Zbirka odločb sodne prakse

SODBA SPLOŠNEGA SODIŠČA (drugi razširjeni senat)

z dne 2. oktobra 2024*

„Dostop do dokumentov – Uredba (ES) št. 1049/2001 – Dokumenti v zvezi s postopkom na podlagi člena 101 PDEU – Zavrnitev dostopa – Izjema v zvezi z varstvom namena inšpekcij, preiskav in revizij – Izjema v zvezi z varstvom poslovnih interesov tretje stranke – Splošna domneva zaupnosti – Obveznost opredelitve dokumentov, za katere velja domneva, in predložitve seznama teh dokumentov“

V zadevi T-332/22,

TotalEnergies Marketing Nederland NV s sedežem v Haagu (Nizozemska), ki jo zastopa M. van Heezik, odvetnica,

tožeča stranka,

proti

Evropski komisiji, ki jo zastopajo P. Van Nuffel, M. Burón Pérez in A.-C. Simon, agenti,

tožena stranka,

SPLOŠNO SODIŠČE (drugi razširjeni senat),

v sestavi S. Papasavvas, predsednik, A. Marcoulli, sodnica, R. Norkus, W. Valasidis (poročevalec), sodnika, in L. Spangsberg Grønfeldt, sodnica,

sodni tajnik: V. Di Bucci,

na podlagi pisnega dela postopka,

na podlagi tega, da stranki v roku treh tednov od vročitve obvestila o koncu pisnega dela postopka nista vložili predloga, naj se opravi obravnava, in odločitve v skladu s členom 106(3) Poslovnika Splošnega sodišča, da bo odločeno brez ustnega dela postopka,

izreka naslednjo

* Jezik postopka: nizozemščina.

Sodbo

1 Tožeča stranka, družba TotalEnergies Marketing Nederland NV, s tožbo na podlagi člena 263 PDEU predlaga razglasitev ničnosti Sklepa Evropske komisije C(2022) 1949 final z dne 23. marca 2022, s katerim so bile na podlagi člena 4 Uredbe Evropskega parlamenta in Sveta (ES) št. 1049/2001 z dne 30. maja 2001 o dostopu javnosti do dokumentov Evropskega parlamenta, Sveta in Komisije (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 1, zvezek 3, str. 331) zavrnjene njene potrdilne prošnje za dostop do dokumentov (v nadaljevanju: izpodbijani sklep).

Dejansko stanje

2 Komisija je 13. septembra 2006 sprejela odločbo v zvezi s postopkom na podlagi člena 101 PDEU (Zadeva COMP/F/38.456 – Bitumen – (NL)), s katero je ugotovila, da je več podjetij, med njimi tudi tožeča stranka, sodelovalo pri kršitvi člena 101 PDEU, in tem podjetjem naložila globe (v nadaljevanju: zadeva bitumen).

3 Tožeča stranka je 24. junija 2021 vložila pet prošenj za dostop do dokumentov v zvezi z zadevo bitumen.

4 Kot je razvidno iz prošenj, ki jih je vložila tožeča stranka, je bilo v njih navedeno:

– „Kar zadeva (predhodno) preiskavo in sprejetje odločitve v zadevi bitumen (COMP/F/38.456 – Bitumen – (NL)): komunikacija med [Komisijo] in nizozemskim organom, pristojnim za konkurenco (zdaj organ za potrošnike in trg), in/ali drugimi službami Nizozemske v zvezi s pomočjo nizozemskega organa, pristojnega za konkurenco, pri (pripravah) pregledov podjetij, ki jih izvaja Komisija v okviru (predhodne) preiskave o morebitnih kršitvah evropskega konkurenčnega prava“ (prošnja, ki jo je Komisija evidentirala pod referenčno številko GESTDEM 2021/4203);

