021. În cererea de confirmare, reclamanta a criticat faptul că Comisia nu îi transmisese un inventar al documentelor care intră sub incidența prezumției generale de confidențialitate în temeiul Hotărârii din 28 mai 2020, Campbell/Comisia (T-701/18, EU:T:2020:224), și a contestat faptul că documentele vizate de cererile cu numerele de referință GESTDEM 2021/4203 și GESTDEM 2021/4204 ar fi intrat în sfera prezumției generale de confidențialitate aplicate de Comisie.

7 La 23 martie 2022, Comisia a adoptat decizia atacată, prin care a respins cererea de confirmare. În această decizie, pe de o parte, Comisia a indicat că documentele vizate de cererile cu numerele de referință GESTDEM 2021/4203 și GESTDEM 2021/4204 erau comunicări între aceasta și autoritatea neerlandeză de concurență sau alte autorități neerlandeze în cadrul cazului privind bitumul și că documentele vizate de cererile numerele de referință GESTDEM 2021/4206 și GESTDEM 2021/4207 erau două documente și, respectiv, un document indicând natura, data și numărul acestora. Pe de altă parte, Comisia a arătat că respingerea cererii de acces la aceste documente se întemeia pe excepțiile prevăzute la articolul 4 alineatul (2) prima și a treia liniuță din Regulamentul nr. 1049/2001, invocând o prezumție generală de confidențialitate privind documentele care figurează în dosarul administrativ referitor la o procedură de aplicare a articolului 101 TFUE. Pe de altă parte, Comisia a amintit că documentele vizate de cererea cu numărul de referință GESTDEM 2021/4205 erau deja publice și disponibile.

Concluziile părților

8 Reclamantul solicită Tribunalului:

– anularea deciziei atacate și „să facă astfel încât documentele în cauză să fie divulgate”;

– obligarea Comisiei la plata cheltuielilor de judecată.

9 Comisia solicită Tribunalului:

– declararea ca inadmisibilă a cererii prin care se urmărește ca ea să fie obligată să acorde accesul la documentele în cauză;

– respingerea în rest a acțiunii;

– obligarea reclamantei la plata cheltuielilor de judecată.

În drept

Cu privire la competența Tribunalului

10 În cadrul primului capăt de cerere, reclamanta solicită Tribunalului „să facă astfel încât documentele în cauză să fie divulgate”. Comisia consideră că o astfel de cerere, care nu este de competența Tribunalului, trebuie respinsă ca „inadmisibilă”.

11 În această privință și astfel cum arată Comisia, este suficient să se amintească faptul că, în cadrul controlului de legalitate întemeiat pe articolul 263 TFUE, Tribunalul nu are competența de a adresa somații instituțiilor, organelor, oficiilor și agențiilor Uniunii (a se vedea Ordonanța din 26 octombrie 1995, Pevasa și Inpesca/Comisia, C-199/94 P și C-200/94 P, EU:C:1995:360, punctul 24 și jurisprudența citată, și Hotărârea din 25 septembrie 2018, Suedia/Comisia, T-260/16, EU:T:2018:597, punctul 104 și jurisprudența citată). Astfel, instituția în cauză are obligația să ia, în temeiul articolului 266 TFUE, măsurile pe care le presupune executarea unei hotărâri de anulare (a se vedea Hotărârea din 25 septembrie 2018, Amicus Therapeutics UK și Amicus Therapeutics/EMA, T-33/17, nepublicată, EU:T:2018:595, punctul 19 și jurisprudența citată).

12 Rezultă că cererea reclamantei, amintită la punctul 10 de mai sus, trebuie respinsă pentru motivul că Tribunalul nu este competent să o judece.

Cu privire la fond

13 În susținerea acțiunii formulate, reclamanta invocă două motive, întemeiate, primul, pe refuzul nelegal al Comisiei de a prezenta o listă a documentelor solicitate și pe nemotivarea acestui refuz, iar al doilea, pe aplicarea nelegală a unei prezumții generale de confidențialitate documentelor vizate de cererile cu numerele de referință GESTDEM 2021/4203 și GESTDEM 2021/4204. Aceste două motive trebuie analizate împreună, întrucât privesc în esență, în împrejurările cauzei, posibilitatea Comisiei de a aplica o prezumție generală de confidențialitate (al doilea motiv) și modalitățile de aplicare a unei astfel de prezumții (primul motiv).

14 În cadrul celui de al doilea motiv, reclamanta susține în esență că Comisia a considerat în mod eronat că documentele care fac obiectul cererilor cu numerele de referință GESTDEM 2021/4203 și GESTDEM 2021/4204 intrau în sfera unei prezumții generale de confidențialitate. În special,

aceasta contestă faptul că comunicările dintre Comisie și autoritățile neerlandeze de concurență fac parte din dosarul administrativ al cazului privind bitumul și reproșează Comisiei că nu a motivat rațiunile pentru care documentele solicitate în mod specific nu ar putea fi divulgate.

