Raccolta della giurisprudenza

SENTENZA DEL TRIBUNALE (Seconda Sezione ampliata)

2 ottobre 2024*

«Accesso ai documenti – Regolamento (CE) n. 1049/2001 – Documenti relativi ad un procedimento ai sensi dell'articolo 101 TFUE – Diniego di accesso – Eccezione fondata sulla tutela degli obiettivi delle attività ispettive, di indagine e di revisione contabile – Eccezione relativa alla tutela degli interessi commerciali di un terzo – Presunzione generale di riservatezza – Obbligo di identificare i documenti coperti dalla presunzione e di fornirne un elenco»

Nella causa T-332/22,

TotalEnergies Marketing Nederland NV, con sede in L'Aia (Paesi Bassi), rappresentata da M. van Heezik, avvocata,

ricorrente,

contro

Commissione europea, rappresentata da P. Van Nuffel, M. Burón Pérez e A.-C. Simon, in qualità di agenti,

convenuta,

IL TRIBUNALE (Seconda Sezione ampliata),

composto da S. Papasavvas, presidente, A. Marcoulli, R. Norkus, W. Valasidis (relatore) e L. Spangsberg Grønfeldt, giudici,

cancelliere: V. Di Bucci

vista la fase scritta del procedimento,

vista la mancata presentazione, ad opera delle parti, nel termine di tre settimane a decorrere dalla notifica della chiusura della fase scritta del procedimento, di una domanda di fissazione di un'udienza, e avendo deciso, in applicazione dell'articolo 106, paragrafo 3, del regolamento di procedura del Tribunale, di statuire senza fase orale,

ha pronunciato la seguente

* Lingua processuale: il neerlandese.

Sentenza

1 Con il suo ricorso fondato sull'articolo 263 TFUE, la TotalEnergies Marketing Nederland NV, ricorrente, chiede l'annullamento della decisione C(2022) 1949 final della Commissione europea, del 23 marzo 2022, che respinge, in forza dell'articolo 4 del regolamento (CE) n. 1049/2001 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 30 maggio 2001, relativo all'accesso del pubblico ai documenti del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione (GU 2001, L 145, pag. 43), le sue domande confermative di accesso a documenti (in prosieguo: la «decisione impugnata»).

Fatti

2 Il 13 settembre 2006 la Commissione ha adottato una decisione relativa a un procedimento ai sensi dell'articolo 101 TFUE (caso COMP/F/38.456 – Bitume – Paesi Bassi), che constata la partecipazione di diverse imprese, tra cui la ricorrente, ad una violazione dell'articolo 101 TFUE e infligge ammende a tali imprese (in prosieguo: il «caso del bitume»).

3 Il 24 giugno 2021 la ricorrente ha presentato cinque domande di accesso a documenti relativi al caso del bitume.

4 Come risulta dalle domande presentate dalla ricorrente, queste ultime erano formulate come segue:

– «Per quanto riguarda l'indagine (preliminare) e la decisione nel caso del bitume (COMP/F/38.456 – Bitume – Paesi Bassi): comunicazione tra [la Commissione] e l'autorità dei Paesi Bassi garante della concorrenza (divenuta l'autorità del consumatore e del mercato) e/o altri servizi dello Stato dei Paesi Bassi in merito all'assistenza fornita dall'autorità dei Paesi Bassi garante della concorrenza (nella preparazione) delle ispezioni delle imprese da parte della Commissione nell'ambito dell'indagine (preliminare) su eventuali infrazioni al diritto europeo della concorrenza» (domanda registrata dalla Commissione con il riferimento GESTDEM 2021/4203);

– «Nel caso del bitume (COMP/F/38.456 – Bitume – Paesi Bassi): aggiornamenti con informazioni e richieste di informazioni, o altre comunicazioni riguardanti l'indagine (preliminare) e la decisione nel caso del bitume, redatte dalla [Commissione] nel periodo compreso tra l'indagine preliminare e la decisione finale del 13 settembre 2006, o provenienti dall'autorità dei Paesi Bassi garante della concorrenza (anche nella sua qualità di membro del comitato consultivo [in materia di intese e posizioni dominanti]) e/o di altri servizi dello Stato dei Paesi Bassi» (domanda registrata dalla Commissione con il riferimento GESTDEM 2021/4204);

– «Per quanto riguarda l'indagine (preliminare) e la decisione nel caso del bitume (COMP/F/38.456 – Bitume – Paesi Bassi): la procedura e/o le modalità di funzionamento del comitato consultivo in materia di intese e posizioni dominanti in vigore al momento dell'indagine (preliminare) e/o del processo decisionale nel caso del bitume» (domanda registrata dalla Commissione con il riferimento GESTDEM 2021/4205);

– «Per quanto riguarda l'indagine (preliminare) e la decisione nel caso del bitume (COMP/F/38.456 – Bitume – Paesi Bassi): l'invito o gli inviti a riunioni, ivi compresi, ma non

esclusivamente, l'invito o gli inviti alla 414a e 415a riunione del comitato consultivo [in materia di intese e posizioni dominanti], svoltesi rispettivamente il 4 e l'11 settembre 2006, nel corso delle quali il comitato consultivo [in materia di intese e posizioni dominanti] ha espresso il proprio parere sul progetto preliminare di decisione [ivi compreso (un elenco) dei documenti che gli sono stati trasmessi con tale progetto preliminare ai sensi dell'articolo 14, paragrafo 3, del regolamento n. 1/2003]» (domanda registrata dalla Commissione con il riferimento GESTDEM 2021/4206);

– «Per quanto riguarda l'indagine (preliminare) e la decisione nel caso del bitume (COMP/F/38.456 – Bitume – Paesi Bassi): l'elenco o gli elenchi dei partecipanti (comprese le autorità nazionali garanti della concorrenza) che hanno partecipato alle audizioni del 15 e 16 giugno 2005 sulla comunicazione degli addebiti nel caso del bitume» (domanda registrata dalla Commissione con il riferimento GESTDEM 2021/4207).