– „Kar zadeva zadevo bitumen (COMP/F/38.456 – Bitumen – (NL)): dopolnitve z informacijami in zahtevami po informacijah ali drugo komunikacijo, ki se nanašajo na (predhodno) preiskavo in odločbo v zadevi bitumen, ki jih je [Komisija] pripravila v obdobju med predhodno preiskavo in končno odločbo z dne 13. septembra 2006 ali jih je izdal nizozemski organ, pristojen za konkurenco (tudi kot član Svetovalnega odbora [za omejevalna ravnanja in prevladujoče položaje]) in/ali druge službe Nizozemske“ (prošnja, ki jo je Komisija evidentirala pod referenčno številko GESTDEM 2021/4204);

– „Kar zadeva (predhodno) preiskavo in sprejetje odločitve v zadevi bitumen (COMP/F/38.456 – Bitumen – (NL)): postopek in/ali podrobna pravila delovanja Svetovalnega odbora za omejevalna ravnanja in prevladujoče položaje, ki so veljali v času (predhodne) preiskave in/ali postopka odločanja v zadevi bitumen“ (prošnja, ki jo je Komisija evidentirala pod referenčno številko GESTDEM 2021/4205);

– „Kar zadeva (predhodno) preiskavo in sprejetje odločitve v zadevi bitumen (COMP/F/38.456 – Bitumen – (NL)): vabilo ali vabili na sestanka, vključno z vabilom ali vabiloma na 414. in 415. zasedanje Svetovalnega odbora [za omejevalna ravnanja in prevladujoče položaje] 4. oziroma 11. septembra 2006, na katerih je Svetovalni odbor [za omejevalna ravnanja in prevladujoče položaje] podal mnenje o predhodnem osnutku odločbe (vključno s (seznamom) dokumentov,

ki so mu bili poslani s tem predhodnim osnutkom v skladu s členom 14(3) Uredbe št. 1/2003“ (prošnja, ki jo je Komisija evidentirala pod referenčno številko GESTDEM 2021/4206);

– „Kar zadeva (predhodno) preiskavo in sprejetje odločitve v zadevi bitumen (COMP/F/38.456 – Bitumen – (NL)): seznam ali seznama udeležencev (vključno z nacionalnimi organi, pristojnimi za konkurenco), ki so se udeležili predstavitev 15. in 16. junija 2005 glede obvestila o ugotovitvah o možnih kršitvah v zadevi bitumen“ (prošnja, ki jo je Komisija evidentirala pod referenčno številko GESTDEM 2021/4207).

5 Komisija je s sklepom z dne 4. julija 2021 zavrnila prošnje z referenčnimi številkami GESTDEM 2021/4203, GESTDEM 2021/4204, GESTDEM 2021/4206 in GESTDEM 2021/4207 z obrazložitvijo, da za zahtevane dokumente veljajo izjeme iz člena 4(2), tretja alinea, in člena 4(3) Uredbe št. 1049/2001, in se je za to sklicevala na splošno domnevo zaupnosti dokumentov iz upravnega spisa v zvezi s postopkom na podlagi člena 101 PDEU. Komisija pa je v zvezi s prošnjo z referenčno številko GESTDEM 2021/4205 navedla, da se zahtevani dokumenti ne nanašajo posebej na zadevo bitumen in so javni, ter napotila na spletne strani, na katerih so ti dokumenti dostopni.

6 Tožeča stranka je z dopisom z dne 25. avgusta 2021 vložila potrdilno prošnjo (v nadaljevanju: potrdilna prošnja) v skladu s členom 7(2) Uredbe št. 1049/2001, s katero je Komisijo pozvala, naj ponovno preuči sklep z dne 4. julija 2021. Tožeča stranka je v potrdilni prošnji grajala dejstvo, da ji Komisija v skladu s sodbo z dne 28. maja 2020, Campbell/Komisija (T-701/18, EU:T:2020:224), ni posredovala popisa dokumentov, za katere velja splošna domneva zaupnosti, in izpodbijala dejstvo, da naj bi za dokumente, na katere se nanašata prošnji z referenčnima številkama GESTDEM 2021/4203 in GESTDEM 2021/4204, veljala splošna domneva zaupnosti, ki jo je uporabila Komisija.

7 Komisija je 23. marca 2022 sprejela izpodbijani sklep, s katerim je potrdilno prošnjo zavrnila. