Zbierka súdnych rozhodnutí

ROZSUDOK VŠEOBECNÉHO SÚDU (druhá rozšírená komora)

z 2. októbra 2024*

„Prístup k dokumentom – Nariadenie (ES) č. 1049/2001 – Dokumenty týkajúce sa konania podľa článku 101 ZFEÚ – Zamietnutie prístupu – Výnimka vzťahujúca sa na ochranu cieľov inšpekcií, vyšetrovania a kontroly – Výnimka vzťahujúca sa na ochranu obchodných záujmov tretej osoby – Všeobecná domnienka dôvernosti – Povinnosť identifikovať dokumenty, na ktoré sa vzťahuje domnienka, a poskytnúť ich zoznam“

Vo veci T-332/22,

TotalEnergies Marketing Nederland NV, so sídlom v Haagu (Holandsko), v zastúpení: M. van Heezik, advokátka,

žalobkyňa,

proti

Európskej komisii, v zastúpení: P. Van Nuffel, M. Burón Pérez a A.-C. Simon, splnomocnení zástupcovia,

žalovanej,

VŠEOBECNÝ SÚD (druhá rozšírená komora),

v zložení: predseda S. Papasavvas, sudcovia A. Marcoulli, R. Norkus, W. Valasidis (spravodajca) a L. Spangsberg Grønfeldt,

tajomník: V. Di Bucci,

so zreteľom na písomnú časť konania,

so zreteľom na to, že účastníci konania nepredložili návrh na nariadenie pojednávania v lehote troch týždňov od doručenia oznámenia o skončení písomnej časti konania, a keďže sa na základe článku 106 ods. 3 Rokovacieho poriadku Všeobecného súdu rozhodlo, že o žalobe sa rozhodne bez ústnej časti konania,

vyhlásil tento

* Jazyk konania: holandčina.

Rozsudok

1 Žalobou podanou na základe článku 263 ZFEÚ sa žalobkyňa, TotalEnergies Marketing Nederland NV, domáha zrušenia rozhodnutia Európskej komisie C(2022) 1949 final z 23. marca 2022, ktorým sa podľa článku 4 nariadenia Európskeho parlamentu a Rady (ES) č. 1049/2001 z 30. mája 2001 o prístupe verejnosti k dokumentom Európskeho parlamentu, Rady a Komisie (Ú. v. ES L 145, 2001, s. 43; Mim. vyd. 01/003, s. 331) zamietajú jej opakované žiadosti o prístup k dokumentom (ďalej len „napadnuté rozhodnutie“)

Okolnosti predchádzajúce sporu

2 Dňa 13. septembra 2006 Komisia prijala rozhodnutie týkajúce sa konania podľa článku 101 ZFEÚ (vec COMP/F/38.456 – Bitúmen – Holandsko), v ktorom konštatovala, že viaceré podniky vrátane žalobkyne sa podieľali na porušení článku 101 ZFEÚ a uložila týmto podnikom pokuty (ďalej len „vec o bitúmene“).

3 Dňa 24. júna 2021 žalobkyňa podala päť žiadostí o prístup k dokumentom týkajúcim sa veci o bitúmene.

4 Ako vyplýva zo žiadostí podaných žalobkyňou, tieto žiadosti zneli:

– „pokiaľ ide o (predbežné) vyšetrovanie a rozhodovanie vo veci o bitúmene (COMP/F/38.456 – Bitúmen – Holandsko), komunikácia medzi [Komisiou] a holandským orgánom na ochranu hospodárskej súťaže (teraz orgán pre spotrebiteľov a trhy) a/alebo inými holandskými orgánmi o pomoci poskytnutej holandským orgánom na ochranu hospodárskej súťaže v rámci (prípravy) inšpekcií podnikov Komisiou v rámci (predbežného) vyšetrovania možného porušenia práva hospodárskej súťaže“ (žiadosť, ktorú Komisia zaevidovala pod spisovou značkou GESTDEM 2021/4203),

– „pokiaľ ide o vec o bitúmene (COMP/F/38.456 – Bitúmen – Holandsko) aktualizácie s informáciami a žiadosťami o informácie alebo s inou komunikáciou, ktoré sa týkajú (predbežného) vyšetrovania a rozhodnutia o bitúmene, ktoré vypracovala [Komisia] v období medzi predbežným vyšetrovaním a konečným rozhodnutím z 13. septembra 2006 alebo ktoré vydal holandský orgán na ochranu hospodárskej súťaže (aj ako člen poradného výboru [pre kartely a dominantné postavenie]) a/alebo iných holandských štátnych orgánov“ (žiadosť zaregistrovaná Komisiou pod spisovou značkou GESTDEM 2021/4204),

– „pokiaľ ide o (predbežné) vyšetrovanie a rozhodovanie vo veci o bitúmene (COMP/F/38.456 – Bitúmen – Holandsko), postupy a/alebo podmienky fungovania Poradného výboru v oblasti kartelov a dominantného postavenia, ktoré boli platné v čase (predbežného) vyšetrovania a/alebo rozhodovacieho procesu vo veci o bitúmene“ (žiadosť zaregistrovaná Komisiou pod spisovou značkou GESTDEM 2021/4205),

– „pokiaľ ide o (predbežné) vyšetrovanie a rozhodovanie vo veci o bitúmene (COMP/F/38.456 – Bitúmen – Holandsko), pozvanie alebo pozvánky na stretnutia vrátane pozvania alebo pozvánok na 414. a 415. zasadnutie poradného výboru [v oblasti kartelov a dominantného postavenia], ktoré sa konali 4. a 11. septembra 2006, na ktorých poradný výbor [v oblasti kartelov a dominantného postavenia] vydal svoje stanoviská k predbežnému návrhu rozhodnutia [vrátane (zoznamu) dokumentov, ktoré mu boli predložené s týmto predbežným

návrhom podľa článku 14 ods. 3 nariadenia č. 1/2003]“ (žiadosť zaregistrovaná Komisiou pod spisovou značkou GESTDEM 2021/4206),

– „pokiaľ ide o (predbežné) vyšetrovanie a rozhodovanie vo veci o bitúmene (COMP/F/38.456 – Bitúmen – Holandsko), zoznam alebo zoznamy účastníkov (vrátane vnútroštátnych orgánov na ochranu hospodárskej súťaže), ktorí sa zúčastnili vypočutí 15. a 16. júna 2005 v súvislosti s oznámením námietok vznesených vo veci o bitúmene“ (žiadosť zaregistrovaná Komisiou pod spisovou značkou GESTDEM 2021/4207).