5 Con decisione del 4 luglio 2021, la Commissione ha respinto le domande recanti i riferimenti GESTDEM 2021/4203, GESTDEM 2021/4204, GESTDEM 2021/4206 e GESTDEM 2021/4207, con la motivazione che i documenti richiesti erano coperti dalle eccezioni previste all'articolo 4, paragrafo 2, terzo trattino, e all'articolo 4, paragrafo 3, del regolamento n. 1049/2001, e, a tal fine, si è basata su una presunzione generale di riservatezza riguardante i documenti contenuti nel fascicolo amministrativo relativo a un procedimento di applicazione dell'articolo 101 TFUE. Per contro, per quanto riguarda la domanda recante il riferimento GESTDEM 2021/4205, la Commissione ha affermato che i documenti richiesti non riguardavano specificamente il caso del bitume ed erano pubblici, e ha rinviato ai siti Internet in cui essi erano disponibili.

6 Con lettera del 25 agosto 2021, la ricorrente ha presentato una domanda di conferma (in prosieguo: la «domanda di conferma») ai sensi dell'articolo 7, paragrafo 2, del regolamento n. 1049/2001, invitando la Commissione a riesaminare la sua decisione del 4 luglio 2021. Nella domanda di conferma, la ricorrente ha criticato il fatto che la Commissione non le aveva trasmesso un inventario dei documenti coperti dalla presunzione generale di riservatezza in applicazione della sentenza del 28 maggio 2020, Campbell/Commissione (T-701/18, EU:T:2020:224), e ha contestato il fatto che i documenti oggetto delle domande recanti i riferimenti GESTDEM 2021/4203 e GESTDEM 2021/4204 fossero rientrati nella presunzione generale di riservatezza applicata dalla Commissione.

7 Il 23 marzo 2022 la Commissione ha adottato la decisione impugnata, con la quale ha respinto la domanda di conferma. In tale decisione, da un lato, la Commissione ha rilevato che i documenti oggetto delle domande recanti i riferimenti GESTDEM 2021/4203 e GESTDEM 2021/4204 erano comunicazioni tra essa e l'autorità dei Paesi Bassi garante della concorrenza o altre autorità dei Paesi Bassi nell'ambito del caso del bitume e che i documenti oggetto delle domande recanti i riferimenti GESTDEM 2021/4206 e GESTDEM 2021/4207 erano, rispettivamente, due documenti e un documento, di cui essa ha indicato la natura, la data e il numero. Dall'altro lato, la Commissione ha osservato che il diniego di accesso a tali documenti si basava sulle eccezioni previste all'articolo 4, paragrafo 2, primo e terzo trattino, del regolamento n. 1049/2001, fondandosi su una presunzione generale di riservatezza riguardante i documenti contenuti nel fascicolo amministrativo relativo a un procedimento ai sensi dell'articolo 101 TFUE. Peraltro, la Commissione ha ricordato che i documenti oggetto della domanda recante il riferimento GESTDEM 2021/4205 erano già pubblici e disponibili.

Conclusioni delle parti

8 La ricorrente chiede che il Tribunale voglia:

– annullare la decisione impugnata e «far sì che i documenti di cui trattasi siano divulgati»;

– condannare la Commissione alle spese.

9 La Commissione chiede che il Tribunale voglia:

– dichiarare irricevibile la domanda diretta a che le sia ordinato di concedere l'accesso ai documenti di cui trattasi;

– respingere il ricorso quanto al resto;

– condannare la ricorrente alle spese.

In diritto

Sulla competenza del Tribunale

10 Nell'ambito del suo primo capo della domanda, la ricorrente chiede al Tribunale di «far sì che i documenti di cui trattasi siano divulgati». La Commissione ritiene che una siffatta domanda, che non rientra nella competenza del Tribunale, debba essere respinta in quanto «irricevibile».

11 Al riguardo, e come fa valere la Commissione, è sufficiente ricordare che, nell'ambito del controllo di legittimità fondato sull'articolo 263 TFUE, il Tribunale non è competente a pronunciare ingiunzioni nei confronti delle istituzioni, degli organi e degli organismi dell'Unione (v. ordinanza del 26 ottobre 1995, Pevasa e Inpesca/Commissione, C-199/94 P e C-200/94 P, EU:C:1995:360, punto 24 e giurisprudenza ivi citata, e sentenza del 25 settembre 2018, Svezia/Commissione, T-260/16, EU:T:2018:597, punto 104 e giurisprudenza ivi citata). Spetta infatti all'istituzione interessata, ai sensi dell'articolo 266 TFUE, adottare le misure che l'esecuzione di una sentenza di annullamento comporta (v. sentenza del 25 settembre 2018, Amicus Therapeutics UK e Amicus Therapeutics/EMA, T-33/17, non pubblicata, EU:T:2018:595, punto 19 e giurisprudenza ivi citata).

12 Ne consegue che la domanda della ricorrente, ricordata nel precedente punto 10, deve essere respinta per incompetenza del Tribunale a conoscerne.

Nel merito

13 A sostegno del suo ricorso, la ricorrente deduce due motivi, relativi, il primo, all'illegittimo rifiuto della Commissione di produrre un elenco dei documenti richiesti e al difetto di motivazione di tale rifiuto e, il secondo, all'illegittima applicazione di una presunzione generale di riservatezza ai documenti oggetto delle domande recanti i riferimenti GESTDEM 2021/4203 e GESTDEM 2021/4204. Occorre esaminare congiuntamente tali due motivi, in quanto vertono, in sostanza,

nelle circostanze del caso di specie, sulla possibilità, per la Commissione, di applicare una presunzione generale di riservatezza (secondo motivo) e sulle modalità di applicazione di tale presunzione (primo motivo).

