Сборник съдебна практика

РЕШЕНИЕ НА ОБЩИЯ СЪД (втори разширен състав)

2 октомври 2024 година*

„Достъп до документи — Регламент (ЕО) № 1049/2001 — Документи, свързани с производство по член 101 ДФЕС — Отказ за предоставяне на достъп — Изключение, свързано със защитата на целите на дейности по инспектиране, разследване и одит — Изключение, свързано със защитата на търговските интереси на трето лице — Обща презумпция за поверителност — Задължение да се идентифицират документите, за които се прилага презумпцията, и да се предостави техен списък“

По дело T-332/22,

TotalEnergies Marketing Nederland NV, установено в Хага (Нидерландия), представлявано от M. van Heezik, адвокат,

жалбоподател,

срещу

Европейска комисия, представлявана от P. Van Nuffel, M. Burón Pérez и A.-C. Simon,

ответник,

ОБЩИЯТ СЪД (втори разширен състав),

състоящ се от: S. Papasavvas, председател, A. Marcoulli, R. Norkus, W. Valasidis (докладчик) и L. Spangsberg Grønfeldt, съдии,

секретар: V. Di Bucci,

предвид изложеното в писмената фаза на производството,

като взе предвид, че в триседмичния срок, считано от връчването на съобщението за приключване на писмената фаза на производството, страните не са поискали да се насрочи съдебно заседание, и като реши на основание член 106, параграф 3 от Процедурния правилник на Общия съд да се произнесе, без да провежда устна фаза на производството,

постанови настоящото

* Език на производството: нидерландски.

Решение

1 С жалбата си на основание член 263 ДФЕС жалбоподателят TotalEnergies Marketing Nederland NV иска отмяна на Решение C(2022) 1949 final на Европейската комисия от 23 март 2022 г., с което на основание член 4 от Регламент (ЕО) № 1049/2001 на Европейския парламент и на Съвета от 30 май 2001 година относно публичния достъп до документи на Европейския парламент, на Съвета и на Комисията (ОВ L 145, 2001 г., стр. 43; Специално издание на български език, 2007 г., глава 1, том 3, стр. 76) се отхвърлят потвърдителните му заявления за достъп до документи (наричано по-нататък „обжалваното решение“).

Обстоятелствата по спора

2 На 13 септември 2006 г. Комисията приема решение относно производство по член 101 ДФЕС (дело COMP/F/38.456 — Битум — Нидерландия), като установява участието на няколко предприятия, включително жалбоподателя, в нарушение на член 101 ДФЕС и налага глоби на тези предприятия (наричано по-нататък „делото относно битума“).

3 На 24 юни 2021 г. жалбоподателят подава пет заявления за достъп до документи, свързани с делото относно битума.

4 Както е видно от подадените от жалбоподателя заявления, те са формулирани по следния начин:

– „По отношение на (предварителното) разследване и вземането на решение по делото относно битума (COMP/F/38.456 — Битум — Нидерландия): комуникация между [Комисията] и нидерландския орган за защита на конкуренцията (понастоящем орган за защита на потребителите и пазара) и/или други служби на нидерландската държава във връзка със съдействието, предоставено от нидерландския орган за защита на конкуренцията при (подготовката) на проверките на предприятията от Комисията в рамките на (предварителното) разследване на евентуални нарушения на европейското право в областта на конкуренцията“ (заявление, заведено от Комисията под номер GESTDEM 2021/4203),

– „По отношение на делото относно битума (COMP/F/38.456 — Битум — Нидерландия): актуализации с информации и искания за информации или други съобщения относно (предварителното) разследване и решението по делото относно битума, изготвени от [Комисията] в периода между предварителното разследване и окончателното решение от 13 септември 2006 г., или от нидерландския орган за защита на конкуренцията (също и в качеството му на член на консултативния комитет [по ограничителни практики и господстващо положение]) и/или от други нидерландски държавни служби“ (заявление, заведено от Комисията под номер GESTDEM 2021/4204),

– „По отношение на (предварителното) разследване и вземането на решение по делото относно битума (COMP/F/38.456 — Битум — Нидерландия): процедурата и/или условията за работа на консултативния комитет по ограничителни практики и господстващо положение, които са били в сила към момента на (предварителното) разследване и/или процеса на вземане на решения по делото относно битума“ (заявление, заведено от Комисията под номер GESTDEM 2021/4205),

– „По отношение на (предварителното) разследване и вземането на решение по делото относно битума (COMP/F/38.456 — Битум — Нидерландия): поканата или поканите за срещи, включително, но без да се ограничават до тях, поканата или поканите за 414-то и 415-то заседание на консултативния комитет [по ограничителни практики и господстващо положение], проведени съответно на 4 и 11 септември 2006 г., по време на които консултативният комитет [по ограничителни практики и господстващо положение] е дал становището си по предварителния проект на решение (включително (списък) на документите, които са му били предадени с този предварителен проект по силата на член 14, параграф 3 от Регламент № 1/2003)“ (заявление, заведено от Комисията под номер GESTDEM 2021/4206),

– „По отношение на (предварителното) разследване и вземането на решение по делото относно битума (COMP/F/38.456 — Битум — Нидерландия): списъка или списъците на участниците (включително националните органи по конкуренция), които са присъствали на изслушванията от 15 и 16 юни 2005 г. във връзка с изложението на възраженията по делото относно битума“ (заявление, заведено от Комисията под номер GESTDEM 2021/4207).