5 Rozhodnutím zo 4. júla 2021 Komisia zamietla žiadosti pod spisovými značkami GESTDEM 2021/4203, GESTDEM 2021/4204, GESTDEM 2021/4206 a GESTDEM 2021/4207 z dôvodu, že na požadované dokumenty sa vzťahujú výnimky stanovené v článku 4 ods. 2 tretej zarážke a článku 4 ods. 3 nariadenia č. 1049/2001, a na tieto účely sa oprela o všeobecnú domnienku dôvernosti, pokiaľ ide o dokumenty uvedené v administratívnom spise týkajúcom sa konania podľa článku 101 ZFEÚ. Naopak, pokiaľ ide o žiadosť pod spisovou značkou GESTDEM 2021/4205, Komisia uviedla, že požadované dokumenty sa konkrétne netýkali veci o bitúmene a boli verejné, a odkázala na internetové stránky, na ktorých boli dostupné.

6 Listom z 25. augusta 2021 žalobkyňa podala opakovanú žiadosť (ďalej len „opakovaná žiadosť“) podľa článku 7 ods. 2 nariadenia č. 1049/2001, v ktorej vyzvala Komisiu, aby preskúmala svoje rozhodnutie zo 4. júla 2021. V opakovanej žiadosti žalobkyňa kritizovala skutočnosť, že Komisia jej nezaslala zoznam dokumentov, na ktoré sa vzťahuje všeobecná domnienka dôvernosti podľa rozsudku z 28. mája 2020, Campbell/Komisia (T-701/18, EU:T:2020:224), a spochybnila skutočnosť, že na dokumenty uvedené v žiadostiach pod spisovými značkami GESTDEM 2021/4203 a GESTDEM 2021/4204 sa vzťahuje všeobecná domnienka dôvernosti uplatnená Komisiou.

7 Dňa 23. marca 2022 Komisia prijala napadnuté rozhodnutie, ktorým zamietla opakovanú sťažnosť žalobkyne. V tomto rozhodnutí Komisia na jednej strane uviedla, že dokumenty uvedené v žiadostiach pod spisovými značkami GESTDEM 2021/4203 a GESTDEM 2021/4204 boli korešpondenciou medzi ňou a holandským orgánom pre hospodársku súťaž alebo inými holandskými orgánmi v súvislosti s vecou o bitúmene a že dokumenty uvedené v žiadosti pod spisovou značkou GESTDEM 2021/4206 predstavovali dva dokumenty a v žiadosti s pod spisovou značkou GESTDEM 2021/4207 predstavoval jeden dokument, ktorých povahu, dátum a číslo uviedla. Na druhej strane Komisia uviedla, že odmietnutie prístupu k týmto dokumentom sa zakladalo na výnimkách stanovených v článku 4 ods. 2 prvej a tretej zarážke nariadenia č. 1049/2001, pričom sa opierala o všeobecnú domnienku dôvernosti týkajúcu sa dokumentov nachádzajúcich sa v administratívnom spise týkajúcom sa konania o uplatnení článku 101 ZFEÚ. Komisia okrem toho pripomenula, že dokumenty uvedené v žiadosti pod spisovou značkou GESTDEM 2021/4205 sú už uverejnené a dostupné.

Návrhy účastníkov konania

8 Žalobkyňa navrhuje, aby Všeobecný súd:

– zrušil napadnuté rozhodnutie a „nariadil zverejnenie dotknutých dokumentov“,

– uložil Komisii povinnosť nahradiť trovy konania.

9 Komisia navrhuje, aby Všeobecný súd:

– vyhlásil návrh, na základe ktorého sa má Komisii nariadiť, aby povolila prístup k dotknutým dokumentom, za neprípustný,

– v zostávajúcej časti žalobu zamietol,

– uložil žalobkyni povinnosť nahradiť trovy konania.

Právny stav

O právomoci Všeobecného súdu

10 V rámci svojho prvého žalobného návrhu žalobkyňa navrhuje, aby Všeobecný súd „nariadil zverejnenie dotknutých dokumentov“. Komisia sa domnieva, že takýto návrh, ktorý nepatrí do právomoci Všeobecného súdu, sa má zamietnuť ako „neprípustný“.

11 V tejto súvislosti, a ako tvrdí Komisia, stačí pripomenúť, že v rámci preskúmania zákonnosti založeného na článku 263 ZFEÚ Všeobecný súd nemá právomoc vydávať príkazy inštitúciám, orgánom, úradom a agentúram Únie (pozri uznesenia z 26. októbra 1995, Pevasa a Inpesca/Komisia, C-199/94 P a C-200/94 P, EU:C:1995:360, bod 24 a citovanú judikatúru, a rozsudok z 25. septembra 2018, Švédsko/Komisia, T-260/16, EU:T:2018:597, bod 104 a citovanú judikatúru). Dotknutej inštitúcii totiž prináleží, aby na základe článku 266 ZFEÚ prijala opatrenia, ktoré si vyžaduje vykonanie zrušujúceho rozsudku (pozri rozsudok z 25. septembra 2018, Amicus Therapeutics UK a Amicus Therapeutics/EMA, T-33/17, neuverejnený, EU:T:2018:595, bod 19 a citovanú judikatúru).

12 Z toho vyplýva, že návrh žalobkyne uvedený v bode 10 vyššie treba zamietnuť z dôvodu, že Všeobecný súd nemá právomoc o ňom rozhodovať.