15 În cadrul primului motiv, reclamanta susține în esență că Comisia a săvârșit o eroare de drept prin aceea că a omis să furnizeze un inventar al documentelor solicitate și să motiveze în mod adecvat această omisiune. În susținerea argumentației sale, ea invocă Hotărârea din 28 mai 2020, Campbell/Comisia (T-701/18, EU:T:2020:224), care, în opinia sa, impune Comisiei o obligație de a furniza un inventar. Acest inventar i-ar permite, în opinia sa, să răstoarne prezumția generală de confidențialitate.

16 Comisia contestă argumentele reclamantei.

17 De la bun început, este necesar să se arate că, dacă al doilea motiv vizează în mod expres numai cererile cu numerele de referință GESTDEM 2021/4203 și GESTDEM 2021/4204, argumentația dezvoltată de reclamantă în cadrul primului motiv vizează de asemenea numai schimburile dintre Comisie și autoritățile neerlandeze care fac obiectul aceloraşi cereri. Astfel, întrucât răspunsul dat de Comisie în decizia atacată la cererile cu numerele de referință GESTDEM 2021/4205, GESTDEM 2021/4206 și GESTDEM 2021/4207 nu este vizat, direct sau indirect, de argumentele reclamantei, trebuie să se constate că obiectul acțiunii se limitează numai la răspunsul dat de Comisie în decizia atacată la cererile cu numerele de referință GESTDEM 2021/4203 și GESTDEM 2021/4204.

Observații introductive

18 Trebuie amintit că din considerentul (2) al Regulamentului nr. 1049/2001 rezultă că transparența permite să se confere instituțiilor Uniunii Europene o mai mare legitimitate, eficacitate și responsabilitate față de cetățenii Uniunii într-un sistem democratic. În acest scop, articolul 1 din regulamentul menționat prevede că acesta urmărește să confere publicului un drept de acces la documentele instituțiilor Uniunii care să fie cât mai larg posibil (a se vedea Hotărârea din 22 ianuarie 2020, MSD Animal Health Innovation și Intervet International/EMA, C-178/18 P, EU:C:2020:24, punctele 50 și 51 și jurisprudența citată).

19 Rezultă din articolul 4 din Regulamentul 1049/2001, care instituie un sistem de exceptare în această privință, că acest drept de acces este totuși supus anumitor limite întemeiate pe considerente de interes public sau privat. Având în vedere că astfel de excepții derogă de la principiul accesului cât mai larg posibil al publicului la documente, ele trebuie să fie interpretate și aplicate în mod strict (a se vedea Hotărârea din 22 ianuarie 2020, MSD Animal Health Innovation și Intervet International/EMA, C-178/18 P, EU:C:2020:24, punctele 52 și 53 și jurisprudența citată).

20 În această privință, trebuie amintit că, în cazul în care o instituție, un organ, un oficiu sau o agenție a Uniunii sesizată cu o cerere de acces la un document decide să respingă această cerere în temeiul uneia dintre excepțiile prevăzute la articolul 4 din Regulamentul nr. 1049/2001, acesteia îi revine în principiu obligația de a furniza explicații cu privire la modul în care accesul la documentul respectiv ar putea să aducă atingere concret și efectiv interesului protejat de acea excepție, riscul unei astfel de atingeri trebuind să fie previzibil în mod rezonabil, iar nu pur ipotetic (a se vedea Hotărârea din 22 ianuarie 2020, MSD Animal Health Innovation și Intervet International/EMA, C-178/18 P, EU:C:2020:24, punctul 54 și jurisprudența citată).

21 Cu toate acestea, Curtea a recunoscut că instituției, organului, oficiului sau agenției respective îi era permis să se bazeze în această privință pe prezumții generale care se aplică anumitor categorii de documente, considerații de ordin general similare fiind susceptibile să se aplice cererilor de divulgare cu privire la documente de aceeași natură (a se vedea Hotărârea din 22 ianuarie 2020, MSD Animal Health Innovation și Intervet International/EMA, C-178/18 P, EU:C:2020:24, punctul 55 și jurisprudența citată).

22 Obiectivul unor asemenea prezumții generale constă în posibilitatea instituției, a organului, a oficiului sau a agenției Uniunii în cauză de a considera că divulgarea anumitor categorii de documente aduce, în principiu, atingere interesului protejat de excepția pe care o invocă, bazându-se pe astfel de considerații generale, fără a fi obligată să examineze concret și individual fiecare dintre documentele solicitate (a se vedea Hotărârea din 22 ianuarie 2020, MSD Animal Health Innovation și Intervet International/EMA, C-178/18 P, EU:C:2020:24, punctul 56 și jurisprudența citată).

