Samling af Afgørelser

RETTENS DOM (Anden Udvidede Afdeling)

2. oktober 2024*

»Aktindsigt – forordning (EF) nr. 1049/2001 – dokumenter vedrørende en procedure i henhold til artikel 101 TEUF – afslag på aktindsigt – undtagelse vedrørende beskyttelsen af formålet med inspektioner, undersøgelser og revision – undtagelse vedrørende beskyttelsen af en tredjemands forretningsmæssige interesser – generel formodning for fortrolighed – pligt til at identificere dokumenter omfattet af formodningen og til at fremlægge en liste over disse«

I sag T-332/22,

TotalEnergies Marketing Nederland NV, Haag (Nederlandene), ved advokat M. van Heezik,

sagsøger,

mod

Europa-Kommissionen ved P. Van Nuffel, M. Burón Pérez og A.-C. Simon, som befuldmægtigede,

sagsøgt,

har

RETTEN (Anden Udvidede Afdeling),

sammensat af afdelingsformanden, S. Papasavvas, og dommerne A. Marcoulli, R. Norkus, W. Valasidis (refererende dommer) og L. Spangsberg Grønfeldt,

justitssekretær: V. Di Bucci,

på grundlag af den skriftlige forhandling

og under henvisning til, at ingen af parterne har anmodet om afholdelse af retsmøde inden for fristen på tre uger efter, at det er forkyndt, at retsforhandlingernes skriftlige del er afsluttet, og at Retten i henhold til artikel 106, stk. 3, i Rettens procesreglement har besluttet at træffe afgørelse, uden at retsforhandlingerne omfatter en mundtlig del,

afsagt følgende

* Processprog: nederlandsk.

Dom

1 Sagsøgeren, TotalEnergies Marketing Nederland NV, har med sit søgsmål støttet på artikel 263 TEUF nedlagt påstand om annullation af Europa-Kommissionens afgørelse C(2022) 1949 final af 23. marts 2022 om, i henhold til artikel 4 i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1049/2001 af 30. maj 2001 om aktindsigt i Europa-Parlamentets, Rådets og Kommissionens dokumenter (EFT 2001, L 145, s. 43), at afslå sagsøgerens genfremsatte begæringer om aktindsigt (herefter »den anfægtede afgørelse«).

Tvistens baggrund

2 Den 13. september 2006 vedtog Kommissionen en afgørelse om en procedure i henhold til artikel 101 TEUF (sag COMP/F/38 456 – Asfalt – Nederlandene), hvori den konstaterede, at flere virksomheder, herunder sagsøgeren, havde deltaget i en tilsidesættelse af artikel 101 TEUF og pålagde disse virksomheder bøder (herefter »asfalt-sagen«).

3 Den 24. juni 2021 indgav sagsøgeren fem begæringer om aktindsigt i dokumenter vedrørende asfalt-sagen.

4 Som det fremgår af de af sagsøgeren indgivne begæringer var disse affattet således:

– »for så vidt angår den (indledende) undersøgelse og beslutningstagningen i asfalt-sagen (COMP/F/38 456 – Asfalt – Nederlandene): kommunikationen mellem [Kommissionen] og den nederlandske konkurrencemyndighed (nu forbruger- og markedsmyndighed) og/eller andre tjenester i den nederlandske stat vedrørende den assistance, der blev ydet af den nederlandske konkurrencemyndighed i forbindelse med (forberedelsen af) Kommissionens virksomhedsinspektioner i forbindelse med den (indledende) undersøgelse af eventuelle overtrædelser af den europæiske konkurrenceret« (begæring registreret af Kommissionen under referencen GESTDEM 2021/4203)

– »for så vidt angår asfalt-sagen (COMP/F/38 456 – Asfalt – Nederlandene): ajourføringer med informationer og anmodninger om informationer, eller andre skrivelser vedrørende den (indledende) undersøgelse og afgørelsen i asfalt-sagen, udfærdiget af [Kommissionen] i perioden mellem den indledende undersøgelse og den endelige afgørelse af 13. september 2006, eller fra den nederlandske konkurrencemyndighed (ligeledes i dens egenskab af medlem af det rådgivende udvalg [for kartel- og monopolspørgsmål]) og/eller andre tjenester i den nederlandske stat« (begæring registreret af Kommissionen under referencen GESTDEM 2021/4204)

– »for så vidt angår den (indledende) undersøgelse og beslutningstagningen i asfalt-sagen (COMP/F/38 456 – Asfalt – Nederlandene): proceduren og/eller retningslinjerne for det rådgivende udvalg for kartel- og monopolspørgsmål, som var gældende på tidspunktet for den (indledende) undersøgelse og/eller beslutningsprocessen i asfalt-sagen« (begæring registreret af Kommissionen under referencen GESTDEM 2021/4205)

– »for så vidt angår den (indledende) undersøgelse og beslutningstagningen i asfalt-sagen (COMP/F/38 456 – Asfalt – Nederlandene): invitationen eller invitationerne til møder, herunder, men uden at det begrænses hertil, invitationen eller invitationerne til det 414. og 415. møde i det rådgivende udvalg [for kartel- og monopolspørgsmål], afholdt henholdsvis

den 4. og 11. september 2006, hvorunder det rådgivende udvalg [for kartel- og monopolspørgsmål] fremkom med dets holdning til beslutningsforslaget (herunder (en liste over) de dokumenter, som blev fremsendt til udvalget med dette forslag i henhold til artikel 14, stk. 3, i forordning nr. 1/2003)« (anmodning registreret af Kommissionen under referencen GESTDEM 2021/4206)

– »for så vidt angår den (indledende) undersøgelse og beslutningstagningen i asfalt-sagen (COMP/F/38 456 – Asfalt – Nederlandene): listen eller listerne over deltagerne (herunder de nationale konkurrencemyndigheder), der deltog i høringerne den 15. og 16. juni 2005 om fremlæggelsen af klagepunkterne i asfalt-sagen« (begæring registreret af Kommissionen under referencen GESTDEM 2021/4207).