O veci samej

13 Na podporu svojej žaloby žalobkyňa uvádza dva žalobné dôvody, z ktorých prvý sa zakladá na neoprávnenom odmietnutí Komisie predložiť zoznam požadovaných dokumentov a na nedostatku odôvodnenia tohto odmietnutia a druhý na protiprávnom uplatnení všeobecnej domnienky dôvernosti na dokumenty uvedené v žiadostiach pod spisovými značkami GESTDEM 2021/4203 a GESTDEM 2021/4204. Tieto dva žalobné dôvody treba preskúmať spoločne, keďže za okolností prejednávanej veci sa v podstate týkajú možnosti Komisie uplatniť všeobecnú domnienku dôvernosti (druhý žalobný dôvod) a podmienok uplatnenia takejto domnienky (prvý žalobný dôvod).

14 V rámci druhého žalobného dôvodu žalobkyňa v podstate tvrdí, že Komisia nesprávne usúdila, že na dokumenty, ktoré sú predmetom žiadostí pod spisovými značkami GESTDEM 2021/4203 a GESTDEM 2021/4204, sa vzťahuje všeobecná domnienka dôvernosti. Konkrétne spochybňuje, že korešpondencia medzi Komisiou a holandskými orgánmi pre hospodársku súťaž patrí do administratívneho spisu vo veci o bitúmene, a vytýka Komisii, že neodôvodnila dôvody, pre ktoré konkrétne požadované dokumenty nemohli byť sprístupnené.

15 V rámci prvého žalobného dôvodu žalobkyňa v podstate tvrdí, že Komisia sa dopustila nesprávneho právneho posúdenia, keď opomenula predložiť súpis požadovaných dokumentov a náležite neodôvodnila toto opomenutie. Na podporu svojej argumentácie sa odvoláva na rozsudok z 28. mája 2020, Campbell/Komisia (T-701/18, EU:T:2020:224), ktorý podľa nej ukladá Komisii povinnosť poskytnúť súpis. Zastáva názor, že tento súpis jej umožňuje vyvrátiť všeobecnú domnienku dôvernosti.

16 Komisia namieta voči tvrdeniam žalobkyne.

17 Na úvod treba uviesť, že hoci sa druhý žalobný dôvod výslovne týka len žiadostí pod spisovými značkami GESTDEM 2021/4203 a GESTDEM 2021/4204, argumentácia rozvinutá žalobkyňou v rámci prvého žalobného dôvodu sa týka tiež len korešpondencie medzi Komisiou a holandskými orgánmi, ktorá je predmetom tých istých žiadostí. Keďže odpoveď Komisie v napadnutom rozhodnutí na žiadosti pod spisovými značkami GESTDEM 2021/4205, GESTDEM 2021/4206 a GESTDEM 2021/4207 nie je priamo ani nepriamo dotknutá tvrdeniami žalobkyne, treba konštatovať, že predmet žaloby sa obmedzuje len na odpoveď Komisie v napadnutom rozhodnutí na žiadosti pod spisovými značkami GESTDEM 2021/4203 a GESTDEM 2021/4204.

Úvodné pripomienky

18 Je potrebné pripomenúť, že z odôvodnenia 2 nariadenia č. 1049/2001 vyplýva, že transparentnosť umožňuje, aby boli inštitúcie Únie vo vzťahu k občanom Únie v demokratickom systéme legitímnejšie, efektívnejšie a zodpovednejšie. Na tieto účely článok 1 tohto nariadenia stanovuje, že jeho účelom je poskytnúť verejnosti čo najširšie právo na prístup k dokumentom inštitúcií Únie (pozri rozsudok z 22. januára 2020, MSD Animal Health Innovation a Intervet international/EMA, C-178/18 P, EU:C:2020:24, body 50 a 51 citovanú judikatúru).

19 Z článku 4 nariadenia č. 1049/2001, ktorý v tejto súvislosti zavádza systém výnimiek, vyplýva, že toto právo na prístup podlieha aj určitým obmedzeniam z dôvodu verejného alebo súkromného záujmu. Keďže sa tieto výnimky odchyľujú od zásady čo najširšieho prístupu verejnosti k dokumentom, treba ich vykladať a uplatňovať doslovne (pozri rozsudok z 22. januára 2020, MSD Animal Health Innovation a Intervet international/EMA, C-178/18 P, EU:C:2020:24, body 52 a 53 citovanú judikatúru).

20 V tejto súvislosti treba pripomenúť, že ak inštitúcia, orgán, úrad alebo agentúra Únie, ktorým bola predložená žiadosť o prístup k dokumentu, rozhodne o zamietnutí tejto žiadosti na základe niektorej z výnimiek stanovených v článku 4 nariadenia č. 1049/2001, je v zásade povinná poskytnúť vysvetlenia, pokiaľ ide o otázku, ako môže prístup k tomuto dokumentu konkrétne a skutočne ohroziť záujem chránený touto výnimkou, pričom riziko takéhoto narušenia musí byť primerane predvídateľné, a nie čisto hypotetické (pozri rozsudok z 22. januára 2020, MSD Animal Health Innovation a Intervet international/EMA, C-178/18 P, EU:C:2020:24, bod 54 citovanú judikatúru).

21 Súdny dvor však pripustil, že táto inštitúcia, orgán, úrad alebo agentúra sa v tejto súvislosti môže opierať o všeobecné domnienky uplatňujúce sa na určité kategórie dokumentov, pretože na žiadosti o zverejnenie týkajúce sa dokumentov rovnakej povahy možno uplatniť podobné všeobecné úvahy (pozri rozsudok z 22. januára 2020, MSD Animal Health Innovation a Intervet international/EMA, C-178/18 P, EU:C:2020:24, bod 55 citovanú judikatúru).

22 Účel takýchto všeobecných domnienok spočíva v možnosti, aby dotknutá inštitúcia, orgán, úrad alebo agentúra Únie zohľadnili, že zverejnenie určitých kategórií dokumentov by mohlo v zásade narušiť záujem chránený výnimkou, na ktorú sa odvolávajú, a to na základe takýchto všeobecných úvah, pričom nie je nutné preskúmať konkrétne a individuálne každý z požadovaných dokumentov (pozri rozsudok z 22. januára 2020, MSD Animal Health Innovation a Intervet international/EMA, C-178/18 P, EU:C:2020:24, bod 56 citovanú judikatúru).