23 Întrucât prezumțiile generale constituie o excepție de la obligația instituției în cauză a Uniunii de a efectua o analiză concretă și individuală a fiecărui document vizat de o cerere de acces, precum și, mai general, de la principiul accesului cât mai larg posibil al publicului la documentele deținute de instituțiile Uniunii, acestea trebuie să facă obiectul unei interpretări și al unei aplicări stricte (Hotărârea din 4 septembrie 2018, ClientEarth/Comisia, C-57/16 P, EU:C:2018:660, punctul 80).

24 Existența unei prezumții generale de confidențialitate nu exclude posibilitatea de a demonstra că un anumit document, a cărui divulgare este solicitată, nu face obiectul acestei prezumții sau că există un interes public superior care justifică divulgarea acestui document, în temeiul articolului 4 alineatul (2) din Regulamentul nr. 1049/2001 (Hotărârea din 28 iunie 2012, Comisia/Éditions Odile Jacob, C-404/10 P, EU:C:2012:393, punctul 126).

25 Curtea a recunoscut existența unor prezumții generale de confidențialitate pentru cinci categorii de documente, și anume, în primul rând, documentele unui dosar administrativ aferent unei proceduri de control al ajutoarelor de stat, în al doilea rând, memoriile depuse în fața unei instanțe a Uniunii în cadrul unei proceduri judiciare atât timp cât aceasta este pendinte, în al treilea rând, documentele care au făcut obiectul unui schimb între Comisie și părțile care au făcut o notificare sau terți în cadrul unei proceduri de control al operațiunilor de concentrare între întreprinderi, în al patrulea rând, documentele aferente unei proceduri precontencioase în constatarea neîndeplinirii obligațiilor, inclusiv schimbul de documente între Comisie și statul membru în cauză în cadrul unei proceduri EU Pilot și, în al cincilea rând, documentele aferente unei proceduri de aplicare a articolului 101 TFUE. În fiecare dintre aceste cazuri, refuzul de a admite cererea de acces în cauză privea un set de documente clar delimitate prin faptul că toate făceau parte dintr-un dosar aferent unei proceduri administrative sau jurisdicționale în curs (a se vedea în acest sens Hotărârea din 4 septembrie 2018, ClientEarth/Comisia, C-57/16 P, EU:C:2018:660, punctul 81).

26 Mai precis, în ceea ce privește procedurile de aplicare a normelor de concurență, Curtea a considerat că o prezumție generală de confidențialitate se aplica în privința unei cereri prin care se solicită obținerea accesului la un ansamblu de documente care figurează într-un dosar referitor la o procedură de aplicare a articolului 101 TFUE (a se vedea în acest sens Hotărârea din 27 februarie 2014, Comisia/EnBW, C-365/12 P, EU:C:2014:112, punctul 81).

27 În acest scop, Curtea a arătat că un acces generalizat, în temeiul Regulamentului nr. 1049/2001, la documentele care figurează într-un dosar privind aplicarea articolului 101 TFUE ar fi de natură să pună în pericol echilibrul pe care legiuitorul Uniunii a dorit să îl garanteze prin Regulamentul (CE) nr. 1/2003 al Consiliului din 16 decembrie 2002 privind punerea în aplicare a normelor de concurență prevăzute la articolele [101] și [102 TFUE] (JO 2003, L 1, p. 1, Ediție specială, 08/vol. 1, p. 167) și prin Regulamentul (CE) nr. 773/2004 al Comisiei din 7 aprilie 2004 privind desfășurarea procedurilor puse în aplicare de Comisie în temeiul articolelor [101] și [102 TFUE] (JO 2004, L 123, p. 18, Ediție specială, 08/vol. 1, p. 242) între obligația întreprinderilor în cauză de a comunica Comisiei informații eventual sensibile din punct de vedere comercial, cu scopul de a-i permite acesteia să determine existența unei înțelegeri și să aprecieze compatibilitatea înțelegerii respective cu dispoziția menționată, pe de o parte, și garanția unei protecții întărite acordate, în temeiul secretului profesional și al secretului comercial, informațiilor astfel transmise Comisiei, pe de altă parte (a se vedea în acest sens Hotărârea din 27 februarie 2014, Comisia/EnBW, C-365/12 P, EU:C:2014:112, punctul 90).

28 Curtea a considerat, așadar, că, în scopul aplicării excepțiilor prevăzute la articolul 4 alineatul (2) prima și a treia liniuță din Regulamentul nr. 1049/2001, Comisia avea dreptul să prezume, fără a efectua o analiză concretă și individuală a fiecăruia dintre documentele care figurează într-un dosar privind o procedură de aplicare a articolului 101 TFUE, că divulgarea documentelor menționate aducea, în principiu, atingere protecției intereselor comerciale ale întreprinderilor implicate în aceste proceduri, precum și protecției obiectivelor activităților de anchetă referitoare la procedura menționată (a se vedea în acest sens Hotărârea din 27 februarie 2014, Comisia/EnBW, C-365/12 P, EU:C:2014:112, punctul 93).

29 Acestea sunt principiile în lumina cărora trebuie examinate motivele reclamantei.

Cu privire la încălcarea obligației de motivare

30 În ceea ce privește motivarea deciziei atacate, trebuie amintit că motivarea impusă la articolul 296 TFUE, precum și la articolul 41 alineatul (2) litera (c) din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene trebuie să fie adaptată naturii actului în cauză și trebuie să menționeze în mod clar și neechivoc raționamentul instituției care a emis actul, astfel încât să dea posibilitatea persoanelor interesate să ia cunoștință de temeiurile măsurii luate, iar instanței competente să își exercite controlul (Hotărârea din 25 noiembrie 2020, Bronckers/Comisia, T-166/19, EU:T:2020:557, punctul 22).

31 Or, trebuie să se constate că, în speță, în decizia atacată, astfel cum reiese din cuprinsul punctului 7 de mai sus, Comisia a procedat mai întâi la identificarea documentelor solicitate și, în continuare, i-a explicat reclamantei că aceste documente făceau parte din dosarul administrativ al unei proceduri de aplicare a articolului 101 TFUE. În sfârșit, Comisia a arătat că examinarea cererilor a determinat-o să concluzioneze că documentele solicitate intrau sub incidența excepțiilor prevăzute la articolul 4 alineatul (2) prima și a treia liniuță din Regulamentul nr. 1049/2001 și a prezumției generale de confidențialitate stabilite în Hotărârea din 27 februarie 2014, Comisia/EnBW (C-365/12 P, EU:C:2014:112).

32 Rezultă că decizia atacată conține o motivare suficientă în sensul jurisprudenței citate la punctul 30 de mai sus, în măsura în care identifică documentele în cauză și temeiul refuzului de a acorda accesul, opus de Comisie în temeiul articolului 4 din Regulamentul nr. 1049/2001 prin

aplicarea unei prezumții generale de confidențialitate. Argumentația reclamantei întemeiată pe o insuficiență a motivării trebuie, așadar, înlăturată, fără a mai fi necesară pronunțarea cu privire la admisibilitatea acesteia, contestată de Comisie.

Cu privire la aplicabilitatea prezumției generale de confidențialitate invocate de Comisie

33 În ceea ce privește aspectul dacă documentele vizate de cererile cu numerele de referință GESTDEM 2021/4203 și GESTDEM 2021/4204 intră în domeniul de aplicare al prezumției generale de confidențialitate aplicate de Comisie, trebuie arătat că documentele menționate, astfel cum reiese din cererile reclamantei și din decizia atacată, sunt comunicări între Comisie și autoritatea neerlandeză de concurență (sau alte autorități neerlandeze) în cadrul investigației care a condus la adoptarea deciziei finale din 13 septembrie 2006 referitoare la cazul privind bitumul.

34 În special, din cererile menționate reiese că documentele în cauză constau în schimburi între Comisie și autoritățile neerlandeze cu privire la investigația preliminară, inclusiv inspecții și solicitări de informații, și la luarea unei decizii în cazul privind bitumul. Astfel cum a arătat Comisia în decizia atacată, asemenea documente țin de corespondența pe care Comisia și autoritățile neerlandeze au trebuit să o efectueze în cadrul cazului menționat.

35 În această privință, este suficient să se amintească faptul că, în cadrul unei investigații care vizează aplicarea articolului 101 TFUE, Comisia transmite, conform articolului 11 alineatul (2) din Regulamentul nr. 1/2003, autorităților de concurență ale statelor membre o copie a celor mai importante documente pe care le-a obținut în vederea adoptării unei decizii. În plus, în conformitate cu articolul 12 alineatul (1) din regulamentul menționat, ea poate face schimb de informații cu autoritățile naționale de concurență. În sfârșit, în conformitate cu articolul 20 alineatul (3) din același regulament, aceasta informează autoritatea de concurență a statului membru pe teritoriul căruia urmează să se desfășoare o inspecție.

36 Prin urmare, documente precum cele solicitate în speță de reclamantă în legătură cu schimburile dintre Comisie și autoritățile neerlandeze în cadrul investigației referitoare la cazul privind bitumul, care privesc inspecțiile, cererile de informații, actualizările și luarea deciziei în cazul menționat, sunt documente care țin în mod vădit de o procedură de aplicare a articolului 101 TFUE și care, în acest temei, ținând seama de natura lor, fac parte din dosarul administrativ al Comisiei referitor la cazul menționat.

37 Astfel, în această ultimă privință, reiese din cuprinsul articolului 27 alineatul (2) din Regulamentul nr. 1/2003 că, în cadrul unei investigații a Comisiei privind aplicarea articolului 101 TFUE, corespondența dintre Comisie și autoritățile de concurență ale statelor membre sau între acestea din urmă, inclusiv documentele întocmite în temeiul articolelor 11 și 14 din regulamentul menționat, face parte din documentele interne care figurează în dosarul Comisiei (a se vedea în acest sens Hotărârea din 27 februarie 2014, Comisia/EnBW, C-365/12 P, EU:C:2014:112, punctul 86). Pe de altă parte, din cuprinsul punctelor 1 și 15 din Comunicarea Comisiei privind regulile de acces la dosarul Comisiei în cauzele în temeiul articolelor [101] și [102 TFUE], al articolelor 53, 54 și 57 din Acordul privind SEE și al Regulamentului (CE) nr. 139/2004 al Consiliului (JO 2005, C 325, p. 7, Ediție specială, 08/vol. 4, p. 220) reiese că corespondența dintre Comisie și alte autorități publice, precum cea cu autoritățile de concurență sau cu alte autorități ale statelor membre, efectuată în cadrul unei investigații, se numără printre documentele interne inaccesibile care fac parte din dosarul Comisiei.

38 Or, astfel cum s-a amintit la punctul 26 de mai sus, în cadrul aplicării dispozițiilor Regulamentului nr. 1049/2001, Curtea a admis existența unei prezumții generale de confidențialitate în ceea ce privește documentele care figurau într-un dosar referitor la o procedură de aplicare a articolului 101 TFUE, printre care figurau și comunicările dintre Comisie și autoritățile naționale (a se vedea în acest sens Hotărârea din 27 februarie 2014, Comisia/EnBW, C-365/12 P, EU:C:2014:112, punctele 16 și 81).

39 Din ansamblul considerațiilor care precedă rezultă că, în speță, Comisia avea dreptul să invoce existența unei prezumții generale de confidențialitate, în temeiul articolului 4 alineatul (2) prima și a treia liniuță din Regulamentul nr. 1049/2001, potrivit căreia divulgarea documentelor din dosarul administrativ al cazului privind bitumul aducea atingere, în principiu, pe de o parte, protecției obiectivelor activităților de inspecție, de anchetă și de audit și, pe de altă parte, protecției intereselor comerciale.

40 Această concluzie nu este repusă în discuție de argumentele prezentate de reclamantă.

41 Astfel, este cert, cum s-a arătat la punctul 24 de mai sus, că aplicarea unei prezumții generale de confidențialitate nu exclude dreptul de a demonstra nu numai că un anumit document a cărui divulgare este solicitată nu intră sub incidența prezumției menționate, ci și că există un interes public superior care justifică divulgarea documentului în cauză.

42 Cu toate acestea, pe de o parte, pentru a demonstra că documentele solicitate nu intră sub incidența prezumției generale de confidențialitate, reclamanta susține în esență că nicio comunicare dintre Comisie și autoritățile neerlandeze nu face parte din dosarul cazului privind bitumul. Or, în această privință, este suficient să se arate că reclamanta nu a solicitat să aibă acces la o comunicare oarecare dintre Comisie și autoritățile neerlandeze, ci, în mod precis și exclusiv, la comunicările care se înscriu în cadrul cazului privind bitumul.

43 În plus, trebuie amintit că reclamanta figura printre destinatarii deciziei Comisiei în cazul privind bitumul și că, în calitatea sa de parte în acest caz, ea dispunea de un drept de acces specific și limitat în temeiul dispozițiilor considerentului (32) și ale articolului 27 din Regulamentul nr. 1/2003, precum și ale articolului 15 alineatul (2) din Regulamentul nr. 773/2004. Astfel, ar fi contrar spiritului Regulamentelor nr. 1/2003 și nr. 773/2004 ca un solicitant să utilizeze dispozițiile Regulamentului nr. 1049/2001 pentru a eluda normele de confidențialitate instituite prin regulamentele menționate și pentru a obține comunicarea unor documente considerate confidențiale în cadrul unei proceduri de aplicare a articolului 101 TFUE (a se vedea în acest sens Hotărârea din 27 februarie 2014, Comisia/EnBW, C-365/12 P, EU:C:2014:112, punctul 88).

44 Pe de altă parte, este suficient să se arate că reclamanta nu a prezentat nicio argumentație care să urmărească stabilirea existenței unui interes public superior. Astfel, aceasta s-a limitat la a indica faptul că cererile sale de acces erau justificate de existența unor reclamații introduse împotriva sa de clienți direcți și indirecți, fără a demonstra de altfel existența acestor reclamații. Desigur, este adevărat că existența dreptului la apărare prezintă în sine un interes general. Totuși, faptul că acest drept se manifestă în speță prin interesul subiectiv al reclamantei de a se apăra în cadrul unor proceduri în despăgubiri înseamnă că interesul de care aceasta se prevalează nu este un interes general, ci un interes privat (Hotărârea din 6 iulie 2006, Franchet și Byk/Comisia, T-391/03 și T-70/04, EU:T:2006:190, punctul 138).