5 С решение от 4 юли 2021 г. Комисията отхвърля заявленията с номера GESTDEM 2021/4203, GESTDEM 2021/4204, GESTDEM 2021/4206 и GESTDEM 2021/4207 с мотива, че заявените документи са обхванати от изключенията, предвидени в член 4, параграф 2, трето тире и в член 4, параграф 3 от Регламент № 1049/2001, и за тази цел се основава на обща презумпция за поверителност по отношение на документите, съдържащи се в административната преписка относно производство по член 101 ДФЕС. По отношение на заявлението с номер GESTDEM 2021/4205 Комисията обаче посочва, че заявените документи не се отнасят конкретно до делото относно битума и са публични, и препраща към уебсайтовете, в които те са достъпни.

6 С писмо от 25 август 2021 г. жалбоподателят подава потвърдително заявление (наричано по-нататък „потвърдителното заявление“) на основание член 7, параграф 2 от Регламент № 1049/2001, като приканва Комисията да преразгледа решението си от 4 юли 2021 г. В потвърдителното заявление жалбоподателят критикува факта, че Комисията не му е предоставила опис на документите, за които се прилага общата презумпция за поверителност, в съответствие с решение от 28 май 2020 г., Campbell/Комисия (T-701/18, EU:T:2020:224), и оспорва факта, че за документите, посочени в заявленията с номера GESTDEM 2021/4203 и GESTDEM 2021/4204, важи общата презумпция за поверителност, приложена от Комисията.

7 На 23 март 2022 г. Комисията приема обжалваното решение, с което отхвърля потвърдителното заявление. В това решение, от една страна, Комисията изтъква, че документите, посочени в заявленията с номера GESTDEM 2021/4203 и GESTDEM 2021/4204, са съобщения между нея и нидерландския орган за защита на конкуренцията или други нидерландски органи в рамките на делото относно битума и че документите, посочени в заявленията с номера GESTDEM 2021/4206 и GESTDEM 2021/4207, са съответно два документа и един документ, за които тя посочва естество, дата и номер. От друга страна, Комисията изтъква, че отказът на достъп до тези документи се основава на изключенията, предвидени в член 4, параграф 2, първо и трето тире от Регламент № 1049/2001, като се основава на обща презумпция за поверителност по отношение на

документите от административната преписка относно производство по член 101 ДФЕС. Освен това Комисията припомня, че документите, посочени в заявлението с номер GESTDEM 2021/4205, вече са били публични и достъпни.

Искания на страните

8 Жалбоподателят моли Общия съд:

– да отмени обжалваното решение и „да осигури оповестяването на съответните документи“,

– да осъди Комисията да заплати съдебните разноски.

9 Комисията моли Общия съд:

– да обяви за недопустимо искането да ѝ се разпореди да предостави достъп до съответните документи,

– да отхвърли жалбата в останалата ѝ част,

– да осъди жалбоподателя да заплати съдебните разноски.

От правна страна

Относно компетентността на Общия съд

10 В рамките на първото си искане жалбоподателят моли Общия съд „да осигури оповестяването на съответните документи“. Комисията счита, че подобно искане, което не е от компетентността на Общия съд, трябва да се отхвърли като „недопустимо“.

11 В това отношение, както изтъква Комисията, е достатъчно да се припомни, че в рамките на контрола за законосъобразност на основание член 263 ДФЕС, Общият съд няма компетентност да дава задължителни указания на институциите, органите, службите и агенциите на Съюза (вж. определение от 26 октомври 1995 г., Pevasa и Inpesca/Комисия, C-199/94 P и C-200/94 P, EU:C:1995:360, т. 24 и цитираната съдебна практика, и решение от 25 септември 2018 г., Швеция/Комисия, T-260/16, EU:T:2018:597, т. 104 и цитираната съдебна практика). Всъщност съответната институция е длъжна по силата на член 266 ДФЕС да предприеме необходимите мерки за изпълнение на отменително съдебно решение (вж. решение от 25 септември 2018 г., Amicus Therapeutics UK и Amicus Therapeutics/EMA, T-33/17, непубликувано, EU:T:2018:595, т. 19 и цитираната съдебна практика).

12 Оттук следва, че припомненото в точка 10 по-горе искане на жалбоподателя трябва да се отхвърли поради липса на компетентност на Общия съд да го разгледа.