5 Ved afgørelse af 4. juli 2021 afslog Kommissionen begæringerne med referencerne GESTDEM 2021/4203, GESTDEM 2021/4204, GESTDEM 2021/4206 og GESTDEM 2021/4207 med den begrundelse, at de begærede dokumenter var omfattet af de undtagelser, der er fastsat i artikel 4, stk. 2, tredje led, og i artikel 4, stk. 3, i forordning nr. 1049/2001, og støttede sig i denne henseende på en generel formodning for fortrolighed hvad angår de dokumenter, der indgår i den administrative sag vedrørende en procedure i henhold til artikel 101 TEUF. Hvad derimod angik begæringen med referencen GESTDEM 2021/4205 oplyste Kommissionen, at de begærede dokumenter ikke specifikt vedrørte asfalt-sagen og var offentlige, og henviste til de websteder, hvor disse var tilgængelige.

6 Ved skrivelse af 25. august 2021 genfremsatte sagsøgeren en begæring (herefter »den genfremsatte begæring«) i medfør af artikel 7, stk. 2, i forordning nr. 1049/2001 og opfordrede Kommissionen til at genoverveje dens afgørelse af 4. juli 2021. I den genfremsatte begæring kritiserede sagsøgeren det forhold, at Kommissionen ikke havde fremsendt en fortegnelse over de dokumenter, der var omfattet af den generelle formodning for fortrolighed i medfør af dom af 28. maj 2020, Campbell mod Kommissionen (T-701/18, EU:T:2020:224), til virksomheden og bestred, at de dokumenter, der var omfattet af begæringerne med referencerne GESTDEM 2021/4203 og GESTDEM 2021/4204, henhørte under den generelle formodning for fortrolighed, som Kommissionen havde anvendt.

7 Den 23. marts 2022 vedtog Kommissionen den anfægtede afgørelse, hvorved den afslog den genfremsatte begæring. I denne afgørelse oplyste Kommissionen for det første, at de dokumenter, der var omfattet af begæringerne med referencerne GESTDEM 2021/4203 og GESTDEM 2021/4204 var skrivelser mellem Kommissionen og den nederlandske konkurrencemyndighed eller andre nederlandske myndigheder i forbindelse med asfalt-sagen og at de dokumenter, der var omfattet af begæringerne med referencerne GESTDEM 2021/4206 og GESTDEM 2021/4207 var henholdsvis to dokumenter og et dokument, med hensyn til hvilket Kommissionen oplyste dets karakter, dato og nummer. For det andet oplyste Kommissionen, at afslaget på aktindsigt i disse dokumenter var baseret på de undtagelser, der er fastsat i artikel 4, stk. 2, første og tredje led, i forordning nr. 1049/2001, idet den henviste til en generel formodning for fortrolighed vedrørende dokumenterne i den administrative sag vedrørende en procedure i henhold til artikel 101 TEUF. I øvrigt bemærkede Kommissionen, at de dokumenter, der var omfattet af begæringen med referencen GESTDEM 2021/4205, allerede var offentlige og tilgængelige.

Parternes påstande

8 Sagsøgeren har nedlagt følgende påstande:

– Den anfægtede afgørelse annulleres, og »de omhandlede dokumenter gøres offentligt tilgængelige«.

– Kommissionen tilpligtes at betale sagsomkostningerne.

9 Kommissionen har nedlagt følgende påstande:

– Påstanden om, at Kommissionen tilpligtes at give aktindsigt i de omhandlede dokumenter, afvises.

– I øvrigt frifindes Kommissionen.

– Sagsøgeren tilpligtes at betale sagsomkostningerne.

Retlige bemærkninger

Rettens kompetence

10 Sagsøgeren har i forbindelse med sin første påstand anmodet Retten om at foranledige, at »de omhandlede dokumenter gøres offentligt tilgængelige«. Kommissionen er af den opfattelse, at en sådan påstand, der ikke henhører under Rettens kompetence, skal »afvises«.

11 I denne henseende, og således som Kommissionen har gjort gældende, er det tilstrækkeligt at bemærke, at Retten i forbindelse med legalitetskontrollen i henhold til artikel 263 TEUF ikke har kompetence til at meddele EU's institutioner, organer, kontorer og agenturer påbud (jf. kendelse af 26.10.1995, Pevasa og Inpesca mod Kommissionen, C-199/94 P og C-200/94 P, EU:C:1995:360, præmis 24 og den deri nævnte retspraksis, og dom af 25.9.2018, Sverige mod Kommissionen, T-260/16, EU:T:2018:597, præmis 104 og den deri nævnte retspraksis). Det tilkommer nemlig den berørte institution i henhold til artikel 266 TEUF at træffe de foranstaltninger, der er nødvendige for gennemførelsen af en dom om annullation (jf. dom af 25.9.2018, Amicus Therapeutics UK og Amicus Therapeutics mod EMA, T-33/17, ikke trykt i Sml., EU:T:2018:595, præmis 19 og den deri nævnte retspraksis).

12 Det følger heraf, at sagsøgerens påstand, jf. præmis 10 ovenfor, skal forkastes, idet Retten ikke har kompetence til at påkende den.

Realiteten

13 Sagsøgeren har til støtte for sit søgsmål fremført to anbringender om, for det første, at Kommissionens afslag på at fremlægge en liste over de begærede dokumenter er ulovlig, og om manglende begrundelse af dette afslag, og, for det andet, en ulovlig anvendelse af en generel formodning for fortrolighed på de dokumenter, der var omfattet af begæringerne med referencerne GESTDEM 2021/4203 og GESTDEM 2021/4204. Disse to anbringender skal behandles samlet, eftersom de i det væsentlige under de foreliggende omstændigheder vedrører

Kommissionens mulighed for at anvende en generel formodning for fortrolighed (det andet anbringende) og de nærmere betingelser for anvendelsen af en sådan formodning (det første anbringende).