23 Všeobecné domnienky predstavujú výnimku z povinnosti dotknutej inštitúcie Únie konkrétne a individuálne preskúmať jednotlivé dokumenty, ktorých sa týka žiadosť o prístup, a zároveň vo všeobecnosti zo zásady čo najširšieho prístupu verejnosti k dokumentom inštitúcií Únie, a preto sa musia vykladať a uplatňovať doslovne (rozsudok zo 4. septembra 2018, ClientEarth/Komisia, C-57/16 P, EU:C:2018:660, bod 80).

24 Existencia všeobecnej domnienky dôvernosti nevylučuje možnosť preukázať, že na daný dokument, ktorého zverejnenie sa požaduje, sa uvedená domnienka nevzťahuje alebo že existuje prevažujúci verejný záujem odôvodňujúci zverejnenie tohto dokumentu podľa článku 4 ods. 2 nariadenia č. 1049/2001 (rozsudok z 28. júna 2012, Komisia/Éditions Odile Jacob, C-404/10 P, EU:C:2012:393, bod 126).

25 Súdny dvor pripustil existenciu všeobecných domnienok dôvernosti pri piatich kategóriách dokumentov, ktoré sa uplatňujú po prvé na dokumenty založené v administratívnom spise, ktorý sa vzťahuje na konanie o kontrole štátnej pomoci, po druhé na vyjadrenia predložené pred súdmi Únie v prebiehajúcom súdnom konaní, po tretie na dokumenty, ktoré si v priebehu konania o kontrole koncentrácie medzi podnikmi medzi sebou vymenili Komisia a oznamovatelia alebo tretie osoby, po štvrté na dokumenty týkajúce sa fázy pred podaním žaloby v rámci konania o nesplnení povinnosti, vrátane dokumentov, ktoré si medzi sebou vymenili Komisia a dotknutý členský štát v rámci postupu EU Pilot, a po piate na dokumenty týkajúce sa konania podľa článku 101 ZFEÚ. V každom z týchto prípadov sa predmetné odmietnutie prístupu týkalo súboru dokumentov jasne vymedzených tým, že patrili do spoločného spisu vzťahujúceho sa na prebiehajúce správne alebo súdne konanie (pozri v tomto zmysle rozsudok zo 4. septembra 2018, ClientEarth/Komisia, C-57/16 P, EU:C:2018:660, bod 81).

26 Konkrétnejšie, pokiaľ ide o konania o uplatnení pravidiel hospodárskej súťaže, Súdny dvor konštatoval, že všeobecná domnienka dôvernosti sa uplatňuje na žiadosť o získanie prístupu ku všetkým dokumentom nachádzajúcim sa v spise týkajúcom sa konania podľa článku 101 ZFEÚ (pozri v tomto zmysle rozsudok z 27. februára 2014, Komisia/EnBW, C-365/12 P, EU:C:2014:112, bod 81).

27 V tejto súvislosti Súdny dvor uviedol, že všeobecný prístup na základe nariadenia č. 1049/2001 k dokumentom nachádzajúcim sa v spise týkajúcom sa uplatňovania článku 101 ZFEÚ by mohol ohroziť rovnováhu, ktorú chcel normotvorca Únie zabezpečiť v nariadení Rady (ES) č. 1/2003 zo 16. decembra 2002 o vykonávaní pravidiel hospodárskej súťaže stanovených v článkoch [101] a [102 ZFEÚ] (Ú. v. ES L 1, 2003, s. 1; Mim. vyd. 08/002, s. 205) a v nariadení Komisie (ES) č. 773/2004 zo 7. apríla 2004, ktoré sa týka vedenia konania Komisiou podľa článkov [101] a [102 ZFEÚ] (Ú. v. EÚ L 123, 2004, s. 18; Mim. vyd. 08/003, s. 81), medzi povinnosťou dotknutých podnikov oznámiť Komisii prípadne citlivé obchodné informácie s cieľom umožniť jej odhaliť existenciu kartelu a posúdiť jeho zlučiteľnosť s uvedeným ustanovením na jednej strane a zárukou zvýšenej ochrany, ktorá sa z dôvodu profesijného a obchodného tajomstva vzťahuje na informácie takto poskytnuté Komisii, na druhej strane (pozri v tomto zmysle rozsudok z 27. februára 2014, Komisia/EnBW, C-365/12 P, EU:C:2014:112, bod 90).

28 Súdny dvor teda dospel k záveru, že Komisia bola na účely uplatnenia výnimiek upravených v článku 4 ods. 2 prvej a tretej zarážke nariadenia č. 1049/2001 oprávnená predpokladať, bez konkrétneho a individuálneho preskúmania každého z dokumentov nachádzajúcich sa v spise týkajúcom sa konania podľa článku 101 ZFEÚ, že zverejnenie týchto dokumentov by v zásade narušilo ochranu obchodných záujmov podnikov, ktorých sa takéto konanie týka, ako aj ochranu cieľov vyšetrovania v tejto súvislosti (pozri v tomto zmysle rozsudok z 27. februára 2014, Komisia/EnBW, C-365/12 P, EU:C:2014:112, bod 93).

29 S prihliadnutím na tieto úvahy treba preskúmať tvrdenia žalobkyne.

O porušení povinnosti odôvodnenia

30 Pokiaľ ide o odôvodnenie napadnutého rozhodnutia, treba pripomenúť, že odôvodnenie vyžadované článkom 296 ZFEÚ a článkom 41 ods. 2 písm. c) Charty základných práv Európskej únie musí byť prispôsobené povahe dotknutého aktu a musia z neho jasne a jednoznačne vyplývať úvahy inštitúcie, ktorá akt prijala, aby sa dotknutým osobám umožnilo pochopiť dôvody prijatia opatrenia a príslušnému súdu preskúmať toto opatrenie (rozsudok z 25. novembra 2020, Bronckers/Komisia, T-166/19, EU:T:2020:557, bod 22).