По същество

13 В подкрепа на жалбата си жалбоподателят излага две основания, с които твърди, първото — незаконосъобразен отказ на Комисията да представи списък на исканите документи и липса на мотиви за този отказ, и второто — незаконосъобразно прилагане на обща презумпция за поверителност по отношение на документите, посочени в заявленията с номера GESTDEM 2021/4203 и GESTDEM 2021/4204. Тези две основания следва да се разгледат заедно, тъй като по същество при обстоятелствата по случая се отнасят до възможността Комисията да приложи обща презумпция за поверителност (второ основание), и до правилата за прилагане на такава презумпция (първо основание).

14 В рамките на второто основание жалбоподателят изтъква по същество, че Комисията неправилно е приела, че за документите, предмет на заявленията с номера GESTDEM 2021/4203 и GESTDEM 2021/4204, се прилага обща презумпция за поверителност. По-специално, той оспорва твърдението, че съобщенията между Комисията и нидерландските органи по защита на конкуренцията са част от административната преписка по делото относно битума, и упреква Комисията, че не е мотивирала причините, поради които конкретно поисканите документи не биха могли да бъдат оповестени.

15 В рамките на първото основание жалбоподателят твърди по същество, че Комисията е допуснала грешка при прилагане на правото, като не е предоставила опис на исканите документи и не е мотивирала надлежно този пропуск. В подкрепа на доводите си той се позовава на решение от 28 май 2020 г., Campbell/Комисия (T-701/18, EU:T:2020:224), което според него задължава Комисията да представи опис. Според него този опис би му позволил да обори общата презумпция за поверителност.

16 Комисията оспорва доводите на жалбоподателя.

17 В самото начало следва да се отбележи, че макар второто основание да се отнася изрично само до заявленията с номера GESTDEM 2021/4203 и GESTDEM 2021/4204, развитите от жалбоподателя доводи в рамките на първото основание също се отнасят единствено до кореспонденцията между Комисията и нидерландските органи, предмет на същите заявления. Така, тъй като отговорът на Комисията в обжалваното решение, даден на заявленията с номера GESTDEM 2021/4205, GESTDEM 2021/4206 и GESTDEM 2021/4207, не е посочен пряко или косвено в доводите на жалбоподателя, се налага изводът, че предметът на жалбата се свежда само до отговора на Комисията в обжалваното решение, даден на заявленията с номера GESTDEM 2021/4203 и GESTDEM 2021/4204.

Предварителни бележки

18 Следва да се припомни, че от съображение 2 от Регламент № 1049/2001 следва, че откритостта позволява да се предостави на институциите на Европейския съюз по-голяма законност, ефективност и отговорност по отношение на гражданите на Съюза в демократична система. За тези цели член 1 от този регламент предвижда, че неговата цел е да се предостави възможно най-широк публичен достъп до документите на институциите на Съюза (вж. решение от 22 януари 2020 г., MSD Animal Health Innovation и Intervet international/EMA, C-178/18 P, EU:C:2020:24, т. 50 и 51 и цитираната съдебна практика).

19 От член 4 от Регламент № 1049/2001, който въвежда режим на изключения в това отношение, следва, че това право на достъп все пак се подчинява на някои ограничения, основани на съображения от обществен или частен интерес. Тъй като дерогират принципа на възможно най-широк публичен достъп до документи, подобни изключения трябва да се тълкуват и прилагат стриктно (вж. решение от 22 януари 2020 г., MSD Animal Health Innovation и Intervet international/EMA, C-178/18 P, EU:C:2020:24, т. 52 и 53 и цитираната съдебна практика).

20 В това отношение следва да се припомни, че когато институция, орган, служба или агенция на Съюза, която/който е сезиран(а) със заявление за достъп до даден документ, реши да отхвърли това заявление на основание на някое от изключенията, предвидени в член 4 от Регламент № 1049/2001, тя/той по принцип трябва да предостави обяснения за това по какъв начин достъпът до този документ може конкретно и действително да засегне интереса, защитен от това изключение, като подобно засягане трябва да е разумно предвидимо, а не чисто хипотетично (вж. решение от 22 януари 2020 г., MSD Animal Health Innovation и Intervet international/EMA, C-178/18 P, EU:C:2020:24, т. 54 и цитираната съдебна практика).

21 Все пак Съдът признава, че тази институция, орган, служба или агенция може да се основе в това отношение на общи презумпции, които се прилагат за определени категории документи, тъй като за заявленията за оповестяване на документи от едно и също естество могат да се приложат сходни съображения от общ характер (вж. решение от 22 януари 2020 г., MSD Animal Health Innovation и Intervet international/EMA, C-178/18 P, EU:C:2020:24, т. 55 и цитираната съдебна практика).

22 Целта на такива общи презумпции е да се даде възможност на съответната институция, орган, служба или агенция на Съюза — като се основе на такива общи съображения и без да е длъжна/длъжен да разглежда конкретно и поотделно всеки от заявените документи — да приеме, че оповестяването на някои категории документи по принцип засяга интереса, защитен от изключението, на което тя/той се позовава (вж. решение от 22 януари 2020 г., MSD Animal Health Innovation и Intervet international/EMA, C-178/18 P, EU:C:2020:24, т. 56 и цитираната съдебна практика).

23 Предвид това, че представляват изключение от задължението всеки документ, посочен в заявлението за предоставяне на достъп, да бъде разгледан от съответната институция на Съюза конкретно и поотделно и по-общо — от принципа за възможно най-широк публичен достъп до документите на институциите на Съюза, общите презумпции трябва да се тълкуват и прилагат стриктно (решение от 4 септември 2018 г., ClientEarth/Комисия, C-57/16 P, EU:C:2018:660, т. 80).

24 Наличието на обща презумпция за поверителност не изключва възможността да се докаже, че даден документ, чието оповестяване се иска, не е обхванат от тази презумпция или че съществува по-висш обществен интерес, който да обосновава оповестяването му по силата на член 4, параграф 2 от Регламент № 1049/2001 (решение от 28 юни 2012 г., Комисия/Éditions Odile Jacob, C-404/10 P, EU:C:2012:393, т. 126).

25 Съдът е признал съществуването на общи презумпции за поверителност за пет категории документи, а именно, първо, документите от административна преписка по процедура за контрол на държавни помощи, второ, писмените изявления, представени в съдебно производство пред съдилищата на Съюза, докато същото е висящо, трето, документите,

разменени между Комисията и уведомяващите страни или трети лица в рамките на производство за контрол върху концентрациите между предприятия, четвърто, документите относно досъдебно производство за установяване на неизпълнение на задължения, включително документите, разменени между Комисията и съответната държава членка в рамките на процедура EU Pilot, и пето, документите относно производство по член 101 ДФЕС. Във всеки един от тези случаи съответният отказ за предоставяне на достъп се отнася до съвкупност от документи, ясно отграничени посредством общата си принадлежност към преписка по висящо административно или съдебно производство (вж. в този смисъл решение от 4 септември 2018 г., ClientEarth/Комисия, C-57/16 P, EU:C:2018:660, т. 81).

26 По-конкретно, що се отнася до производствата за прилагане на правилата на конкуренцията, Съдът приема, че обща презумпция за поверителност намира приложение и във връзка със заявление за получаването на достъп до набор от документи, съдържащи се в преписка във връзка с производство по член 101 ДФЕС (вж. в този смисъл решение от 27 февруари 2014 г., Комисия EnBW, C-365/12 P, EU:C:2014:112, т. 81).

27 В това отношение Съдът отбелязва, че всеобщият достъп по силата на Регламент № 1049/2001 до документите, съдържащи се в преписка във връзка с прилагането на член 101 ДФЕС, би могъл да застраши равновесието, което законодателят на Съюза е искал да осигури с Регламент (ЕО) № 1/2003 на Съвета от 16 декември 2002 година относно изпълнението на правилата за конкуренция, предвидени в членове [101] и [102 ДФЕС] (ОВ L 1, 2003 г., стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 8, том 1, стр. 167), и Регламент (ЕО) № 773/2004 на Комисията от 7 април 2004 година относно водените от Комисията производства съгласно членове [101] и [102 ДФЕС] (ОВ L 123, 2004 г., стр. 18; Специално издание на български език, 2007 г., глава 8, том 1, стр. 242) между задължението на съответните предприятия да предоставят на Комисията евентуално чувствителна търговска информация, за да може тя да установи наличието на картел и да прецени неговата съвместимост с посочената разпоредба, от една страна, и гаранцията за засилена защита, чрез професионалната и търговската тайна, на предоставените по този начин на Комисията сведения, от друга (вж. в този смисъл решение от 27 февруари 2014 г., Комисия/EnBW, C-365/12 P, EU:C:2014:112, т. 90).

28 Съдът следователно приема, че за целите на прилагането на изключенията, предвидени в член 4, параграф 2, първо и трето тире от Регламент № 1049/2001, Комисията има право да презумира, без да извършва конкретна и индивидуална проверка на всеки от документите, които се съдържат в преписка във връзка с производство по член 101 ДФЕС, че оповестяването на съответните документи по принцип засяга защитата на търговските интереси на участващите в такова производство предприятия, както и защитата на целите на дейностите по разследване, свързани с това производство (вж. в този смисъл решение от 27 февруари 2014 г., Комисия/EnBW, C-365/12 P, EU:C:2014:112, т. 93).

29 Основанията на жалбоподателя следва да се разгледат в светлината на тези принципи.

По неизпълнението на задължението за мотивиране

30 По отношение на мотивите на обжалваното решение следва да се припомни, че изискваните от член 296 ДФЕС и от член 41, параграф 2, буква в) от Хартата на основните права на Европейския съюз мотиви трябва да са съобразени с естеството на съответния акт и трябва по ясен и недвусмислен начин да излагат съображенията на институцията, която

издава акта, така че да дадат възможност на заинтересованите лица да се запознаят с основанията за взетата мярка, а на компетентната юрисдикция — да упражни своя контрол (решение от 25 ноември 2020 г., Bronckers/Комисия, T-166/19, EU:T:2020:557, т. 22).