14 Nell'ambito del secondo motivo, la ricorrente rileva, in sostanza, che la Commissione ha erroneamente ritenuto che i documenti oggetto delle domande recanti i riferimenti GESTDEM 2021/4203 e GESTDEM 2021/4204 rientrassero in una presunzione generale di riservatezza. In particolare, essa contesta che le comunicazioni tra la Commissione e le autorità dei Paesi Bassi garanti della concorrenza rientrino nel fascicolo amministrativo relativo al caso del bitume e critica la Commissione per non aver motivato le ragioni per le quali i documenti specificamente richiesti non avrebbero potuto essere divulgati.

15 Nell'ambito del primo motivo, la ricorrente sostiene, in sostanza, che la Commissione è incorsa in un errore di diritto omettendo di fornire un inventario dei documenti richiesti e di motivare adeguatamente tale omissione. A sostegno della sua argomentazione, essa invoca la sentenza del 28 maggio 2020, Campbell/Commissione (T-701/18, EU:T:2020:224), che, a suo avviso, impone alla Commissione un obbligo di fornire un inventario. Tale inventario le consentirebbe, a suo avviso, di confutare la presunzione generale di riservatezza.

16 La Commissione contesta gli argomenti della ricorrente.

17 Occorre anzitutto rilevare che, sebbene il secondo motivo riguardi espressamente le sole domande recanti i riferimenti GESTDEM 2021/4203 e GESTDEM 2021/4204, anche l'argomentazione sviluppata dalla ricorrente nell'ambito del primo motivo riguarda unicamente gli scambi tra la Commissione e le autorità dei Paesi Bassi oggetto di queste stesse domande. Pertanto, poiché la risposta data dalla Commissione nella decisione impugnata alle domande recanti i riferimenti GESTDEM 2021/4205, GESTDEM 2021/4206 e GESTDEM 2021/4207 non è oggetto, direttamente o indirettamente, di argomenti della ricorrente, è giocoforza constatare che l'oggetto del ricorso è limitato alla sola risposta fornita dalla Commissione nella decisione impugnata alle domande recanti i riferimenti GESTDEM 2021/4203 e GESTDEM 2021/4204.

Osservazioni preliminari

18 Occorre ricordare che dal considerando 2 del regolamento n. 1049/2001 risulta che la trasparenza consente di conferire alle istituzioni dell'Unione europea una maggiore legittimità, efficienza e responsabilità nei confronti dei cittadini dell'Unione in un sistema democratico. A tal fine, l'articolo 1 di tale regolamento prevede che quest'ultimo miri a conferire al pubblico un diritto di accesso ai documenti delle istituzioni dell'Unione che sia il più ampio possibile (v. sentenza del 22 gennaio 2020, MSD Animal Health Innovation e Intervet international/EMA, C-178/18 P, EU:C:2020:24, punti 50 e 51 e giurisprudenza ivi citata).

19 Dall'articolo 4 del regolamento n. 1049/2001, che istituisce un regime di eccezioni al riguardo, risulta che tale diritto di accesso è comunque sottoposto a determinate limitazioni fondate su ragioni di interesse pubblico o privato. Poiché tali eccezioni derogano al principio del più ampio accesso possibile del pubblico ai documenti, esse devono essere interpretate ed applicate in senso restrittivo (v. sentenza del 22 gennaio 2020, MSD Animal Health Innovation e Intervet international/EMA, C-178/18 P, EU:C:2020:24, punti 52 e 53 e giurisprudenza ivi citata).

20 In proposito occorre ricordare che, qualora un'istituzione, un organo o un organismo dell'Unione investito di una domanda di accesso a un documento decida di respingere tale domanda sulla base di una delle eccezioni previste dall'articolo 4 del regolamento n. 1049/2001, spetta ad esso, in linea di principio, spiegare in che modo l'accesso a tale documento potrebbe pregiudicare concretamente ed effettivamente l'interesse tutelato da tale eccezione e il rischio di un siffatto pregiudizio deve essere ragionevolmente prevedibile e non puramente ipotetico (v. sentenza del 22 gennaio 2020, MSD Animal Health Innovation e Intervet international/EMA, C-178/18 P, EU:C:2020:24, punto 54 e giurisprudenza ivi citata).

21 Tuttavia, la Corte ha riconosciuto che era lecito per tale istituzione, organo o organismo fondarsi, a questo proposito, su presunzioni generali applicabili a determinate categorie di documenti, posto che considerazioni di ordine generale simili possono applicarsi a domande di divulgazione riguardanti documenti aventi uguale natura (v. sentenza del 22 gennaio 2020, MSD Animal Health Innovation e Intervet international/EMA, C-178/18 P, EU:C:2020:24, punto 55 e giurisprudenza ivi citata).

22 L'obiettivo di tali presunzioni generali risiede nella possibilità, per l'istituzione, l'organo o l'organismo dell'Unione interessato, di ritenere che la divulgazione di alcune categorie di documenti pregiudichi, in linea di principio, l'interesse tutelato dall'eccezione che esso invoca, fondandosi su simili considerazioni generali, senza essere tenuto ad esaminare concretamente e individualmente ciascuno dei documenti richiesti (v. sentenza del 22 gennaio 2020, MSD Animal Health Innovation e Intervet international/EMA, C-178/18 P, EU:C:2020:24, punto 56 e giurisprudenza ivi citata).