31 Treba však konštatovať, že v prejednávanej veci Komisia v napadnutom rozhodnutí, ako vyplýva z bodu 7 vyššie, najprv pristúpila k identifikácii požadovaných dokumentov a následne žalobkyni vysvetlila, že tieto dokumenty sú súčasťou administratívneho spisu konania podľa článku 101 ZFEÚ. Komisia napokon uviedla, že po preskúmaní žiadostí dospela k záveru, že na požadované dokumenty sa vzťahujú výnimky stanovené v článku 4 ods. 2 prvej a tretej zarážke nariadenia č. 1049/2001 a všeobecná domnienka dôvernosti stanovená v rozsudku z 27. februára 2014, Komisia/EnBW (C-365/12 P, EU:C:2014:112).

32 Z toho vyplýva, že napadnuté rozhodnutie obsahuje dostatočné odôvodnenie v zmysle judikatúry pripomenutej v bode 30 vyššie, keďže identifikuje dotknuté dokumenty a dôvod odmietnutia prístupu zo strany Komisie na základe článku 4 nariadenia č. 1049/2001 na základe uplatnenia všeobecnej domnienky dôvernosti. Argumentáciu žalobkyne založenú na nedostatočnom odôvodnení treba teda zamietnuť bez toho, aby bolo potrebné rozhodnúť o jej prípustnosti, ktorú Komisia spochybňuje.

O uplatniteľnosti všeobecnej domnienky dôvernosti, na ktorú sa odvoláva Komisia

33 Pokiaľ ide o otázku, či dokumenty uvedené v žiadostiach pod spisovými značkami GESTDEM 2021/4203 a GESTDEM 2021/4204 spadajú do pôsobnosti všeobecnej domnienky dôvernosti uplatnenej Komisiou, treba uviesť, že uvedené dokumenty, ako vyplýva zo žiadostí žalobkyne a z napadnutého rozhodnutia, sú komunikáciami medzi Komisiou a holandským orgánom pre hospodársku súťaž (či inými holandskými orgánmi) v rámci vyšetrovania, ktoré viedlo k prijatiu konečného rozhodnutia z 13. septembra 2006 týkajúceho sa veci o bitúmene.

34 Z uvedených žiadostí konkrétne vyplýva, že predmetné dokumenty spočívajú v korešpondencii medzi Komisiou a holandskými orgánmi v súvislosti s predbežným vyšetrovaním, vrátane inšpekcií a žiadostí o informácie, a prijatím rozhodnutia vo veci o bitúmene. Ako Komisia uviedla v napadnutom rozhodnutí, takéto dokumenty sú súčasťou korešpondencie, ktorú Komisia a holandské orgány viedli v rámci uvedenej veci.

35 V tejto súvislosti stačí pripomenúť, že v rámci vyšetrovania týkajúceho sa uplatnenia článku 101 ZFEÚ Komisia v súlade s článkom 11 ods. 2 nariadenia č. 1/2003 zašle orgánom hospodárskej súťaže členských štátov kópiu najdôležitejších dokumentov, ktoré zhromaždila na účely prijatia rozhodnutia. Okrem toho si v súlade s článkom 12 ods. 1 uvedeného nariadenia môže vymieňať akékoľvek informácie s vnútroštátnymi orgánmi hospodárskej súťaže. Napokon v súlade s článkom 20 ods. 3 toho istého nariadenia informuje orgán hospodárskej súťaže členského štátu, na území ktorého sa má inšpekcia vykonať.

36 Dokumenty, akými sú dokumenty požadované v prejednávanej veci žalobkyňou v súvislosti s komunikáciou medzi Komisiou a holandskými orgánmi v rámci vyšetrovania týkajúceho sa veci o bitúmene, ktoré sa týkajú inšpekcií, žiadostí o informácie, aktualizácií a prijímania rozhodnutia v uvedenej veci, sú teda dokumenty, ktoré zjavne patria do konania podľa článku 101 ZFEÚ a ktoré sú na základe toho vzhľadom na svoju povahu súčasťou administratívneho spisu Komisie týkajúceho sa uvedenej veci.

37 V tejto poslednej uvedenej súvislosti totiž z článku 27 ods. 2 nariadenia č. 1/2003 vyplýva, že v rámci vyšetrovania Komisie týkajúceho sa uplatnenia článku 101 ZFEÚ je korešpondencia medzi Komisiou a orgánmi hospodárskej súťaže členských štátov alebo medzi týmito orgánmi vrátane dokumentov vypracovaných podľa článkov 11 a 14 uvedeného nariadenia súčasťou interných dokumentov nachádzajúcich sa v spise Komisie (pozri v tomto zmysle rozsudok z 27. februára 2014, Komisia/EnBW, C-365/12 P, EU:C:2014:112, bod 86). Okrem toho z bodov 1 a 15 oznámenia Komisie o pravidlách prístupu k dokumentácii Komisie v prípadoch podľa článkov [101] a [102 ZFEÚ], článkov 53, 54 a 57 Zmluvy o EHP a nariadenia Rady (ES) č. 139/2004 (Ú. v. EÚ C 325, 2005, s. 7) vyplýva, že korešpondencia medzi Komisiou a inými verejnými orgánmi, akou je korešpondencia s orgánmi hospodárskej súťaže či inými orgánmi členských štátov, vedená počas vyšetrovania, patrí medzi interné dokumenty, ku ktorým nie je možný prístup a ktoré sú súčasťou spisu Komisie.

38 Ako však bolo pripomenuté v bode 26 vyššie, v rámci uplatnenia ustanovení nariadenia č. 1049/2001 Súdny dvor pripustil existenciu všeobecnej domnienky dôvernosti, pokiaľ ide o dokumenty nachádzajúce sa v spise týkajúcom sa konania podľa článku 101 ZFEÚ, medzi ktorými sa nachádza aj komunikácia medzi Komisiou a vnútroštátnymi orgánmi (pozri v tomto zmysle rozsudok z 27. februára 2014, Komisia/EnBW, C-365/12 P, EU:C:2014:112, body 16 a 81).

39 Zo všetkých predchádzajúcich úvah vyplýva, že Komisia bola v prejednávanej veci oprávnená odvolávať sa na existenciu všeobecnej domnienky dôvernosti na základe článku 4 ods. 2 prvej a tretej zarážky nariadenia č. 1049/2001, podľa ktorej zverejnenie dokumentov založených v administratívnom spise vo veci o bitúmene by v zásade narušilo jednak ochranu cieľov inšpekcií, vyšetrovania a kontroly a jednak ochranu obchodných záujmov.