31 Налага се обаче изводът, че в случая, както е видно от точка 7 по-горе, в обжалваното решение Комисията най-напред идентифицира заявените документи, а след това обяснява на жалбоподателя, че тези документи са част от административната преписка във връзка с производство по член 101 ДФЕС. Накрая Комисията посочва, че при разглеждането на заявленията е стигнала до извода, че заявените документи попадат под действието на изключенията, предвидени в член 4, параграф 2, първо и трето тире от Регламент № 1049/2001, и на общата презумпция за поверителност, установена в решение от 27 февруари 2014 г., Комисия/EnBW (C-365/12 P, EU:C:2014:112).

32 От това следва, че обжалваното решение съдържа достатъчно мотиви по смисъла на цитираната в точка 30 по-горе съдебна практика, тъй като указва съответните документи и основанието за отказа на Комисията да предостави достъп съгласно член 4 от Регламент № 1049/2001, прилагайки обща презумпция за поверителност. Следователно доводът на жалбоподателя за непълнота на мотивите трябва да се отхвърли, без дори да е необходимо Общият съд да се произнася по неговата допустимост, оспорена от Комисията.

По приложимостта на общата презумпция за поверителност, на която се позовава Комисията

33 Що се отнася до въпроса дали документите, посочени в заявленията с номера GESTDEM 2021/4203 и GESTDEM 2021/4204, попадат в обхвата на приложената от Комисията обща презумпция за поверителност, следва да се отбележи, че както е видно от заявленията на жалбоподателя и от обжалваното решение, посочените документи са съобщения между Комисията и нидерландския орган за защита на конкуренцията (или други нидерландски органи) в рамките на разследването, довело до приемането на окончателното решение от 13 септември 2006 г. във връзка с преписката относно битума.

34 По-специално, от посочените заявления е видно, че съответните документи включват кореспонденция между Комисията и нидерландските органи във връзка с предварителното разследване, включително проверки и искания за предоставяне на информация, и с вземането на решение по делото относно битума. Както изтъква Комисията в обжалваното решение, тези документи са част от кореспонденцията, която Комисията и нидерландските органи са поддържали в рамките на посоченото дело.

35 В това отношение е достатъчно да се припомни, че в рамките на разследване за прилагане на член 101 ДФЕС Комисията изпраща в съответствие с член 11, параграф 2 от Регламент № 1/2003 на органите по конкуренция на държавите членки копие от най-важните документи, които е събрала с оглед на приемането на решение. Освен това в съответствие с член 12, параграф 1 от посочения регламент тя може да обменя всякаква информация с националните органи по конкуренция. Накрая, съгласно член 20, параграф 3 от същия регламент тя уведомява органа по конкуренция на държавата членка, на чиято територия ще се извърши проверка.

36 Следователно документи като заявените в случая от жалбоподателя във връзка с кореспонденцията между Комисията и нидерландските органи в рамките на разследването във връзка с делото относно битума, отнасяща се до проверките, исканията за информация,

актуализациите и вземането на решение по посоченото дело, са документи, които очевидно попадат в обхвата на производство по член 101 ДФЕС и които на това основание, предвид естеството си, са част от административната преписка на Комисията по посоченото дело.

37 В това отношение от член 27, параграф 2 от Регламент № 1/2003 следва, че в рамките на разследване на Комисията във връзка с прилагането на член 101 ДФЕС кореспонденцията между Комисията и органите по конкуренция на държавите членки или между последните, включително документите, изготвени по членове 11 и 14 от посочения регламент, е част от вътрешните документи, съдържащи се в преписката на Комисията (вж. в този смисъл решение от 27 февруари 2014 г., Комисия/EnBW, C-365/12 P, EU:C:2014:112, т. 86). Освен това от точки 1 и 15 от Известието на Комисията относно правилата за достъп до преписката на Комисията при производства по членове [101] и [102 ДФЕС], членове 53, 54 и 57 от Споразумението за ЕИП и Регламент (ЕО) № 139/2004 на Съвета (ОВ C 325, 2005 г., стр. 7; Специално издание на български език, 2007 г., глава 8, том 4, стр. 220) следва, че кореспонденцията на Комисията с други публични органи, каквато е тази с органите по конкуренция или други органи на държавите членки, поддържана в хода на разследване, е част от вътрешните документи без право на достъп, включени в преписката на Комисията.

38 Както обаче бе припомнено в точка 26 по-горе, при прилагането на разпоредбите на Регламент № 1049/2001 Съдът признава наличието на обща презумпция за поверителност по отношение на документите, съдържащи се в преписка във връзка с производство по член 101 ДФЕС, сред които са и съобщенията между Комисията и националните органи (вж. в този смисъл решение от 27 февруари 2014 г., Комисия/EnBW, C-365/12 P, EU:C:2014:112, т. 16 и 81).

39 От всички гореизложени съображения следва, че в случая Комисията е имала право да се позове на наличието на обща презумпция за поверителност на основание член 4, параграф 2, първо и трето тире от Регламент № 1049/2001, съгласно която оповестяването на документите от административната преписка по делото относно битума по принцип засяга, от една страна, защитата на целите на дейностите по инспектиране, разследване и одит и от друга страна, защитата на търговските интереси.

40 Този извод не се поставя под съмнение от доводите, изложени от жалбоподателя.

41 Всъщност несъмнено, както бе посочено в точка 24 по-горе, прилагането на обща презумпция за поверителност не изключва правото да се докаже не само че даден документ, чието оповестяване се иска, не е обхванат от посочената презумпция, но и че съществува по-висш обществен интерес, който да обосновава оповестяването на съответния документ.

42 Все пак, от една страна, за да докаже, че заявените документи не са обхванати от общата презумпция за поверителност, жалбоподателят поддържа по същество, че не всяка комуникация между Комисията и нидерландските органи е част от преписката по делото за битума. В това отношение обаче е достатъчно да се отбележи, че жалбоподателят не е поискал достъп до каквато и да било комуникация между Комисията и нидерландските органи, а именно и единствено до съобщенията в рамките на делото относно битума.

43 Освен това следва да се припомни, че жалбоподателят е сред адресатите на решението на Комисията по делото относно битума и че в качеството си на страна по това дело той е разполагал със специфично и ограничено право по силата на разпоредбите на съображение

32 и на член 27 от Регламент № 1/2003 и член 15, параграф 2 от Регламент № 773/2004. В този смисъл би противоречало на духа на регламенти № 1/2003 и № 773/2004 заявителят да използва разпоредбите на Регламент № 1049/2001, за да заобиколи установените с посочените регламенти правила за поверителност и да получи документи, считани за поверителни в рамките на производство по член 101 ДФЕС (вж. в този смисъл решение от 27 февруари 2014 г., Комисия/EnBW, C-365/12 P, EU:C:2014:112, т. 88).

44 От друга страна, достатъчно е да се отбележи, че жалбоподателят не е представил никакви доводи, за да докаже наличието на по-висш обществен интерес. Всъщност той само е посочил, че заявленията му за достъп са обосновани от наличието на подадени срещу него жалби по административен ред от преки и непреки клиенти, без впрочем да доказва съществуването на тези жалби. Несъмнено е вярно, че наличието на право на защита само по себе си представлява общ интерес. При все това фактът, че в конкретния случай това право се проявява чрез субективния интерес на жалбоподателя да се защити в рамките на производства за обезщетение, предполага, че интересът, на който той се позовава, не е общ, а частен (решение от 6 юли 2006 г., Franchet и Byk/Комисия, T-391/03 и T-70/04, EU:T:2006:190, т. 138).

По правилата за прилагане на общата презумпция за поверителност, на която се позовава Комисията

45 Що се отнася до въпроса дали Комисията не е спазила задълженията, произтичащи от решение от 28 май 2020 г., Campbell/Комисия (T-701/18, EU:T:2020:224), следва да се припомни, че съгласно посоченото решение, когато счита за приложима обща презумпция за поверителност, институцията може да отговори общо на заявление за достъп в смисъл, че тази презумпция я освобождава от задължението да обяснява как достъпът до посочения в това заявление документ засяга конкретно защитения интерес. Прилагането на презумпция за поверителност обаче не може да се тълкува в смисъл, че разрешава на институцията да отговори общо, че всички документи, за които се отнася заявлението за достъп, са включени в преписка, за която се прилага обща презумпция за поверителност, без да е необходимо да идентифицира тези документи или да състави техен списък. Всъщност следва да се приеме, че едва след като идентифицира документите, за които се отнася заявлението за достъп, институцията може да ги класира по категории поради общите им характеристики, тъй като са от едно и също естество или принадлежат към една и съща преписка, и че едва тогава тя може да приложи за тях обща презумпция за поверителност. Ако тези документи не бъдат идентифицирани, презумпцията за поверителност би била необорима (вж. в този смисъл решение от 28 май 2020 г., Campbell/Комисия, T-701/18, EU:T:2020:224, т. 40, 41, 45 и 46).

46 В това отношение следва да се припомни, че по делото, по което е постановено решение от 28 май 2020 г., Campbell/Комисия (T-701/18, EU:T:2020:224), жалбоподателят е поискал достъп до „всички документи, свързани с въпроса дали Ирландия е спазила или не задълженията си по [няколко] рамкови решения“ (вж. в този смисъл решение от 28 май 2020 г., Campbell/Комисия, T-701/18, EU:T:2020:224, т. 59). Следователно заявлението му за достъп е било формулирано общо и абстрактно, по отношение на всички притежавани от Комисията документи. Така Общият съд констатира, че Комисията неправилно е приела, че това заявление се отнася единствено до документите, свързани с процедурата, чиято цел е да констатира дали Ирландия е транспонирала съответните рамкови решения.

47 Освен това в отговора си на потвърдителното заявление в делото, по което е постановено решение от 28 май 2020 г., Campbell/Комисия (T-701/18, EU:T:2020:224), Комисията твърди единствено, че документите, идентифицирани като съответстващи на заявлението на жалбоподателя, „съдър[жа]т информацията, обменена между [нейните] служби […] и Ирландия […], свързана [с] три процедури EU Pilot“. Според Общия съд, от една страна, тази формулировка не е дала на жалбоподателя възможност да прецени дали няма други документи, за които неговото заявление може да се отнася, нито дали всички документи, за които се отнася то, са свързани със съответните процедури EU Pilot, както следва от точка 56 от решение от 28 май 2020 г., Campbell/Комисия (T-701/18, EU:T:2020:224). От друга страна, в използваната от Комисията формулировка се посочва, че що се отнася до прегледа на потвърдителното заявление на жалбоподателя, тя само констатирала, че относно транспонирането от Ирландия на съответните рамкови решения са били открити процедури EU Pilot и че от това тя стигнала до извода за приложимост на презумпция за поверителност. Общият съд обаче приема, че такъв отговор не е достатъчен, за да установи, че преди това Комисията е разгледала конкретно заявлението на жалбоподателя, нито за да установи, че тя е идентифицирала действително за кои документи се отнася заявлението за достъп, както следва от точка 57 от посоченото решение.

48 В този контекст Общият съд стига до извода, че от формулировката, която Комисията е използвала в отговора си, жалбоподателят не е могъл да установи за кои документи се отнася заявлението му за достъп, и че следователно той не е бил в състояние да обори презумпцията за поверителност, на която се позовава Комисията (вж. в този смисъл решение от 28 май 2020 г., Campbell/Комисия, T-701/18, EU:T:2020:224, т. 58 и 65).

49 За разлика от това в настоящия случай заявленията с номера GESTDEM 2021/4203 и GESTDEM 2021/4204 се отнасят до документите, определени от жалбоподателя по възпроизведения в първото и второто тире на точка 4 по-горе начин. От посочените заявления обаче е видно, че за разлика от делото, по което е постановено решение от 28 май 2020 г., Campbell/Комисия (T-701/18, EU:T:2020:224), в което заявлението за достъп не се отнася нито до определен вид документи, нито до конкретна процедура, а до всички документи, свързани с въпроса дали дадена държава членка е спазила определени рамкови решения на Съвета, жалбоподателят е поискал достъп до определен вид документи (а именно съобщенията между Комисията и нидерландските органи), при това по отношение на точно определено производство по член 101 ДФЕС (а именно делото относно битума).

50 Освен това в обжалваното решение Комисията идентифицира съвместно документите, посочени в заявленията с номера GESTDEM 2021/4203 и GESTDEM 2021/4204, като уточнява в преценката си, че става въпрос за кореспонденция с нидерландската държава в рамките на делото относно битума, включваща както документите, които е била длъжна да обменя с националните органи по конкуренция по силата на Регламент № 1/2003, така и пряката кореспонденция с нидерландския орган по конкуренция, и че като такива тези документи са част от преписката по делото относно битума и за тях се прилага общата презумпция за поверителност, установена в решение от 27 февруари 2014 г., Комисия/EnBW (C-365/12 P, EU:C:2014:112). Комисията излага и границите на тази обща презумпция за поверителност и прилагането ѝ в настоящия случай.

51 Жалбоподателят впрочем не оспорва, че при конкретното разглеждане на заявленията му за достъп Комисията правилно е идентифицирала документите, посочени в заявленията с номера GESTDEM 2021/4203 и GESTDEM 2021/4204, а само изтъква, че Комисията е трябвало да представи опис или списък на тези документи.

52 В това отношение обаче следва да се отбележи, че противно на твърденията на жалбоподателя, от решение от 28 май 2020 г., Campbell/Комисия (T-701/18, EU:T:2020:224), не следва, че когато прилага обща презумпция за поверителност, институцията, органът, службата или агенцията на Съюза, която/който отговаря на заявление за достъп до документи, във всички случаи е длъжна/длъжен да предостави на заявителя списък на документите, за които се прилага посочената презумпция. Напротив, както следва от точка 45 по-горе, предоставянето на такъв списък е само един от възможните способи за идентифициране на заявените документи, така че заявителят да има възможност да обори прилагането на тази презумпция.

53 Така в решение от 28 май 2020 г., Campbell/Комисия (T-701/18, EU:T:2020:224), се уточнява, че предоставянето на списък с документи, за които се прилага обща презумпция за поверителност, не е необходимо, когато съответните документи, или поне техният вид, личат още от заявлението за достъп и заявителят по принцип има възможност да твърди, че за даден документ не се прилага общата презумпция за поверителност (вж. в този смисъл решение от 28 май 2020 г., Campbell/Комисия, T-701/18, EU:T:2020:224, т. 62 и цитираната съдебна практика).