14 I forbindelse med det andet anbringende har sagsøgeren i det væsentlige gjort gældende, at Kommissionen fejlagtigt var af den opfattelse, at de dokumenter, der var genstand for begæringerne med referencerne GESTDEM 2021/4203 og GESTDEM 2021/4204, henhørte under en generel formodning for fortrolighed. Sagsøgeren har navnlig bestridt, at skrivelserne mellem Kommissionen og de nederlandske konkurrencemyndigheder henhører under de administrative sagsakter i asfalt-sagen og har foreholdt Kommissionen, at denne ikke har begrundet, hvorfor de specifikt ønskede dokumenter ikke ville kunne udleveres.

15 Sagsøgeren har i forbindelse med det første anbringende i det væsentlige gjort gældende, at Kommissionen begik en retlig fejl ved at undlade at fremlægge en fortegnelse over de begærede dokumenter og ved at undlade at give en tilstrækkelig begrundelse for denne undladelse. Sagsøgeren har til støtte for sin argumentation henvist til dom af 28. maj 2020, Campbell mod Kommissionen (T-701/18, EU:T:2020:224), der ifølge sagsøgeren pålægger Kommissionen en pligt til at fremlægge en fortegnelse. Denne fortegnelse ville ifølge sagsøgeren gøre det muligt for virksomheden at afkræfte formodningen for fortrolighed.

16 Kommissionen har bestridt sagsøgerens argumenter.

17 Indledningsvis bemærkes, at selv om det andet anbringende udtrykkeligt kun vedrører begæringerne med referencerne GESTDEM 2021/4203 og GESTDEM 2021/4204, vedrører den argumentation, som sagsøgeren har fremført i forbindelse med det første anbringende, ligeledes kun de skriftudvekslinger mellem Kommissionen og de nederlandske myndigheder, der er genstand for disse samme begæringer. Eftersom Kommissionens svar i den anfægtede afgørelse på begæringerne med referencerne GESTDEM 2021/4205, GESTDEM 2021/4206 og GESTDEM 2021/4207 ikke direkte eller indirekte er omfattet af sagsøgerens argumenter, må det således konstateres, at genstanden for søgsmålet er begrænset til kun at omfatte det svar, som Kommissionen fremkom med i den anfægtede afgørelse på begæringerne med referencerne GESTDEM 2021/4203 og GESTDEM 2021/4204.

Indledende bemærkninger

18 Det bemærkes, at det følger af anden betragtning til forordning nr. 1049/2001, at åbenhed sikrer EU-institutionerne en større legitimitet og effektivitet og gør dem mere ansvarlige over for Unionens borgere i et demokratisk system. Med henblik herpå fastsætter denne forordnings artikel 1, at forordningen har til formål at give offentligheden den videst mulige ret til aktindsigt i EU-institutionernes dokumenter (jf. dom af 22.1.2020, MSD Animal Health Innovation og Intervet International mod EMA, C-178/18 P, EU:C:2020:24, præmis 50 og 51 og den deri nævnte retspraksis).

19 Det fremgår af artikel 4 i forordning nr. 1049/2001, som fastsætter en ordning med undtagelser i denne henseende, at denne ret til aktindsigt ikke desto mindre er underlagt visse begrænsninger af hensyn til offentlige eller private interesser. Da sådanne undtagelser fraviger princippet om, at der skal gives offentligheden videst mulig adgang til dokumenterne, skal de fortolkes og anvendes strengt (jf. dom af 22.1.2020, MSD Animal Health Innovation og Intervet international mod EMA, C-178/18 P, EU:C:2020:24, præmis 52 og 53 og den deri nævnte retspraksis).

20 Det bemærkes i denne forbindelse, at i henhold til fast retspraksis skal en EU-institution eller et EU-organ, -kontor eller -agentur, når det modtager en begæring om aktindsigt og beslutter at afslå denne begæring på grundlag af en af de undtagelser, der er fastsat i artikel 4 i forordning nr. 1049/2001, i princippet anføre en forklaring på, hvorledes aktindsigt i det pågældende dokument konkret og faktisk vil kunne skade den interesse, der er beskyttet ved denne undtagelse, idet risikoen for en sådan skade skal være rimeligt forudsigelig og ikke rent hypotetisk (jf. dom af 22.1.2020, MSD Animal Health Innovation og Intervet international mod EMA, C-178/18 P, EU:C:2020:24, præmis 54 og den deri nævnte retspraksis).

21 Domstolen har imidlertid anerkendt, at den pågældende institution eller det pågældende organ, kontor eller agentur i denne henseende kan basere sig på de generelle formodninger, der gælder for visse kategorier af dokumenter, da lignende generelle betragtninger må antages også at have gyldighed for begæringer om aktindsigt i dokumenter af tilsvarende karakter (jf. dom af 22.1.2020, MSD Animal Health Innovation og Intervet International mod EMA, C-178/18 P, EU:C:2020:24, præmis 55 og den deri nævnte retspraksis).

22 Formålet med sådanne generelle formodninger består i muligheden for, at den berørte EU-institution eller det berørte EU-organ, -kontor eller -agentur kan lægge til grund, at udbredelsen af visse kategorier af dokumenter i princippet er til skade for den interesse, der er beskyttet ved den undtagelse, der anføres på grundlag af sådanne generelle betragtninger, uden at den derved er forpligtet til konkret og individuelt at undersøge hvert af de ønskede dokumenter (jf. dom af 22.1.2020, MSD Animal Health Innovation og Intervet International mod EMA, C-178/18 P, EU:C:2020:24, præmis 56 og den deri nævnte retspraksis).

23 De generelle formodninger, der udgør en undtagelse til den berørte EU-institutions forpligtelse til at foretage en konkret og individuel gennemgang af hvert af de dokumenter, der er genstand for en begæring om aktindsigt, og mere generelt til princippet om, at offentligheden skal have videst mulig adgang til de dokumenter, som EU-institutionerne ligger inde med, skal fortolkes og anvendes strengt (dom af 4.9.2018, ClientEarth mod Kommissionen, C-57/16 P, EU:C:2018:660, præmis 80).