40 Tento záver nie je spochybnený jednotlivými tvrdeniami žalobkyne.

41 Je totiž pravda, ako bolo uvedené v bode 24 vyššie, že uplatnenie všeobecnej domnienky dôvernosti nevylučuje právo preukázať nielen to, že na daný dokument, ktorého zverejnenie sa požaduje, sa uvedená domnienka nevzťahuje, ale aj to, že existuje prevažujúci verejný záujem odôvodňujúci zverejnenie dotknutého dokumentu.

42 Na jednej strane však žalobkyňa s cieľom preukázať, že na požadované dokumenty sa nevzťahuje všeobecná domnienka dôvernosti, v podstate tvrdí, že nie celá korešpondencia medzi Komisiou a holandskými orgánmi je súčasťou spisu vo veci o bitúmene. V tejto súvislosti však stačí poukázať na to, že žalobkyňa nepožiadala o prístup k celej korešpondencii medzi Komisiou a holandskými orgánmi, ale práve o prístup ku korešpondencii v rámci veci o bitúmene.

43 Okrem toho treba pripomenúť, že žalobkyňa sa nachádzala medzi adresátmi rozhodnutia Komisie vo veci o bitúmene a že ako účastník konania v tejto veci mala osobitné a obmedzené právo prístupu na základe ustanovení odôvodnenia 32 a článku 27 nariadenia č. 1/2003, ako aj článku 15 ods. 2 nariadenia č. 773/2004. Bolo by teda v rozpore so zmyslom nariadení č. 1/2003 a 773/2004, ak by žiadateľ využíval ustanovenia nariadenia č. 1049/2001 v snahe obísť pravidlá dôvernosti zavedené uvedenými nariadeniami a získať sprístupnenie dokumentov považovaných za dôverné v rámci konania podľa článku 101 ZFEÚ (pozri v tomto zmysle rozsudok z 27. februára 2014, Komisia/EnBW, C-365/12 P, EU:C:2014:112, bod 88).

44 Na druhej strane stačí poznamenať, že žalobkyňa neuviedla nijakú argumentáciu, ktorá by preukazovala existenciu prevažujúceho verejného záujmu. Obmedzila sa totiž len na to, že uviedla, že jej žiadosti o prístup sú odôvodnené existenciou sťažností podaných voči nej priamymi a nepriamymi zákazníkmi, a to bez toho, aby preukázala existenciu týchto sťažností. Je, samozrejme, pravda, že existencia práva na obranu predstavuje sama osebe všeobecný záujem. Skutočnosť, že v predmetnom prípade sa toto právo prejavuje prostredníctvom subjektívneho záujmu žalobkyne na jej obrane v rámci konaní o náhradu škody, však znamená, že záujem, ktorého sa dovoláva, nie je záujem všeobecný, ale súkromný záujem (rozsudok zo 6. júla 2006, Franchet a Byk/Komisia, T-391/03 a T-70/04 EU:T:2006:190, bod 138).

O uplatniteľnosti všeobecnej domnienky dôvernosti, na ktorú sa odvoláva Komisia

45 Pokiaľ ide o otázku, či si Komisia nesplnila povinnosti vyplývajúce z rozsudku z 28. mája 2020, Campbell/Komisia (T-701/18, EU:T:2020:224), treba pripomenúť, že ak sa inštitúcia domnieva, že sa uplatní všeobecná domnienka dôvernosti, môže všeobecne odpovedať na žiadosť o prístup v tom zmysle, že táto domnienka ju zbavuje povinnosti poskytnúť vysvetlenia, pokiaľ ide o otázku, ako prístup k dokumentu, ktorého sa týka táto žiadosť, konkrétne ohrozuje chránený záujem. Uplatnenie domnienky dôvernosti však nemožno vykladať tak, že inštitúcii umožňuje všeobecne odpovedať, že všetky dokumenty, ktorých sa týka žiadosť o prístup, patria do spisu, na ktorý sa vzťahuje všeobecná domnienka dôvernosti, bez toho, aby musela tieto dokumenty identifikovať alebo vyhotoviť ich zoznam. Je totiž potrebné vychádzať z toho, že až vtedy, keď inštitúcia identifikovala dokumenty, ktorých sa týka žiadosť o prístup, môže tieto dokumenty zaradiť do kategórií podľa ich spoločných vlastností, rovnakej povahy alebo ich príslušnosti k tomu istému spisu, a teda môže pri nich uplatniť všeobecnú domnienku dôvernosti. V prípade neexistencie takejto identifikácie by bola domnienka dôvernosti nevyvrátiteľnou (pozri v tomto zmysle rozsudok z 28. mája 2020, Campbell/Komisia, T-701/18, EU:T:2020:224, body 40, 41, 45 a 46).

46 V tejto súvislosti treba pripomenúť, že vo veci, v ktorej bol vydaný rozsudok z 28. mája 2020, Campbell/Komisia (T-701/18, EU:T:2020:224), žalobca požiadal o prístup ku „všetkým dokumentom týkajúcim sa plnenia alebo neplnenia povinností Írska vyplývajúcich z [viacerých] rámcových rozhodnutí“ (pozri v tomto zmysle rozsudok z 28. mája 2020, Campbell/Komisia, T-701/18, EU:T:2020:224, bod 59). Jeho žiadosť o prístup bola teda formulovaná všeobecným a abstraktným spôsobom a týkala sa všetkých dokumentov, ktorými disponovala Komisia.

Všeobecný súd teda konštatoval, že Komisia nesprávne dospela k záveru, že táto žiadosť sa týkala len dokumentov týkajúcich sa konania o určenie neprebratia dotknutých rámcových rozhodnutí Írskom.

47 Okrem toho Komisia vo svojej odpovedi na opakovanú žiadosť vo veci, v ktorej bol vyhlásený rozsudok z 28. mája 2020, Campbell/Komisia (T-701/18, EU:T:2020:224), len uviedla, že dokumenty označené ako zodpovedajúce žiadosti žalobcu „obsah[ovali] výmenu korešpondencie medzi [jej] útvarmi…a Írskom… týkajúcich sa troch konaní EU Pilot“. Podľa Všeobecného súdu na jednej strane táto formulácia neumožňovala žalobcovi posúdiť, či neexistujú iné dokumenty, ktoré by mohli byť predmetom jeho žiadosti, ani to, či sa všetky dokumenty uvedené v tejto žiadosti týkali predmetných konaní EU Pilot, ako to vyplýva z bodu 56 rozsudku z 28. mája 2020, Campbell/Komisia (T-701/18, EU:T:2020:224). Na druhej strane formulácia použitá Komisiou uvádzala, že pokiaľ ide o preskúmanie opakovanej žiadosti žalobcu, Komisia sa obmedzila len na konštatovanie, že v súvislosti s prebratím rámcových rozhodnutí Írskom boli začaté konania EU Pilot, z čoho vyvodila záver, že je možné uplatniť domnienku dôvernosti. Všeobecný súd však usúdil, že takáto odpoveď nepostačuje na preukázanie, že Komisia predtým vykonala konkrétne preskúmanie žiadosti žalobcu, ani že vykonala skutočnú identifikáciu dokumentov, na ktoré sa vzťahuje žiadosť o prístup, ako to vyplýva z bodu 57 uvedeného rozsudku.

48 V tomto kontexte Všeobecný súd dospel k záveru, že formulácia, ktorú Komisia použila vo svojej odpovedi, nebola dostatočná na to, aby umožnila žalobcovi identifikovať dokumenty, na ktoré sa vzťahuje jeho žiadosť o prístup, a preto žalobca nebol schopný vyvrátiť domnienku dôvernosti, na ktorú sa odvolala Komisia (pozri v tomto zmysle rozsudok z 28. mája 2020, Campbell/Komisia, T-701/18, EU:T:2020:224, body 58 a 65).

49 Naproti tomu v prejednávanej veci sa žiadosti pod spisovými značkami GESTDEM 2021/4203 a GESTDEM 2021/4204 týkajú dokumentov definovaných žalobkyňou tak, ako je uvedené v prvej a druhej zarážke bodu 4 vyššie. Z uvedených žiadostí pritom vyplýva, že žalobkyňa požiadala o prístup k presnej typológii dokumentov (konkrétne ku korešpondencii medzi Komisiou a holandskými orgánmi), a to vo vzťahu ku konkrétne určenému konaniu podľa článku 101 ZFEÚ (vec o bitúmene), na rozdiel od veci, v ktorej bol vyhlásený rozsudok z 28. mája 2020, Campbell/Komisia (T-701/18, EU:T:2020:224), a v ktorej sa žiadosť o prístup netýkala ani konkrétnej typológie dokumentov, ani osobitného postupu, ale všetkých dokumentov týkajúcich sa toho, či členský štát dodržiava alebo nedodržiava určité rámcové rozhodnutia Rady.

50 Komisia okrem toho v napadnutom rozhodnutí naraz identifikovala dokumenty uvedené v žiadostiach pod spisovými značkami GESTDEM 2021/4203 a GESTDEM 2021/4204, pričom vo svojom posúdení spresnila, že išlo o korešpondenciu s Holandskom v rámci veci o bitúmene, ktorá zahŕňala tak dokumenty, o ktorých bola povinná komunikovať s vnútroštátnymi orgánmi hospodárskej súťaže podľa nariadenia č. 1/2003, ako aj priamu korešpondenciu s holandským orgánom hospodárskej súťaže, keďže tieto dokumenty boli ako také súčasťou spisu vo veci o bitúmene a vzťahovala sa na ne všeobecná domnienka dôvernosti zakotvená v rozsudku z 27. februára 2014, Komisia/EnBW (C-365/12 P, EU:C:2014:112). Komisia tiež vysvetlila rámec tejto všeobecnej domnienky dôvernosti a jej uplatnenie v prejednávanej veci.

51 Žalobkyňa navyše nespochybňuje, že Komisia pri konkrétnom preskúmaní jej žiadostí o prístup správne identifikovala dokumenty, ktorých sa týkali žiadosti pod spisovými značkami GESTDEM 2021/4203 a GESTDEM 2021/4204, ale len tvrdí, že Komisia mala predložiť súpis alebo zoznam týchto dokumentov.

52 V tejto poslednej uvedenej súvislosti však treba uviesť, že na rozdiel od toho, čo tvrdí žalobkyňa, z rozsudku z 28. mája 2020, Campbell/Komisia (T-701/18, EU:T:2020:224), nevyplýva, že inštitúcia, orgán, úrad alebo agentúra Únie, ktoré odpovedajú na žiadosť o prístup k dokumentom, keď uplatnia všeobecnú domnienku dôvernosti, sú v každom prípade povinné poskytnúť žiadateľovi zoznam dokumentov, na ktoré sa vzťahuje uvedená domnienka. Naopak, ako vyplýva z bodu 45 vyššie, predloženie takéhoto zoznamu je len jedným z možných prostriedkov na identifikáciu požadovaných dokumentov, takže žiadateľ mal možnosť vyvrátiť uplatnenie tejto domnienky.

53 Rozsudok z 28. mája 2020, Campbell/Komisia (T-701/18, EU:T:2020:224), tak spresňuje, že poskytnutie takéhoto zoznamu dokumentov, na ktoré sa vzťahuje všeobecná domnienka dôvernosti, nie je nevyhnutné, ak dotknuté dokumenty, prinajmenšom ich typ, už vyplývajú zo žiadosti o prístup, a že žiadateľ má v zásade možnosť tvrdiť, že na dokument sa nevzťahuje uplatnenie všeobecnej domnienky dôvernosti (pozri v tomto zmysle rozsudok z 28. mája 2020, Campbell/Komisia, T-701/18, EU:T:2020:224, bod 62 a citovanú judikatúru).

54 Tak je to aj v prejednávanej veci, keďže žiadosti pod spisovými značkami GESTDEM 2021/4203 a GESTDEM 2021/4204 a napadnuté rozhodnutie identifikujú dotknuté dokumenty tak vo vzťahu k ich povahe, ako aj vo vzťahu k ich zaradeniu do spisu týkajúceho sa daného konania podľa článku 101 ZFEÚ.

55 Navyše v rámci konania pred Všeobecným súdom žalobkyňa vôbec neuviedla, v čom jej neposkytnutie zoznamu predmetných dokumentov zabránilo vyvrátiť všeobecnú domnienku dôvernosti uplatnenú Komisiou, hoci bola účastníkom konania vedeného Komisiou vo veci o bitúmene. Bola totiž adresátom konečného rozhodnutia, ktoré Komisia prijala v rámci veci o bitúmene, a v dôsledku toho sa zúčastnila správneho konania, ktoré viedlo k prijatiu tohto rozhodnutia. Okrem toho treba pripomenúť, že Súdny dvor už spresnil, že skutočnosť, že je ťažké predložiť dôkaz potrebný na vyvrátenie domnienky, sama osebe neznamená, že táto domnienka je nevyvrátiteľná (pozri rozsudok z 13. marca 2019, AlzChem/Komisia, C-666/17 P, neuverejnený, EU:C:2019:196, bod 39 a citovanú judikatúru). Treba teda konštatovať, že žalobkyňa mala v zásade možnosť vyvrátiť všeobecnú domnienku dôvernosti, keďže Komisia neposkytla taxatívny zoznam predmetných dokumentov.

56 Naproti tomu z tvrdení uvedených v žalobe v rámci prvého žalobného dôvodu vyplýva, že žalobkyňa nepožiadala o zoznam dokumentov v zmysle rozsudku z 28. mája 2020, Campbell/Komisia (T-701/18, EU:T:2020:224), aby mohla prípadne vyvrátiť uplatnenie všeobecnej domnienky dôvernosti uplatnenej Komisiou. Žalobkyňa totiž uvádza, že tento zoznam bol určený na to, aby jej umožnil zistiť, „či a prípadne kedy a na akých úrovniach [mal] štát kontakty s Komisiou“, a to s cieľom „presne a úplne určiť všetky skutočnosti, v ktorých by sa mali nachádzať sťažnosti [jej zákazníkov za škody údajne spôsobené porušením]“, čo nepatrí do logiky, na ktorej je založená povinnosť identifikovať dotknuté dokumenty, ktorú Všeobecný súd zdôraznil v rozsudku z 28. mája 2020, Campbell/Komisia (T-701/18, EU:T:2020:224).

57 V dôsledku toho skutočnosť, že dokumenty, ktorých sprístupnenie sa požadovalo, mali rovnakú typológiu a patrili do správneho spisu týkajúceho sa konania podľa článku 101 ZFEÚ, v prejednávanej veci stačila na odôvodnenie uplatnenia všeobecnej domnienky dôvernosti dokumentov týkajúcich sa takéhoto konania bez toho, aby Komisia bola povinná poskytnúť žalobkyni zoznam uvedených dokumentov.

58 Okrem toho keďže tvrdenia žalobkyne treba po prvé chápať tak, že žalobkyňa vo svojich žiadostiach pod spisovými značkami GESTDEM 2021/4203 a GESTDEM 2021/4204 požiadala o prístup k súpisu korešpondencie medzi Komisiou a holandskými orgánmi, tieto tvrdenia sú založené na nesprávnych predpokladoch a treba ich zamietnuť.

59 Na jednej strane zo znenia žiadostí pod spisovými značkami GESTDEM 2021/4203 a GESTDEM 2021/4204 nevyplýva (pozri bod 4 vyššie), že žalobkyňa požiadala o súpis dokumentov nachádzajúcich sa v spise k veci o bitúmene ako taký a konkrétnejšie o korešpondenciu medzi Komisiou a holandskými orgánmi.

60 Na druhej strane treba pripomenúť, že z opakovanej žiadosti žalobkyne vyplýva, že pri tom, ako spochybnila neexistenciu súpisu požadovaných dokumentov, odkázala na údajné nedodržanie povinnosti Komisie predložiť súpis dokumentov, na ktoré sa vzťahuje všeobecná domnienka dôvernosti, ktorá podľa nej vyplýva z rozsudku z 28. mája 2020, Campbell/Komisia (T-701/18, EU:T:2020:224), a neodkázala na dokument, na ktorý sa ako taký vzťahovali jej žiadosti pod spisovými značkami GESTDEM 2021/4203 a GESTDEM 2021/4204.

61 Po druhé keďže Komisia nebola povinná predložiť zoznam dokumentov, ktorých sa týkali žiadosti GESTDEM 2021/4203 a GESTDEM 2021/4204, tak tvrdenie žalobkyne založené na nedostatočnom odôvodnení odmietnutia predložiť takýto zoznam – ktoré Komisia navrhuje, aby Všeobecný súd vyhlásil za neprípustné – treba tiež zamietnuť bez toho, aby bolo potrebné rozhodnúť o jeho prípustnosti.

62 Z vyššie uvedeného vyplýva, že prvý a druhý žalobný dôvod treba zamietnuť v celom rozsahu, a teda aj žalobu treba zamietnuť v celom rozsahu.

O trovách

63 Podľa článku 134 ods. 1 Rokovacieho poriadku Všeobecného súdu účastník konania, ktorý nemal vo veci úspech, je povinný nahradiť trovy konania, ak to bolo v tomto zmysle navrhnuté.

64 Keďže žalobkyňa nemala vo veci úspech, je opodstatnené uložiť jej povinnosť nahradiť trovy konania v súlade s návrhom Komisie.

Z týchto dôvodov

VŠEOBECNÝ SÚD (druhá rozšírená komora)

rozhodol takto:

1. Žaloba sa zamieta.

2. TotalEnergies Marketing Nederland NV je povinná nahradiť trovy konania.

Papasavvas Marcoulli Norkus

Valasidis Spangsberg Grønfeldt

Rozsudok bol vyhlásený na verejnom pojednávaní v Luxemburgu 2. októbra 2024.

Podpisy