23 Posto che le presunzioni generali costituiscono un'eccezione all'obbligo di esame concreto ed individuale, da parte dell'istituzione dell'Unione interessata, di ciascun documento oggetto di una domanda di accesso, e, in via più generale, un'eccezione al principio del più ampio accesso possibile del pubblico ai documenti detenuti dalle istituzioni dell'Unione, esse devono essere oggetto di un'interpretazione e di un'applicazione in senso restrittivo (sentenza del 4 settembre 2018, ClientEarth/Commissione, C-57/16 P, EU:C:2018:660, punto 80).

24 L'esistenza di una presunzione generale di riservatezza non esclude la possibilità di dimostrare che un dato documento, di cui viene chiesta la divulgazione, non rientra in tale presunzione o che sussiste un interesse pubblico prevalente atto a giustificare la divulgazione di tale documento ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 2, del regolamento n. 1049/2001 (sentenza del 28 giugno 2012, Commissione/Éditions Odile Jacob, C-404/10 P, EU:C:2012:393, punto 126).

25 La Corte ha riconosciuto l'esistenza di presunzioni generali di riservatezza a beneficio di cinque categorie di documenti, vale a dire, in primo luogo, i documenti di un fascicolo amministrativo afferente a un procedimento di controllo degli aiuti di Stato, in secondo luogo, le memorie depositate dinanzi ai giudici dell'Unione nel corso di un procedimento giurisdizionale fintantoché quest'ultimo sia pendente, in terzo luogo, i documenti scambiati tra la Commissione e le parti che hanno effettuato una notifica oppure soggetti terzi nell'ambito di un procedimento di controllo delle operazioni di concentrazione tra imprese, in quarto luogo, i documenti relativi a un procedimento precontenzioso per inadempimento, compresi i documenti scambiati tra la Commissione e lo Stato membro interessato nell'ambito di una procedura EU Pilot, e, in quinto luogo, i documenti relativi a un procedimento di applicazione dell'articolo 101 TFUE. In ciascuno di tali casi, il diniego di accesso in questione verteva su un insieme di documenti chiaramente

circoscritti in virtù della loro comune appartenenza ad un fascicolo afferente ad un procedimento amministrativo o giurisdizionale in corso (v., in tal senso, sentenza del 4 settembre 2018, ClientEarth/Commissione C-57/16 P, EU:C:2018:660, punto 81).

26 Più in particolare, per quanto concerne i procedimenti di applicazione delle regole di concorrenza, la Corte ha considerato che nei confronti di una domanda diretta ad ottenere l'accesso a un insieme di documenti contenuti in un fascicolo relativo ad un procedimento ai sensi dell'articolo 101 TFUE si applica una presunzione generale di riservatezza (v., in tal senso, sentenza del 27 febbraio 2014, Commissione/EnBW, C-365/12 P, EU:C:2014:112, punto 81).

27 A tal fine, la Corte ha rilevato che un accesso generalizzato, sulla base del regolamento n. 1049/2001, ai documenti contenuti in un fascicolo relativo all'applicazione dell'articolo 101 TFUE sarebbe tale da mettere a repentaglio l'equilibrio che il legislatore dell'Unione ha voluto garantire nel regolamento (CE) n. 1/2003 del Consiglio, del 16 dicembre 2002, concernente l'applicazione delle regole di concorrenza di cui agli articoli [101 TFUE] e [102 TFUE] (GU 2003, L 1, pag. 1), e nel regolamento (CE) n. 773/2004 della Commissione, del 7 aprile 2004, relativo ai procedimenti svolti dalla Commissione a norma degli articoli [101 TFUE] e [102 TFUE] (GU 2004, L 123, pag. 18), tra l'obbligo per le imprese interessate di comunicare alla Commissione informazioni commerciali eventualmente sensibili al fine di consentire a quest'ultima di scoprire l'esistenza di un cartello e di valutarne la compatibilità con detta disposizione, da un lato, e la garanzia di una tutela rafforzata collegata, in forza del segreto d'ufficio e del segreto commerciale, alle informazioni a tale titolo trasmesse alla Commissione, dall'altro (v., in tal senso, sentenza del 27 febbraio 2014, Commissione/EnBW, C-365/12 P, EU:C:2014:112, punto 90).

28 La Corte ha quindi considerato che la Commissione, ai fini dell'applicazione delle eccezioni di cui all'articolo 4, paragrafo 2, primo e terzo trattino, del regolamento n. 1049/2001, aveva il diritto di presumere, senza procedere ad un esame concreto e specifico di ciascuno dei documenti compresi in un fascicolo relativo ad un procedimento di applicazione dell'articolo 101 TFUE, che la divulgazione di tali documenti pregiudicava, in linea di principio, la tutela degli interessi commerciali delle imprese coinvolte in un procedimento del genere nonché la tutela degli obiettivi delle attività di indagine relative a quest'ultimo (v., in tal senso, sentenza del 27 febbraio 2014, Commissione/EnBW, C-365/12 P, EU:C:2014:112, punto 93).

29 È alla luce di tali principi che occorre esaminare i motivi della ricorrente.

Sulla violazione dell'obbligo di motivazione

30 Per quanto concerne la motivazione della decisione impugnata, occorre ricordare che la motivazione richiesta all'articolo 296 TFUE nonché all'articolo 41, paragrafo 2, lettera c), della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea deve essere adeguata alla natura dell'atto considerato e deve far apparire in forma chiara e non equivoca l'iter logico seguito dall'istituzione da cui esso promana, in modo da consentire agli interessati di conoscere le ragioni del provvedimento adottato e permettere al giudice competente di esercitare il proprio controllo (sentenza del 25 novembre 2020, Bronckers/Commissione, T-166/19, EU:T:2020:557, punto 22).