24 Eksistensen af en generel formodning om fortrolighed udelukker ikke muligheden for at godtgøre, at et givent dokument, der er begæret aktindsigt i, ikke er omfattet af denne formodning, eller at der er en mere tungtvejende offentlig interesse i udbredelsen af dokumentet, jf. artikel 4, stk. 2, i forordning nr. 1049/2001 (dom af 28.6.2012, Kommissionen mod Éditions Odile Jacob, C-404/10 P, EU:C:2012:393, præmis 126).

25 Domstolen har fastslået, at der gælder generelle formodninger for fortrolighed i forhold til fem kategorier af dokumenter, nemlig for det første dokumenterne i en administrativ sag vedrørende en procedure for kontrol af statsstøtte, for det andet de indlæg, der er indgivet til Unionens retsinstanser i forbindelse med en retslig procedure, der stadig verserer, for det tredje de dokumenter, der inden for rammerne af en fusionskontrolprocedure er blevet udvekslet mellem Kommissionen, de anmeldende parter og tredjemænd, for det fjerde de dokumenter, der vedrører en præjudiciel traktatbrudsprocedure, herunder dokumenter, der er udvekslet mellem Kommissionen og den berørte medlemsstat inden for rammerne af en EU-pilotprocedure, samt for det femte dokumenter vedrørende en procedure i henhold til artikel 101 TEUF. I hvert af disse tilfælde vedrørte det omhandlede afslag på aktindsigt en helhed af dokumenter, der var klart afgrænset ved deres tilhørsforhold til sagsakter i en verserende administrativ eller retslig procedure (jf. i denne retning dom af 4.9.2018, ClientEarth mod Kommissionen, C-57/16 P, EU:C:2018:660, præmis 81).

26 Hvad nærmere bestemt angår procedurerne for anvendelse af konkurrencereglerne har Domstolen fastslået, at der gjaldt en generel formodning for fortrolighed i forhold til en begæring om aktindsigt i en samling af dokumenter i sagsakter vedrørende en procedure i henhold til artikel 101 TEUF (jf. i denne retning dom af 27.2.2014, Kommissionen mod EnBW, C-365/12 P, EU:C:2014:112, præmis 81).

27 I denne henseende har Domstolen bemærket, at en almindelig adgang støttet på forordning nr. 1049/2001 til dokumenterne i sagsakterne vedrørende anvendelsen af artikel 101 TEUF kunne bringe den ligevægt, som unionslovgiver har haft til hensigt at sikre i Rådets forordning (EF) nr. 1/2003 af 16. december 2002 om gennemførelse af konkurrencereglerne i [artikel 101 TEUF og 102 TEUF] (EFT 2003, L 1, s. 1) og i Kommissionens forordning (EF) nr. 773/2004 af 7. april 2004 om Kommissionens gennemførelse af procedurer i henhold til [artikel 101 TEUF og 102 TEUF] (EUT 2004, L 123, s. 18) mellem forpligtelsen for de berørte virksomheder til at fremlægge eventuelt følsomme forretningsmæssige oplysninger for Kommissionen med henblik på at give denne mulighed for at afsløre et kartels eksistens og vurdere, om dette er foreneligt med den nævnte artikel, på den ene side, og den garanti for forstærket beskyttelse, der i kraft af tavshedspligten i relation til forretningshemmeligheder er forbundet med de oplysninger, der således tilstilles Kommissionen, på den anden side, i fare (jf. i denne retning dom af 27.2.2014, Kommissionen mod EnBW, C-365/12 P, EU:C:2014:112, præmis 90).

28 Domstolen har derfor fastslået, at Kommissionen med henblik på anvendelsen af undtagelserne i artikel 4, stk. 2, første og tredje led, i forordning nr. 1049/2001 var berettiget til, uden at foretage en konkret og individuel undersøgelse af hvert dokument i sagsakterne vedrørende en procedure i henhold til artikel 101 EF, at antage, at udbredelsen af de pågældende dokumenter i princippet var til fare for beskyttelsen af de forretningsmæssige interesser for de virksomheder, der er involveret i en sådan procedure, og for beskyttelsen af formålet med undersøgelser i forbindelse med denne (jf. i denne retning dom af 27.2.2014, Kommissionen mod EnBW, C-365/12 P, EU:C:2014:112, præmis 93).

29 Sagsøgerens argumenter skal vurderes i lyset af disse principper.

Tilsidesættelse af begrundelsespligten

30 Hvad angår begrundelsen for den anfægtede afgørelse bemærkes, at den begrundelse, der kræves i henhold til artikel 296 TEUF samt i henhold til artikel 41, stk. 2, litra c), i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder, skal tilpasses karakteren af den pågældende retsakt og klart og utvetydigt angive de betragtninger, som den institution, der har udstedt den anfægtede retsakt, har lagt til grund, således at de berørte parter kan få kendskab til grundlaget for den trufne foranstaltning, og således at den kompetente ret kan udøve sin prøvelsesret (dom af 25.11.2020, Bronckers mod Kommissionen, T-166/19, EU:T:2020:557, præmis 22).

31 Det må konstateres, at Kommissionen i det foreliggende tilfælde i den anfægtede afgørelse, således som det fremgår af præmis 7 ovenfor, først foretog en identifikation af de begærede dokumenter og dernæst forklarede sagsøgeren, at disse dokumenter indgik i den administrative sag vedrørende en procedure i henhold til artikel 101 TEUF. Kommissionen oplyste endelig, at undersøgelsen af begæringerne havde ført den til at konkludere, at de begærede dokumenter var omfattet af de undtagelser, der er fastsat i artikel 4, stk. 2, første og tredje led, i forordning nr. 1049/2001, og af den generelle formodning for fortrolighed, der er fastslået i dom af 27. februar 2014, Kommissionen mod EnBW (C-365/12 P, EU:C:2014:112).