Cu privire la modalitățile de aplicare a prezumției generale de confidențialitate invocate de Comisie

45 În ceea ce privește aspectul dacă Comisia a omis să respecte obligațiile care decurg din Hotărârea din 28 mai 2020, Campbell/Comisia (T-701/18, EU:T:2020:224), trebuie arătat că din hotărârea menționată reiese că, în cazul în care consideră că este aplicabilă o prezumție generală de confidențialitate, o instituție poate să răspundă în mod global la o cerere de acces, în sensul că această prezumție o scutește de obligația de a furniza explicații cu privire la modul în care accesul la un document vizat prin această cerere aduce atingere în mod concret interesului protejat. Cu toate acestea, aplicarea unei prezumții de confidențialitate nu poate fi interpretată în sensul că permite instituției să răspundă în mod global că toate documentele vizate prin cererea de acces fac parte dintr-un dosar care intră sub incidența unei prezumții generale de confidențialitate, fără a trebui să identifice aceste documente sau să întocmească o listă a lor. Astfel, este necesar să se considere că numai după ce a identificat care sunt documentele vizate prin cererea de acces instituția le poate împărți pe categorii ca urmare a caracteristicilor lor comune, a naturii lor identice sau a apartenenței lor la același dosar și le poate aplica, ulterior, o prezumție generală de confidențialitate. În lipsa unei asemenea identificări, prezumția de confidențialitate ar fi irefragabilă (a se vedea în acest sens Hotărârea din 28 mai 2020, Campbell/Comisia, T-701/18, EU:T:2020:224, punctele 40, 41, 45 și 46).

46 În această privință, trebuie amintit că, în cauza în care s-a pronunțat Hotărârea din 28 mai 2020, Campbell/Comisia (T-701/18, EU:T:2020:224), reclamanta solicitase accesul la „toate documentele referitoare la respectarea sau la nerespectarea de către Irlanda a obligațiilor sale în temeiul [mai multor decizii-cadru]” (a se vedea în acest sens Hotărârea din 28 mai 2020, Campbell/Comisia, T-701/18, EU:T:2020:224, punctul 59). Cererea sa de acces fusese, așadar, formulată în mod general și abstract, vizând toate documentele deținute de Comisie. Astfel, Tribunalul a constatat că Comisia considerase în mod eronat că această cerere viza numai documentele referitoare la procedura având ca obiect constatarea netranspunerii de către Irlanda a deciziilor-cadru în cauză.

47 În plus, în răspunsul său la cererea de confirmare din cauza în care s-a pronunțat Hotărârea din 28 mai 2020, Campbell/Comisia (T 701/18, EU:T:2020:224), Comisia se limitase la a afirma că documentele identificate ca fiind corespunzătoare cererii reclamantului „conțin[eau] schimburi de corespondență între serviciile [sale] […] și Irlanda [în legătură cu] trei proceduri EU Pilot”. Potrivit Tribunalului, pe de o parte, această formulare nu îi permitea reclamantului să evalueze dacă nu existau alte documente susceptibile să fie vizate de cererea sa, nici dacă toate documentele vizate de această cerere se refereau la procedurile EU Pilot în cauză, astfel cum reiese din cuprinsul punctului 56 din Hotărârea din 28 mai 2020, Campbell/Comisia (T-701/18, EU:T:2020:224). Pe de altă parte, formularea utilizată de Comisie indica faptul că, în ceea ce privește examinarea cererii de confirmare a reclamantului, aceasta se limitase la a constata că fuseseră deschise proceduri EU Pilot privind transpunerea de către Irlanda a deciziilor-cadru în auză și dedusese din aceasta că era aplicabilă o prezumție de confidențialitate. Or, Tribunalul a apreciat că un astfel de răspuns nu era suficient pentru a stabili că în prealabil Comisia efectuase o examinare concretă a cererii reclamantului și nici pentru a stabili că aceasta procedase la o identificare reală a documentelor care fac obiectul cererii de acces, astfel cum reiese din cuprinsul punctului 57 din hotărârea menționată.

48 În acest context, Tribunalul a decis că formularea utilizată de Comisie în răspunsul său nu era suficientă pentru a-i permite reclamantului să identifice documentele care fac obiectul cererii sale de acces și că, prin urmare, acesta din urmă nu era în măsură să răstoarne prezumția de confidențialitate invocată de Comisie (a se vedea în acest sens Hotărârea din 28 mai 2020, Campbell/Comisia, T-701/18, EU:T:2020:224, punctele 58 și 65).