31 Orbene, è giocoforza constatare che, nel caso di specie, nella decisione impugnata, come risulta dal precedente punto 7, la Commissione ha anzitutto proceduto all'individuazione dei documenti richiesti e ha poi spiegato alla ricorrente che tali documenti facevano parte del fascicolo amministrativo di un procedimento ai sensi dell'articolo 101 TFUE. La Commissione ha infine

indicato che l'esame delle domande l'aveva portata a concludere che i documenti richiesti rientravano nelle eccezioni previste all'articolo 4, paragrafo 2, primo e terzo trattino, del regolamento n. 1049/2001 e nella presunzione generale di riservatezza stabilita nella sentenza del 27 febbraio 2014, Commissione/EnBW (C-365/12 P, EU:C:2014:112).

32 Ne consegue che la decisione impugnata contiene una motivazione sufficiente ai sensi della giurisprudenza richiamata nel precedente punto 30, in quanto individua i documenti di cui trattasi e il fondamento del diniego di accesso opposto dalla Commissione ai sensi dell'articolo 4 del regolamento n. 1049/2001 applicando una presunzione generale di riservatezza. L'argomento della ricorrente relativo ad un'insufficienza di motivazione deve quindi essere respinto, senza che sia necessario pronunciarsi sulla sua ricevibilità, contestata dalla Commissione.

Sull'applicabilità della presunzione generale di riservatezza invocata dalla Commissione

33 Per quanto riguarda la questione se i documenti oggetto delle domande recanti i riferimenti GESTDEM 2021/4203 e GESTDEM 2021/4204 rientrino nell'ambito di applicazione della presunzione generale di riservatezza applicata dalla Commissione, occorre rilevare che detti documenti, come risulta dalle domande della ricorrente e dalla decisione impugnata, sono comunicazioni tra la Commissione e l'autorità dei Paesi Bassi garante della concorrenza (o altre autorità dei Paesi Bassi) nell'ambito dell'indagine che ha condotto all'adozione della decisione definitiva del 13 settembre 2006, relativa al caso del bitume.

34 In particolare, da dette domande risulta che i documenti di cui trattasi consistono in scambi tra la Commissione e le autorità dei Paesi Bassi in merito all'indagine preliminare, comprese ispezioni e richieste di informazioni, e all'adozione di decisioni nel caso del bitume. Come fatto valere dalla Commissione nella decisione impugnata, siffatti documenti rientrano nella corrispondenza che la Commissione e le autorità dei Paesi Bassi sono state condotte ad intrattenere nell'ambito di detto caso.

35 Al riguardo, è sufficiente ricordare che, nell'ambito di un'indagine diretta ad applicare l'articolo 101 TFUE, la Commissione, conformemente all'articolo 11, paragrafo 2, del regolamento n. 1/2003, trasmette alle autorità garanti della concorrenza degli Stati membri una copia dei documenti più importanti da essa raccolti ai fini dell'adozione di una decisione. Inoltre, conformemente all'articolo 12, paragrafo 1, di detto regolamento, essa può scambiare qualsiasi informazione con le autorità nazionali garanti della concorrenza. Infine, conformemente all'articolo 20, paragrafo 3, del medesimo regolamento, essa informa l'autorità garante della concorrenza dello Stato membro nel cui territorio deve essere effettuata un'ispezione.

36 Pertanto, documenti come quelli richiesti nel caso di specie dalla ricorrente in merito agli scambi tra la Commissione e le autorità dei Paesi Bassi nell'ambito dell'indagine relativa al caso del bitume, riguardanti le ispezioni, le richieste di informazioni, gli aggiornamenti e l'adozione di decisioni in detto caso, sono documenti che rientrano manifestamente in un procedimento ai sensi dell'articolo 101 TFUE e che, a tale titolo, tenuto conto della loro natura, fanno parte del fascicolo amministrativo della Commissione relativo a detto caso.

37 Infatti, a quest'ultimo riguardo, dall'articolo 27, paragrafo 2, del regolamento n. 1/2003 risulta che, nell'ambito di un'indagine della Commissione relativa all'applicazione dell'articolo 101 TFUE, la corrispondenza tra la Commissione e le autorità garanti della concorrenza degli Stati membri o tra queste ultime, compresi i documenti redatti a norma degli articoli 11 e 14 di detto regolamento, fa parte dei documenti interni contenuti nel fascicolo della Commissione (v., in tal

senso, sentenza del 27 febbraio 2014, Commissione/EnBW, C-365/12 P, EU:C:2014:112, punto 86). Peraltro, dai punti 1 e 15 della comunicazione della Commissione riguardante le regole per l'accesso al fascicolo istruttorio della Commissione nei casi relativi all'applicazione degli articoli [101 TFUE] e [102 TFUE], degli articoli 53, 54 e 57 dell'accordo SEE e del regolamento (CE) n. 139/2004 del Consiglio (GU 2005, C 325, pag. 7) risulta che la corrispondenza tra la Commissione e altre autorità pubbliche, come quella con le autorità garanti della concorrenza o altre autorità degli Stati membri, intrattenuta nel corso di un'indagine rientra tra i documenti interni non accessibili facenti parte del fascicolo della Commissione.

38 Orbene, come ricordato nel precedente punto 26, nell'ambito dell'applicazione delle disposizioni del regolamento n. 1049/2001, la Corte ha ammesso l'esistenza di una presunzione generale di riservatezza per quanto riguardava i documenti contenuti in un fascicolo relativo a un procedimento a norma dell'articolo 101 TFUE, tra i quali figuravano anche le comunicazioni tra la Commissione e le autorità nazionali (v., in tal senso, sentenza del 27 febbraio 2014, Commissione/EnBW, C-365/12 P, EU:C:2014:112, punti 16 e 81).

39 Dall'insieme delle considerazioni che precedono emerge che la Commissione era legittimata, nel caso di specie, a far valere l'esistenza di una presunzione generale di riservatezza, in applicazione dell'articolo 4, paragrafo 2, primo e terzo trattino, del regolamento n. 1049/2001, secondo la quale la divulgazione dei documenti del fascicolo amministrativo del caso del bitume arrecava pregiudizio, in linea di principio, da un lato, alla tutela degli obiettivi delle attività ispettive, di indagine e di revisione contabile e, dall'altro, alla tutela degli interessi commerciali.

40 Siffatta conclusione non è messa in discussione dagli argomenti addotti dalla ricorrente.

41 Infatti, è vero che, come indicato nel precedente punto 24, l'applicazione di una presunzione generale di riservatezza non esclude il diritto di dimostrare non solo che un dato documento di cui viene chiesta la divulgazione non rientra in detta presunzione, ma anche che sussiste un interesse pubblico prevalente che giustifica la divulgazione del documento in questione.

42 Tuttavia, da un lato, al fine di dimostrare che i documenti richiesti non sono coperti dalla presunzione generale di riservatezza, la ricorrente sostiene, in sostanza, che non tutte le comunicazioni tra la Commissione e le autorità dei Paesi Bassi fanno parte del fascicolo relativo al caso del bitume. Orbene, al riguardo, è sufficiente rilevare che la ricorrente non ha chiesto di avere accesso ad una qualsivoglia comunicazione tra la Commissione e le autorità dei Paesi Bassi, bensì, precisamente e unicamente, alle comunicazioni rientranti nell'ambito del caso del bitume.

43 Inoltre, occorre ricordare che la ricorrente figurava tra i destinatari della decisione della Commissione nel caso del bitume e che, nella sua qualità di parte in tale causa, essa disponeva di un diritto di accesso specifico e limitato in forza delle disposizioni del considerando 32 e dell'articolo 27 del regolamento n. 1/2003 nonché dell'articolo 15, paragrafo 2, del regolamento n. 773/2004. Sarebbe quindi contrario allo spirito dei regolamenti n. 1/2003 e n. 773/2004 il fatto che un richiedente utilizzi le disposizioni del regolamento n. 1049/2001 per eludere le norme di riservatezza introdotte da detti regolamenti e ottenere la comunicazione di documenti considerati riservati nell'ambito di un procedimento di applicazione dell'articolo 101 TFUE (v., in tal senso, sentenza del 27 febbraio 2014, Commissione/EnBW, C-365/12 P, EU:C:2014:112, punto 88).

44 Dall'altro lato, è sufficiente rilevare che la ricorrente non ha presentato alcun argomento diretto a dimostrare l'esistenza di un interesse pubblico prevalente. Essa si è limitata, infatti, ad affermare che le sue domande di accesso erano giustificate dall'esistenza di reclami presentati contro di essa da clienti diretti e indiretti, del resto senza dimostrare l'esistenza di tali reclami. È certamente vero che l'esistenza dei diritti della difesa presenta di per sé un interesse generale. Tuttavia, il fatto che tali diritti si manifestino nel caso di specie attraverso l'interesse soggettivo della ricorrente a difendersi nell'ambito di procedimenti risarcitori implica che l'interesse di cui essa si avvale non è un interesse generale, ma un interesse privato (sentenza del 6 luglio 2006, Franchet e Byk/Commissione, T-391/03 e T-70/04, EU:T:2006:190, punto 138).

Sulle modalità di applicazione della presunzione generale di riservatezza invocata dalla Commissione

45 Per quanto riguarda la questione se la Commissione abbia omesso di rispettare gli obblighi derivanti dalla sentenza del 28 maggio 2020, Campbell/Commissione (T-701/18, EU:T:2020:224), occorre ricordare che da detta sentenza risulta che, qualora un'istituzione ritenga applicabile una presunzione generale di riservatezza, essa è in grado di rispondere in modo globale a una domanda di accesso, nel senso che tale presunzione la esime dal fornire spiegazioni circa le modalità con cui l'accesso a un documento oggetto di tale domanda arreca concretamente pregiudizio all'interesse tutelato. Ciononostante, l'applicazione di una presunzione di riservatezza non può essere interpretata nel senso di consentire all'istituzione di rispondere in maniera complessiva che l'insieme dei documenti oggetto della domanda di accesso appartiene a un fascicolo coperto da una presunzione generale di riservatezza, senza che sia tenuta ad individuare tali documenti oppure a redigerne un elenco. Occorre infatti ritenere che, soltanto dopo aver individuato quali erano i documenti oggetto della domanda di accesso, l'istituzione può procedere alla classificazione per categoria a seconda delle loro caratteristiche comuni, della loro medesima natura o della loro appartenenza a un medesimo fascicolo e può, quindi, applicare agli stessi una presunzione generale di riservatezza. In mancanza di tale individuazione, la presunzione di riservatezza sarebbe assoluta (v., in tal senso, sentenza del 28 maggio 2020, Campbell/Commissione, T-701/18, EU:T:2020:224, punti 40, 41, 45 e 46).

46 In proposito occorre ricordare che, nella causa che ha dato luogo alla sentenza del 28 maggio 2020, Campbell/Commissione (T-701/18, EU:T:2020:224), la ricorrente aveva chiesto accesso a «tutti i documenti relativi all'osservanza o alla mancata osservanza da parte dell'Irlanda dei suoi obblighi derivanti [da varie] decisioni quadro» (v., in tal senso, sentenza del 28 maggio 2020, Campbell/Commissione, T-701/18, EU:T:2020:224, punto 59). La sua domanda di accesso era stata quindi formulata in modo generale ed astratto, riguardando tutti i documenti detenuti dalla Commissione. Pertanto, il Tribunale ha constatato che la Commissione aveva erroneamente ritenuto che tale domanda riguardasse unicamente i documenti relativi al procedimento diretto a constatare il mancato recepimento da parte dell'Irlanda delle decisioni quadro in questione.

47 Inoltre, nella sua risposta alla domanda di conferma nella causa che ha dato luogo alla sentenza del 28 maggio 2020, Campbell/Commissione (T-701/18, EU:T:2020:224), la Commissione si era limitata ad affermare che i documenti identificati come corrispondenti alla domanda della ricorrente «[contenevano] alcuni scambi di corrispondenza tra i [suoi] servizi (…) e l'Irlanda (...) relativi [a] tre procedure EU Pilot». Secondo il Tribunale, da un lato, tale formulazione non consentiva alla ricorrente di valutare se non esistessero altri documenti idonei ad essere oggetto della sua domanda, né se tutti i documenti oggetto di tale domanda riguardassero le procedure EU Pilot in questione, come risulta dal punto 56 della sentenza del 28 maggio 2020, Campbell/Commissione (T-701/18, EU:T:2020:224). Dall'altro lato, la formulazione utilizzata

dalla Commissione indicava che, per quanto riguarda l'esame della domanda di conferma della ricorrente, la Commissione si era limitata a constatare che erano state avviate alcune procedure EU Pilot riguardanti il recepimento da parte dell'Irlanda delle decisioni quadro in questione e che essa ne aveva tratto la conclusione che era applicabile una presunzione di riservatezza. Orbene, il Tribunale ha ritenuto che una siffatta risposta non fosse sufficiente per dimostrare che la Commissione aveva previamente effettuato un esame concreto della domanda della ricorrente, né che essa aveva proceduto ad una effettiva identificazione dei documenti oggetto della domanda di accesso, come risulta dal punto 57 di detta sentenza.

48 È in tale contesto che il Tribunale ha concluso che la formulazione utilizzata dalla Commissione nella sua risposta non era sufficiente per consentire alla ricorrente di identificare i documenti oggetto della sua domanda di accesso e che, pertanto, quest'ultima non era in grado di rovesciare la presunzione di riservatezza invocata dalla Commissione (v., in tal senso, sentenza del 28 maggio 2020, Campbell/Commissione, T-701/18, EU:T:2020:224, punti 58 e 65).

49 Per contro, nel caso di specie, le domande recanti i riferimenti GESTDEM 2021/4203 e GESTDEM 2021/4204 riguardano i documenti definiti dalla ricorrente nei termini ripresi al primo e al secondo trattino del precedente punto 4. Orbene, da dette domande risulta che la ricorrente ha chiesto di avere accesso a una tipologia precisa di documenti (vale a dire le comunicazioni scambiate tra la Commissione e le autorità dei Paesi Bassi), e ciò rispetto a un procedimento di applicazione dell'articolo 101 TFUE identificato in modo preciso (vale a dire il caso del bitume), a differenza della causa che ha dato luogo alla sentenza del 28 maggio 2020, Campbell/Commissione (T-701/18, EU:T:2020:224), nella quale la domanda di accesso non riguardava né una tipologia precisa di documenti, né un procedimento particolare, ma tutti i documenti riguardanti l'osservanza o la mancata osservanza, da parte di uno Stato membro, di talune decisioni quadro del Consiglio.

50 Inoltre, nella decisione impugnata, la Commissione ha individuato congiuntamente i documenti oggetto delle domande recanti i riferimenti GESTDEM 2021/4203 e GESTDEM 2021/4204, precisando, nella sua valutazione, che si trattava di scambi di corrispondenza con lo Stato dei Paesi Bassi nell'ambito del caso del bitume, comprendenti sia i documenti che essa era tenuta a scambiare con le autorità nazionali garanti della concorrenza in forza del regolamento n. 1/2003 sia la corrispondenza diretta con l'autorità dei Paesi Bassi garante della concorrenza, e che, in quanto tali, detti documenti facevano parte del fascicolo del caso del bitume ed erano coperti dalla presunzione generale di riservatezza sancita nella sentenza del 27 febbraio 2014, Commissione/EnBW (C-365/12 P, EU:C:2014:112). La Commissione ha altresì esposto i contorni di tale presunzione generale di riservatezza e la sua applicazione al caso di specie.

51 La ricorrente, del resto, non contesta che la Commissione, nell'esame concreto delle sue domande di accesso, abbia correttamente identificato i documenti oggetto delle domande recanti i riferimenti GESTDEM 2021/4203 e GESTDEM 2021/4204, ma sostiene unicamente che la Commissione avrebbe dovuto produrre un inventario o un elenco di tali documenti.

52 Orbene, a quest'ultimo riguardo, occorre rilevare che, contrariamente a quanto suggerito dalla ricorrente, dalla sentenza del 28 maggio 2020, Campbell/Commissione (T-701/18, EU:T:2020:224), non risulta che l'istituzione, l'organo o l'organismo dell'Unione che risponda a una domanda di accesso ai documenti, quando applica una presunzione generale di riservatezza, sia, in ogni caso, tenuto a fornire al richiedente un elenco dei documenti coperti da detta

presunzione. Al contrario, come risulta dal precedente punto 45, la messa a disposizione di un siffatto elenco è solo uno dei mezzi possibili per identificare i documenti richiesti, di modo che il richiedente abbia la possibilità di confutare l'applicazione di tale presunzione.

53 Così, la sentenza del 28 maggio 2020, Campbell/Commissione (T-701/18, EU:T:2020:224), precisa che la messa a disposizione di un elenco dei documenti coperti da una presunzione generale di riservatezza non è necessaria qualora i documenti considerati, quanto meno il loro tipo, risultino già dalla domanda di accesso e il richiedente abbia, in linea di principio, la possibilità di far valere che un documento non rientra nell'ambito di applicazione della presunzione generale di riservatezza (v., in tal senso, sentenza del 28 maggio 2020, Campbell/Commissione, T-701/18, EU:T:2020:224, punto 62 e giurisprudenza ivi citata).