32 Det følger heraf, at den anfægtede afgørelse indeholder en tilstrækkelig begrundelse som omhandlet i den retspraksis, der er nævnt i præmis 30 ovenfor, for så vidt som den identificerer de omhandlede dokumenter og begrundelsen for Kommissionens afslag på aktindsigt i henhold til artikel 4 i forordning nr. 1049/2001 ved anvendelsen af en generel formodning for fortrolighed. Sagsøgerens argumentation om en utilstrækkelig begrundelse skal derfor forkastes, endog uden at det er fornødent at tage stilling til, om denne kan antages til realitetsbehandling, hvilket Kommissionen har bestridt.

Anvendeligheden af den af Kommissionen påberåbte generelle formodning for fortrolighed

33 Hvad angår spørgsmålet om, hvorvidt de dokumenter, der er omfattet af begæringerne med referencerne GESTDEM 2021/4203 og GESTDEM 2021/4204, henhører under anvendelsesområdet for den af Kommissionen anvendte generelle formodning for fortrolighed, bemærkes, at de nævnte dokumenter, således som det fremgår af sagsøgerens begæringer og af den anfægtede afgørelse, er skrivelser mellem Kommissionen og den nederlandske konkurrencemyndighed (eller andre nederlandske myndigheder) i forbindelse med den undersøgelse, der førte til vedtagelsen af den endelige afgørelse af 13. september 2006 vedrørende asfalt-sagen.

34 Navnlig fremgår det af de nævnte begæringer, at de pågældende dokumenter består af skriftudvekslinger mellem Kommissionen og de nederlandske myndigheder vedrørende den indledende undersøgelse, herunder inspektioner og anmodninger om oplysninger, og vedrørende beslutningstagningen i asfalt-sagen. Som Kommissionen har gjort gældende i den anfægtede afgørelse, henhører sådanne dokumenter under den korrespondance, som Kommissionen og de nederlandske myndigheder har haft i forbindelse med den nævnte sag.

35 I denne henseende bemærkes blot, at Kommissionen i forbindelse med en undersøgelse med henblik på anvendelsen af artikel 101 TEUF i overensstemmelse med artikel 11, stk. 2, i forordning nr. 1/2003 forelægger medlemsstaternes konkurrencemyndigheder en kopi af de vigtigste dokumenter, den har indsamlet med henblik på vedtagelsen af en afgørelse. I overensstemmelse med nævnte forordnings artikel 12, stk. 1, kan Kommissionen desuden udveksle alle oplysninger med de nationale konkurrencemyndigheder. I overensstemmelse med samme forordnings artikel 20, stk. 3, underretter Kommissionen endelig konkurrencemyndigheden i den medlemsstat, på hvis område en kontrolundersøgelse skal gennemføres.

36 Følgelig er dokumenter som dem, sagsøgeren i det foreliggende tilfælde har anmodet om, vedrørende skriftudvekslinger mellem Kommissionen og de nederlandske myndigheder i forbindelse med undersøgelsen vedrørende asfalt-sagen, hvad angår inspektioner, anmodninger om oplysninger, ajourføringer og beslutningstagningen i den nævnte sag, dokumenter, der åbenbart henhører under en procedure i henhold til artikel 101 TEUF, og som i medfør heraf, henset til deres karakter, indgår i Kommissionens administrative sagsakter vedrørende den nævnte sag.

37 I sidstnævnte henseende fremgår det nemlig af artikel 27, stk. 2, i forordning nr. 1/2003, at korrespondancen mellem Kommissionen og medlemsstaternes konkurrencemyndigheder eller mellem disse sidstnævnte indbyrdes, herunder dokumenter, som er udarbejdet i henhold til artikel 11 og 14 i nævnte forordning, i forbindelse med en undersøgelse foretaget af Kommissionen vedrørende anvendelsen af artikel 101 TEUF indgår blandt de interne dokumenter, der findes i Kommissionens sagsakter (jf. i denne retning dom af 27.2.2014, Kommissionen mod EnBW, C-365/12 P, EU:C:2014:112, præmis 86). I øvrigt fremgår det af

punkt 1 og 15 i Kommissionens meddelelse om regler for indsigt i Kommissionens sagsakter i forbindelse med sager efter [artikel 101 TEUF og 102 TEUF], EØS-aftalens artikel 53, 54 og 57 og Rådets forordning (EF) nr. 139/2004 (EUT 2005, C 325, s. 7), at korrespondancen mellem Kommissionen og andre offentlige myndigheder, såsom korrespondancen med medlemsstaternes konkurrencemyndigheder eller andre myndigheder, der har fundet sted i forbindelse med en undersøgelse, henhører under interne dokumenter undtaget fra aktindsigt, der indgår i Kommissionens sagsakter.

38 Som anført i præmis 26 ovenfor har Domstolen i forbindelse med anvendelsen af bestemmelserne i forordning nr. 1049/2001 anerkendt eksistensen af en generel formodning for fortrolighed for så vidt angik dokumenterne i en sag vedrørende en procedure i henhold til artikel 101 TEUF, hvoriblandt ligeledes indgik skrivelserne mellem Kommissionen og de nationale myndigheder (jf. i denne retning dom af 27.2.2014, Kommissionen mod EnBW, C-365/12 P, EU:C:2014:112, præmis 16 og 81).

39 Det følger af samtlige ovenstående betragtninger, at Kommissionen i det foreliggende tilfælde med rette kunne gøre gældende, at der foreligger en generel formodning for fortrolighed i medfør af artikel 4, stk. 2, første og tredje led, i forordning nr. 1049/2001, hvorefter udbredelsen af dokumenterne i de administrative sagsakter i asfalt-sagen principielt var til skade dels for beskyttelsen af formålet med inspektioner, undersøgelser og revision, dels for beskyttelsen af de forretningsmæssige interesser.

40 Denne konklusion ændres ikke af de af sagsøgeren fremførte argumenter.

41 Som anført i præmis 24 ovenfor udelukker anvendelsen af en generel formodning for fortrolighed nemlig ganske vist ikke retten til at godtgøre ikke blot at et givent dokument, der er begæret aktindsigt i, ikke er omfattet af den nævnte formodning, men også, at der er en mere tungtvejende offentlig interesse i udbredelsen af det pågældende dokument.

42 Med henblik på at godtgøre, at de begærede dokumenter ikke er omfattet af den generelle formodning for fortrolighed, har sagsøgeren imidlertid for det første i det væsentlige anført, at al kommunikation mellem Kommissionen og de nederlandske myndigheder ikke er en del af sagsakterne i asfalt-sagen. I denne henseende bemærkes blot, at sagsøgeren ikke har begæret aktindsigt i en hvilken som helst kommunikation mellem Kommissionen og de nederlandske myndigheder, men præcist og udelukkende i de skrivelser, der indgår i asfalt-sagen.

43 Desuden bemærkes, at sagsøgeren var blandt adressaterne for Kommissionens afgørelse i asfalt-sagen, og at sagsøgeren i egenskab af part i denne sag havde en særlig ret til aktindsigt, der var begrænset i henhold til bestemmelserne i 32. betragtning til og i artikel 27 i forordning nr. 1/2003 samt i artikel 15, stk. 2, i forordning nr. 773/2004. Det ville således være i strid med ånden i forordning nr. 1/2003 og forordning nr. 773/2004, at den, der fremsætter en begæring om aktindsigt, bruger bestemmelserne i forordning nr. 1049/2001 til at omgå de regler om fortrolighed, der er indført ved de nævnte forordninger, og få fremsendt dokumenter, der anses for at være fortrolige i forbindelse med en procedure i henhold til artikel 101 TEUF (jf. i denne retning dom af 27.2.2014, Kommissionen mod EnBW, C-365/12 P, EU:C:2014:112, præmis 88).

44 For det andet skal det blot bemærkes, at sagsøgeren ikke har fremlagt nogen argumentation, der kan godtgøre, at der foreligger en mere tungtvejende offentlig interesse. Sagsøgeren har nemlig begrænset sig til at oplyse, at virksomhedens begæringer om aktindsigt var begrundet ved eksistensen af klager indgivet over denne af direkte og indirekte kunder, i øvrigt uden at

godtgøre, at disse klager eksisterer. Det er ganske vist rigtigt, at retten til kontradiktion i sig selv er en almen interesse. Den omstændighed, at denne ret i det foreliggende tilfælde manifesterer sig ved sagsøgerens subjektive interesse i at forsvare sig i forbindelse med erstatningssager, indebærer imidlertid, at den interesse, som sagsøgeren har støttet sig på, ikke er en almen interesse, men en privat interesse (dom af 6.7.2006, Franchet og Byk mod Kommissionen, T-391/03 og T-70/04, EU:T:2006:190, præmis 138).

De nærmere betingelser for anvendelsen af den af Kommissionen påberåbte generelle formodning for fortrolighed

45 Hvad angår spørgsmålet om, hvorvidt Kommissionen undlod at overholde de forpligtelser, der følger af dom af 28. maj 2020, Campbell mod Kommissionen (T-701/18, EU:T:2020:224), bemærkes, at det følger af nævnte dom, at når en institution finder, at en generel formodning for fortrolighed finder anvendelse, kan den besvare en begæring om aktindsigt på overordnet vis, således at denne formodning fritager den fra at give en forklaring på, hvordan aktindsigt i et dokument, som er omfattet af begæringen, konkret kan være til skade for den beskyttede interesse. Anvendelsen af en formodning for fortrolighed kan imidlertid ikke fortolkes således, at den giver institutionen mulighed for overordnet at besvare en begæring om aktindsigt med, at samtlige de dokumenter, som er genstand for begæringen, hører til en sag, som er omfattet af en generel formodning for fortrolighed, uden at den skal angive disse dokumenter eller opstille en liste over dem. Det må nemlig fastslås, at institutionen først når den har identificeret, hvilke dokumenter der er omfattet af begæringen om aktindsigt, kan opdele dem i kategorier efter deres fælles træk, ens karakter eller tilhørsforhold til samme sag og dernæst anvende en generel formodning for fortrolighed på dem. Hvis dokumenterne ikke er identificerede, kan formodningen for fortrolighed ikke afkræftes (jf. i denne retning dom af 28.5.2020, Campbell mod Kommissionen, T-701/18, EU:T:2020:224, præmis 40, 41, 45 og 46).

46 I denne henseende bemærkes, at sagsøgeren i den sag, der gav anledning til dom af 28. maj 2020, Campbell mod Kommissionen (T-701/18, EU:T:2020:224), havde begæret aktindsigt i »alle dokumenter vedrørende Irlands overholdelse eller manglende overholdelse af sine forpligtelser i henhold til [flere] rammeafgørelser[...]« (jf. i denne retning dom af 28.5.2020, Campbell mod Kommissionen, T-701/18, EU:T:2020:224, præmis 59). Sagsøgerens begæring om aktindsigt var derfor formuleret generelt og abstrakt og omfattede alle de dokumenter, som Kommissionen var i besiddelse af. Retten konstaterede således, at Kommissionen med urette havde antaget, at denne begæring alene vedrørte dokumenterne vedrørende proceduren med henblik på at fastslå, at Irland ikke havde gennemført de pågældende rammeafgørelser.