49 În schimb, în speță, cererile cu numerele de referință GESTDEM 2021/4203 și GESTDEM 2021/4204 vizează documentele definite de reclamantă în termenii redați la prima și la a doua liniuță ale punctului 4 de mai sus. Or, din cererile menționate reiese că reclamanta a solicitat să aibă acces la o tipologie precisă de documente (și anume schimburile de corespondență dintre Comisie și autoritățile neerlandeze), și aceasta în legătură cu o procedură de aplicare a articolului 101 TFUE identificată în mod precis (și anume cazul privind bitumul), spre deosebire de cauza în care s-a pronunțat Hotărârea din 28 mai 2020, Campbell/Comisia (T-701/18, EU:T:2020:224), în care cererea de acces nu viza nici o tipologie precisă de documente, nici o anumită procedură, ci toate documentele privind respectarea sau nerespectarea de către un stat membru a anumitor decizii-cadru ale Consiliului.

50 În plus, în decizia atacată, Comisia a identificat împreună documentele vizate de cererile cu numerele de referință GESTDEM 2021/4203 și GESTDEM 2021/4204, precizând, în aprecierea sa, că era vorba despre schimburi de corespondență cu statul neerlandez în cadrul cazului privind bitumul, care cuprindea atât documentele pe care era obligată să le schimbe cu autoritățile naționale de concurență în temeiul Regulamentului nr. 1/2003, cât și corespondența directă cu autoritatea de concurență neerlandeză, și că aceste documente făceau parte, ca atare, din dosarul cazului privind bitumul și intrau sub incidența prezumției generale de confidențialitate consacrate în Hotărârea din 27 februarie 2014, Comisia/EnBW (C-365/12 P, EU:C:2014:112). Comisia a prezentat de asemenea limitele acestei prezumții generale de confidențialitate și aplicarea sa în speță.

51 De altfel, reclamanta nu contestă că, în cadrul examinării concrete a cererilor sale de acces, Comisia a identificat corect documentele vizate de cererile cu numerele de referință GESTDEM 2021/4203 și GESTDEM 2021/4204, ci susține numai că Comisia ar fi trebuit să prezinte un inventar sau o listă a acestor documente.

52 Or, în această din urmă privință, trebuie arătat că, contrar celor sugerate de reclamantă, din Hotărârea din 28 mai 2020, Campbell/Comisia (T-701/18, EU:T:2020:224), nu reiese că instituția, organul, oficiul sau agenția Uniunii care răspunde unei cereri de acces la documente, atunci când aplică o prezumție generală de confidențialitate, este obligată, în toate cazurile, să îi furnizeze solicitantului o listă a documentelor care intră sub incidența prezumției menționate. Dimpotrivă, astfel cum reiese din cuprinsul punctului 45 de mai sus, furnizarea unei asemenea liste nu este decât unul dintre mijloacele posibile pentru identificarea documentelor solicitate, astfel încât solicitantul să aibă posibilitatea de a răsturna aplicarea acestei prezumții.

53 Astfel, Hotărârea din 28 mai 2020, Campbell/Comisia (T-701/18, EU:T:2020:224), precizează că furnizarea unei liste a documentelor care intră sub incidența unei prezumții generale de confidențialitate nu este necesară atunci când documentele vizate sau cel puțin tipul lor reies deja din cererea de acces și că solicitantul are în principiu posibilitatea de a susține că un document nu face obiectul aplicării prezumției generale de confidențialitate (a se vedea în acest sens Hotărârea din 28 mai 2020, Campbell/Comisia, T-701/18, EU:T:2020:224, punctul 62 și jurisprudența citată).

54 Aceasta este situația în speță, dat fiind că cererile cu numerele de referință GESTDEM 2021/4203 și GESTDEM 2021/4204 și decizia atacată identifică documentele vizate atât din perspectiva naturii lor, cât și din perspectiva apartenenței lor la dosarul unei anumite proceduri de aplicare a articolului 101 TFUE.

55 De altfel, în cadrul procedurii în fața Tribunalului, reclamanta nu a indicat deloc modul în care necomunicarea unei liste a documentelor în cauză ar fi împiedicat-o să răstoarne prezumția generală de confidențialitate aplicată de Comisie, în condițiile în care era parte la procedura desfășurată de aceasta din urmă în cazul privind bitumul. Astfel, aceasta era destinatara deciziei finale pe care Comisia o adoptase în cadrul cazului privind bitumul și, în consecință, era implicată în procedura administrativă care a condus la adoptarea acestei decizii. În plus, trebuie amintit că Curtea a precizat deja că faptul că ar fi dificil să se facă dovada necesară pentru răsturnarea unei prezumții nu înseamnă, în sine, că aceasta ar fi irefragabilă (a se vedea Hotărârea din 13 martie 2019, AlzChem/Comisia, C-666/17 P, nepublicată, EU:C:2019:196, punctul 39 și jurisprudența citată). Astfel, trebuie să se constate că reclamanta era, în principiu, în măsură să răstoarne prezumția generală de confidențialitate în lipsa comunicării de către Comisie a unei liste exhaustive a documentelor în cauză.

56 În schimb, din argumentele expuse în cererea introductivă, în cadrul primului motiv, reiese că o listă de documente în sensul Hotărârii din 28 mai 2020, Campbell/Comisia (T-701/18, EU:T:2020:224), nu era solicitată de reclamantă pentru a putea eventual să răstoarne aplicarea prezumției generale de confidențialitate aplicate de Comisie. Astfel, reclamanta arată că această listă ar fi fost destinată să îi permită să afle „dacă, și, eventual, când și la ce niveluri statul [avusese] contacte cu Comisia”, și aceasta pentru „a determina cu exactitate și în mod complet ansamblul situației de fapt în care reclamațiile [clienților săi pentru prejudiciile pretins cauzate de încălcare] trebui[au] să fie situate”, ceea ce nu se înscrie în logica aflată la baza obligației de identificare a documentelor în cauză subliniată de Tribunal în Hotărârea din 28 mai 2020, Campbell/Comisia (T-701/18, EU:T:2020:224).

57 În consecință, faptul că documentele a căror divulgare era solicitată erau de același tip și făceau parte din dosarul administrativ aferent unei proceduri de aplicare a articolului 101 TFUE era suficient, în speță, pentru a justifica aplicarea prezumției generale de confidențialitate a documentelor referitoare la o astfel de procedură, fără ca Comisia să fie obligată să îi furnizeze reclamantei o listă a documentelor menționate.

58 Pe de altă parte, în primul rând, în măsura în care argumentele prezentate de reclamantă trebuie înțelese în sensul că prin acestea ea susține că, în cererile sale cu numerele de referință GESTDEM 2021/4203 și GESTDEM 2021/4204, aceasta solicitase să aibă acces la un inventar al corespondenței dintre Comisie și autoritățile neerlandeze, aceste argumente au la bază premise eronate și trebuie respinse.

59 Astfel, pe de o parte, din modul de redactare a cererilor cu numerele de referință GESTDEM 2021/4203 și GESTDEM 2021/4204 (a se vedea punctul 4 de mai sus) nu reiese că reclamanta ar fi solicitat, ca atare, un inventar al documentelor care figurează în dosarul cazului privind bitumul și în special al corespondenței dintre Comisie și autoritățile neerlandeze.

60 Pe de altă parte, trebuie amintit că din cererea de confirmare a reclamantei reiese că, atunci când a contestat lipsa unui inventar al documentelor solicitate, aceasta s-a referit la pretinsa nerespectare de către Comisie a obligației de a prezenta un inventar al documentelor care intră sub incidența prezumției generale de confidențialitate care, în opinia sa, decurgea din Hotărârea din

28 mai 2020, Campbell/Comisia (T-701/18, EU:T:2020:224), iar nu la un document care, ca atare, ar fi făcut obiectul cererilor sale cu numerele de referință GESTDEM 2021/4203 și GESTDEM 2021/4204.

61 În al doilea rând, întrucât Comisia nu a avut obligația de a furniza o listă a documentelor vizate de cererile GESTDEM 2021/4203 și GESTDEM 2021/4204, argumentul reclamantei întemeiat pe o insuficiență a motivării refuzului de a furniza o astfel de listă, pe care Comisia solicită Tribunalului să îl declare inadmisibil, trebuie de asemenea înlăturat, fără a fi necesară pronunțarea cu privire la admisibilitatea sa.

62 Rezultă din tot ceea ce precedă că trebuie respinse primul și al doilea motiv ale acțiunii în integralitatea lor și, prin urmare, acțiunea în ansamblul său.

Cu privire la cheltuielile de judecată

63 Potrivit articolului 134 alineatul (1) din Regulamentul de procedură al Tribunalului, partea care cade în pretenții este obligată, la cerere, la plata cheltuielilor de judecată.

64 Întrucât reclamanta a căzut în pretenții, se impune obligarea acesteia la plata cheltuielilor de judecată, conform concluziilor Comisiei.

Pentru aceste motive,

TRIBUNALUL (Camera a doua extinsă)

declară și hotărăște:

1) Respinge acțiunea.

2) Obligă TotalEnergies Marketing Nederland NV la plata cheltuielilor de judecată.

Papasavvas Marcoulli Norkus

Valasidis Spangsberg Grønfeldt

Pronunțată astfel în ședință publică la Luxemburg, la 2 octombrie 2024.

Semnături