54 Ciò si verifica nel caso di specie, dato che le domande recanti i riferimenti GESTDEM 2021/4203 e GESTDEM 2021/4204 e la decisione impugnata individuano i documenti considerati in relazione sia alla loro natura sia alla loro appartenenza al fascicolo di una data procedura di applicazione dell'articolo 101 TFUE.

55 Del resto, nell'ambito del procedimento dinanzi al Tribunale, la ricorrente non ha affatto indicato in che modo la mancata comunicazione di un elenco dei documenti in questione le avrebbe impedito di rovesciare la presunzione generale di riservatezza applicata dalla Commissione allorché essa era parte del procedimento avviato da quest'ultima nel caso del bitume. Infatti, la ricorrente era destinataria della decisione finale adottata dalla Commissione nell'ambito del caso del bitume e, di conseguenza, era coinvolta nel procedimento amministrativo che ha portato all'adozione di tale decisione. Inoltre, occorre ricordare che la Corte ha già precisato che il fatto che fosse difficile fornire la prova necessaria per confutare una presunzione non implicava, di per sé, che quest'ultima fosse assoluta (v. sentenza del 13 marzo 2019, AlzChem/Commissione, C-666/17 P, non pubblicata, EU:C:2019:196, punto 39 e giurisprudenza ivi citata). Pertanto, si deve constatare che la ricorrente era, in linea di principio, in grado di confutare la presunzione generale di riservatezza in assenza di comunicazione, da parte della Commissione, di un elenco esaustivo dei documenti in questione.

56 Per contro, dagli argomenti sviluppati nel ricorso, nell'ambito del primo motivo, risulta che un elenco dei documenti ai sensi della sentenza del 28 maggio 2020, Campbell/Commissione (T-701/18, EU:T:2020:224), non era richiesto dalla ricorrente per poter eventualmente confutare l'applicazione della presunzione generale di riservatezza da parte della Commissione. La ricorrente afferma, infatti, che tale elenco sarebbe stato destinato a consentirle di sapere «se, e all'occorrenza, quando e a quali livelli, lo Stato [aveva] avuto contatti con la Commissione», e ciò al fine di «determinare con esattezza e in modo completo l'insieme dei fatti nei quali i reclami [dei suoi clienti per i danni asseritamente causati dall'infrazione] d[ovevano] essere collocati», il che non rientra nella logica sottesa all'obbligo di identificazione dei documenti in questione sottolineato dal Tribunale nella sentenza del 28 maggio 2020, Campbell/Commissione (T-701/18, EU:T:2020:224).

57 Di conseguenza, il fatto che i documenti di cui si chiedeva la divulgazione fossero della stessa tipologia e rientrassero nel fascicolo amministrativo relativo a un procedimento di applicazione dell'articolo 101 TFUE era sufficiente, nel caso di specie, a giustificare l'applicazione della presunzione generale di riservatezza dei documenti relativi a un siffatto procedimento, senza che la Commissione fosse tenuta a fornire alla ricorrente un elenco di detti documenti.

58 Peraltro, in primo luogo, nella misura in cui gli argomenti sviluppati dalla ricorrente devono essere intesi nel senso che sostengono che, nelle sue domande recanti i riferimenti GESTDEM 2021/4203 e GESTDEM 2021/4204, la ricorrente aveva chiesto di avere accesso ad un inventario degli scambi di corrispondenza tra la Commissione e le autorità dei Paesi Bassi, tali argomenti si basano su premesse errate e devono essere respinti.

59 Infatti, da un lato, non risulta dalla formulazione delle domande recanti i riferimenti GESTDEM 2021/4203 e GESTDEM 2021/4204 (v. punto 4 *supra*) che la ricorrente abbia chiesto, in quanto tale, un inventario dei documenti contenuti nel fascicolo del caso del bitume e, più in particolare, scambi di corrispondenza tra la Commissione e le autorità dei Paesi Bassi.

60 Dall'altro lato, occorre ricordare che dalla domanda di conferma della ricorrente risulta che, quando ha contestato la mancanza di inventario dei documenti richiesti, essa ha fatto riferimento all'asserita inosservanza, da parte della Commissione, dell'obbligo di produrre un inventario dei documenti coperti dalla presunzione generale di riservatezza che, a suo avviso, derivava dalla sentenza del 28 maggio 2020, Campbell/Commissione (T-701/18, EU:T:2020:224), e non a un documento che, in quanto tale, sarebbe stato coperto dalle sue domande recanti i riferimenti GESTDEM 2021/4203 e GESTDEM 2021/4204.

61 In secondo luogo, poiché la Commissione non è stata obbligata a fornire un elenco dei documenti oggetto delle domande GESTDEM 2021/4203 e GESTDEM 2021/4204, anche l'argomento della ricorrente relativo ad un'insufficienza di motivazione del rifiuto di produrre tale elenco, che la Commissione chiede al Tribunale di dichiarare irricevibile, deve essere respinto senza che sia necessario pronunciarsi sulla sua ricevibilità.

62 Da tutto quanto precede risulta che occorre integralmente respingere il primo e il secondo motivo del ricorso e, pertanto, il ricorso nel suo insieme.

Sulle spese

63 Ai sensi dell'articolo 134, paragrafo 1, del regolamento di procedura del Tribunale, la parte soccombente è condannata alle spese se ne è stata fatta domanda.

64 Poiché la ricorrente è rimasta soccombente, occorre condannarla alle spese, conformemente alla domanda della Commissione.

Per questi motivi,

IL TRIBUNALE (Seconda Sezione ampliata)

dichiara e statuisce:

1) Il ricorso è respinto.

2) La TotalEnergies Marketing Nederland NV è condannata alle spese.

Papasavvas Marcoulli Norkus

Valasidis Spangsberg Grønfeldt

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo il 2 ottobre 2024.

Firme