47 Desuden begrænsede Kommissionen sig i sit svar på den genfremsatte begæring i den sag, der gav anledning til dom af 28. maj 2020, Campbell mod Kommissionen (T-701/18, EU:T:2020:224), til at hævde, at de dokumenter, der var blevet identificeret som værende omfattet af sagsøgerens begæring, »indehold[t] oplysninger, som [var] udvekslet mellem [dens] tjenestegrene og Irland […] vedrørende tre EU-pilotprojektprocedurer«. Ifølge Retten gjorde denne formulering det, for det første, ikke muligt for sagsøgeren at vurdere, hverken om der fandtes andre dokumenter, der kunne være omfattet af hans begæring, eller om alle de dokumenter, som var omfattet af denne begæring, vedrørte de pågældende EU-pilotprojektprocedurer, således som det fremgår af præmis 56 i dom af 28. maj 2020, Campbell mod Kommissionen (T-701/18, EU:T:2020:224). For det andet indikerede den af Kommissionen anvendte formulering, at Kommissionen, hvad angår behandlingen af sagsøgerens genfremsatte begæring havde begrænset sig til at konstatere, at der var blevet indledt EU-pilotprojektprocedurer vedrørende Irlands gennemførelse af de pågældende rammeafgørelser, og at den på grundlag heraf havde konkluderet, at en formodning for

fortrolighed fandt anvendelse. Retten fandt imidlertid, at et sådant svar ikke var tilstrækkeligt til at godtgøre, at Kommissionen først havde foretaget en konkret undersøgelse af sagsøgerens begæring om aktindsigt, eller til at godtgøre, at den faktisk havde identificeret de dokumenter, der var omfattet af begæringen, således som det fremgår af nævnte doms præmis 57.

48 Det er i denne sammenhæng, at Retten konkluderede, at den formulering, som Kommissionen anvendte i dens svar, ikke var tilstrækkelig til at gøre det muligt for sagsøgeren at identificere de dokumenter, der var omfattet af hans begæring om aktindsigt, og at sidstnævnte følgelig ikke var i stand til at afkræfte den af Kommissionen påberåbte formodning for fortrolighed (jf. i denne retning dom af 28.5.2020, Campbell mod Kommissionen, T-701/18, EU:T:2020:224, præmis 58 og 65).

49 I det foreliggende tilfælde omfatter begæringerne med referencerne GESTDEM 2021/4203 og GESTDEM 2021/4204 derimod de dokumenter, som sagsøgeren har defineret, jf. første og tredje led i præmis 4 ovenfor. Det fremgår af de nævnte begæringer, at sagsøgeren har begæret aktindsigt i en præcis type dokumenter (nemlig de udvekslede skrivelser mellem Kommissionen og de nederlandske myndigheder), og dette for så vidt angår en præcist defineret procedure i henhold til artikel 101 TEUF (nemlig asfalt-sagen), til forskel fra den sag, der gav anledning til dom af 28. maj 2020, Campbell mod Kommissionen (T-701/18, EU:T:2020:224), hvori begæringen om aktindsigt ikke omfattede hverken en præcis type dokumenter eller en særlig procedure, men alle de dokumenter, der vedrørte en medlemsstats overholdelse eller manglende overholdelse af visse rammeafgørelser truffet af Rådet.

50 I den anfægtede afgørelse identificerede Kommissionen desuden under ét de dokumenter, der var omfattet af begæringerne med referencerne GESTDEM 2021/4203 og GESTDEM 2021/4204, idet den i sin vurdering præciserede, at der var tale om skriftudvekslinger med den nederlandske stat i forbindelse med asfalt-sagen, der omfattede såvel de dokumenter, som den havde pligt til at udveksle med de nationale konkurrencemyndigheder i henhold til forordning nr. 1/2003, som den direkte korrespondance med den nederlandske konkurrencemyndighed, og at disse dokumenter som sådan indgik i sagsakterne i asfalt-sagen og var omfattet af den generelle formodning for fortrolighed, der var fastslået i dom af 27. februar 2014, Kommissionen mod EnBW (C-365/12 P, EU:C:2014:112). Kommissionen redegjorde ligeledes for rammerne for denne generelle formodning for fortrolighed og dens anvendelse i det foreliggende tilfælde.

51 Sagsøgeren har i øvrigt ikke bestridt, at Kommissionen i den konkrete undersøgelse af sagsøgerens begæringer om aktindsigt identificerede de dokumenter, der var omfattet af begæringerne med referencerne GESTDEM 2021/4203 og GESTDEM 2021/4204, korrekt, men har udelukkende gjort gældende, at Kommissionen burde have fremlagt en fortegnelse eller en liste over disse dokumenter.

52 I sidstnævnte henseende bemærkes imidlertid, at det i modsætning til det af sagsøgeren anførte ikke fremgår af dom af 28. maj 2020, Campbell mod Kommissionen (T-701/18, EU:T:2020:224), at den EU-institution eller det EU-organ, -kontor eller -agentur, der besvarer en begæring om aktindsigt, i alle tilfælde, når den/det anvender en generel formodning for fortrolighed, er forpligtet til at give den, der har fremsat begæringen, en liste over de dokumenter, der er omfattet af den nævnte formodning. Som det fremgår af præmis 45 ovenfor, er fremlæggelsen af en sådan liste tværtimod kun en af flere mulige måder til at identificere de begærede dokumenter, således at den, der har fremsat begæringen, har mulighed for at afkræfte anvendelsen af denne formodning.

53 I dom af 28. maj 2020, Campbell mod Kommissionen (T-701/18, EU:T:2020:224), præciseres således, at fremlæggelsen af en liste over de dokumenter, der er omfattet af en generel formodning for fortrolighed, ikke er nødvendig, når de dokumenter, der er tale om, eller i hvert fald typen heraf, allerede fremgår af begæringen om aktindsigt, og når den, der har fremsat begæringen, principielt har mulighed for at gøre gældende, at et dokument ikke er omfattet af anvendelsen af den generelle formodning for fortrolighed (jf. i denne retning dom af 28.5.2020, Campbell mod Kommissionen, T-701/18, EU:T:2020:224, præmis 62 og den deri nævnte retspraksis).

54 Dette er tilfældet i den foreliggende sag, eftersom begæringerne med referencerne GESTDEM 2021/4203 og GESTDEM 2021/4204 og den anfægtede afgørelse identificerer de dokumenter, der er tale om, både hvad angår deres karakter og hvad angår den omstændighed, at de indgår i sagsakterne i en bestemt procedure i henhold til artikel 101 TEUF.