54 Такъв е настоящият случай, като се има предвид, че заявленията с номера GESTDEM 2021/4203 и GESTDEM 2021/4204 и обжалваното решение идентифицират посочените документи както с оглед на естеството им, така и с оглед на принадлежността им към преписката по дадено производство по прилагане на член 101 ДФЕС.

55 Впрочем в рамките на производството пред Общия съд жалбоподателят изобщо не е посочил с какво непредоставянето на списък на разглежданите документи му е попречило да обори общата презумпция за поверителност, прилагана от Комисията, докато е бил страна в проведеното от нея производство по делото относно битума. Всъщност той е адресат на окончателното решение, което Комисията е приела в рамките на делото относно битума, и следователно е участвал в административното производство, довело до приемането на това решение. Освен това следва да се припомни, че Съдът вече е уточнил, че фактът, че е било трудно да се приведат необходимите доказателства за оборване на дадена презумпция, сам по себе си не означава, че тя е била необорима (вж. решение от 13 март 2019 г., AlzChem/Комисия, C-666/17 P, непубликувано, EU:C:2019:196, т. 39 и цитираната съдебна практика). Ето защо следва да се констатира, че жалбоподателят по принцип е бил в състояние да обори общата презумпция за поверителност при непредоставяне от страна на Комисията на изчерпателен списък на разглежданите документи.

56 От изложените в жалбата доводи в рамките на първото основание обаче следва, че жалбоподателят не е поискал списък с документи по смисъла на решение от 28 май 2020 г., Campbell/Комисия (T-701/18, EU:T:2020:224), за да може евентуално да обори приложената от Комисията обща презумпция за поверителност. Всъщност жалбоподателят посочва, че предназначението на този списък щяло да му позволи да разбере „дали и евентуално кога и на какво равнище държавата е [имала] контакти с Комисията“, за да „определи точно и изчерпателно всички факти, в които [е] трябва[ло] да се впишат жалбите [на неговите клиенти за вредите, за които се твърди, че са причинени от нарушението]“, което не е част от логиката в основата на задължението за идентифициране на съответните документи, подчертано от Общия съд в решение от 28 май 2020 г., Campbell/Комисия (T-701/18, EU:T:2020:224).

57 Следователно обстоятелството, че документите, чието оповестяване е поискано, са от един и същи вид и са част от административната преписка във връзка с производство по член 101 ДФЕС, в случая е достатъчно, за да обоснове прилагането на общата презумпция за поверителност на документите относно такова производство, без Комисията да е длъжна да предоставя на жалбоподателя списък на посочените документи.

58 Освен това, на първо място, доколкото изложените от жалбоподателя доводи трябва да се разбират в подкрепа на това, че в заявленията си с номера GESTDEM 2021/4203 и GESTDEM 2021/4204 той е поискал достъп до опис на кореспонденцията между Комисията и нидерландските органи, тези доводи се основават на неправилни схващания и трябва да бъдат отхвърлени.

59 Всъщност, от една страна, от текста на заявленията с номера GESTDEM 2021/4203 и GESTDEM 2021/4204 не следва (вж. т. 4 по-горе), че жалбоподателят е поискал, като такъв, опис на документите, съдържащи се в преписката по делото относно битума, и по-специално на кореспонденцията между Комисията и нидерландските органи.

60 От друга страна, следва да се припомни, че видно от потвърдително заявление на жалбоподателя, когато е оспорил липсата на опис на заявените документи, той се е позовал на твърдяното неспазване от страна на Комисията на задължението за предоставяне на опис на документите, обхванати от общата презумпция за поверителност, което според него произтича от решение от 28 май 2020 г., Campbell/Комисия (T-701/18, EU:T:2020:224), а не на документ, който като такъв е обхванат от заявленията му с номера GESTDEM 2021/4203 и GESTDEM 2021/4204.

61 На второ място, тъй като Комисията не е била длъжна да предостави списък с документите, посочени в заявления GESTDEM 2021/4203 и GESTDEM 2021/4204, доводът на жалбоподателя за непълнота на мотивите на отказа да се предостави такъв списък, който Комисията моли Общия съд да приеме за недопустим, също трябва да се отхвърли, без да е необходимо произнасяне по неговата допустимост.

62 От всичко гореизложено следва, че първото и второто основание на жалбата трябва да се отхвърлят изцяло, а следователно и жалбата в своята цялост.

По съдебните разноски

63 Съгласно член 134, параграф 1 от Процедурния правилник на Общия съд загубилата делото страна се осъжда да заплати съдебните разноски, ако е направено такова искане.

64 Тъй като жалбоподателят е загубил делото, той трябва да бъде осъден да заплати съдебните разноски в съответствие с искането на Комисията.

По изложените съображения

ОБЩИЯТ СЪД (втори разширен състав)

реши:

1) Отхвърля жалбата.

2) Осъжда TotalEnergies Marketing Nederland NV да заплати съдебните разноски.

Papasavvas Marcoulli Norkus

Valasidis Spangsberg Grønfeldt

Обявено в открито съдебно заседание в Люксембург на 2 октомври 2024 година.

Подписи