55 I øvrigt har sagsøgeren i forbindelse med proceduren for Retten på ingen måde oplyst, hvorledes den manglende fremsendelse af en liste over de pågældende dokumenter forhindrede ham i at afkræfte den generelle formodning for fortrolighed, der blev anvendt af Kommissionen, da sagsøgeren var part i den procedure, der blev gennemført af sidstnævnte i asfalt-sagen. Sagsøgeren var nemlig adressat for den endelige afgørelse, som Kommissionen havde truffet i forbindelse med asfalt-sagen, og var følgelig involveret i den administrative procedure, der førte til vedtagelsen af denne afgørelse. Desuden bemærkes, at Domstolen allerede har præciseret, at den omstændighed, at det var vanskeligt at fremlægge det bevis, der er nødvendigt for at afkræfte en formodning, ikke i sig selv indebar, at denne var uafkræftelig (jf. dom af 13.3.2019, AlzChem mod Kommissionen, C-666/17 P, ikke trykt i Sml., EU:C:2019:196, præmis 39 og den deri nævnte retspraksis). Det må således konstateres, at sagsøgeren principielt var i stand til at afkræfte formodningen for fortrolighed, selv om Kommissionen ikke fremlagde en udtømmende liste over de pågældende dokumenter.

56 Derimod fremgår det af de argumenter, der er anført i stævningen, i forbindelse med det første anbringende, at sagsøgeren ikke anmodede om en liste over dokumenterne som omhandlet i dom af 28. maj 2020, Campbell mod Kommissionen (T-701/18, EU:T:2020:224), med henblik på eventuelt at kunne tilbagevise anvendelsen af den generelle formodning for fortrolighed, som Kommissionen havde anvendt. Sagsøgeren har nemlig oplyst, at denne liste skulle have haft til formål at gøre det muligt for sagsøgeren at få kendskab til »om og i givet fald hvornår og på hvilke niveauer staten ha[vde] haft kontakter med Kommissionen«, og dette for »med sikkerhed fuldstændigt at fastlægge alle de forhold, hvori klagerne [fra virksomhedens kunder over skader, der angiveligt var forvoldt ved overtrædelsen] sk[ulle] placeres«, hvilket ikke henhører under den logik, der ligger til grund for den forpligtelse til at identificere de pågældende dokumenter, som er fremhævet af Retten i dom af 28. maj 2020, Campbell mod Kommissionen (T-701/18, EU:T:2020:224).

57 Følgelig var den omstændighed, at de dokumenter, der blev begæret aktindsigt i, var af samme type og henhørte under de administrative sagsakter vedrørende en procedure i henhold til artikel 101 TEUF, i det foreliggende tilfælde tilstrækkelig til at begrunde anvendelsen af den generelle formodning for fortrolighed på dokumenter vedrørende en sådan procedure, uden at Kommissionen er forpligtet til at fremlægge en liste over de nævnte dokumenter for sagsøgeren.

58 For så vidt som de af sagsøgeren fremførte argumenter skal forstås til støtte for, at sagsøgeren, i sine begæringer med referencerne GESTDEM 2021/4203 og GESTDEM 2021/4204 havde begæret aktindsigt i en fortegnelse over skriftudvekslingerne mellem Kommissionen og de nederlandske myndigheder, hviler disse argumenter i øvrigt for det første på forkerte præmisser og skal forkastes.

59 Dels fremgår det nemlig ikke af ordlyden af begæringerne med referencerne GESTDEM 2021/4203 og GESTDEM 2021/4204 (jf. præmis 4 ovenfor), at sagsøgeren som sådan anmodede om en fortegnelse over dokumenterne i sagsakterne i asfalt-sagen og nærmere bestemt over skriftudvekslingerne mellem Kommissionen og de nederlandske myndigheder.

60 Dels bemærkes, at det fremgår af sagsøgerens genfremsatte begæring, at sagsøgeren, da virksomheden bestred den manglende fortegnelse over de begærede dokumenter, henviste til Kommissionens angiveligt manglende overholdelse af den forpligtelse til at fremlægge en fortegnelse over de dokumenter, der var omfattet af den generelle formodning for fortrolighed, som ifølge sagsøgeren fulgte af dom af 28. maj 2020, Campbell mod Kommissionen (T-701/18, EU:T:2020:224), og ikke til et dokument, der som sådant var omfattet af sagsøgerens begæringer med referencerne GESTDEM 2021/4203 og GESTDEM 2021/4204.

61 Eftersom Kommissionen for det andet ikke var forpligtet til at fremlægge en liste over de dokumenter, der var omfattet af begæringerne GESTDEM 2021/4203 og GESTDEM 2021/4204, skal sagsøgerens argument om en utilstrækkelig begrundelse af afslaget på at fremlægge en sådan liste, som Kommissionen har anmodet Retten om at afvise fra realitetsbehandling, ligeledes forkastes, uden at det er fornødent at tage stilling til, om det kan antages til realitetsbehandling.

62 Det følger af det ovenstående, at det første og det andet anbringende i søgsmålet skal forkastes i deres helhed, og at Kommissionen følgelig skal frifindes i det hele.

Sagsomkostninger

63 Ifølge Rettens procesreglements artikel 134, stk. 1, pålægges det den tabende part at betale sagsomkostningerne, hvis der er nedlagt påstand herom.

64 Da sagsøgeren har tabt sagen, bør det pålægges denne at betale sagsomkostningerne i overensstemmelse med Kommissionens påstand herom.

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

RETTEN (Anden Udvidede Afdeling):

1) Europa-Kommissionen frifindes.

2) TotalEnergies Marketing Nederland NV betaler sagens omkostninger.

Papasavvas Marcoulli Norkus

Valasidis Spangsberg Grønfeldt

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 2. oktober 2024.

Underskrifter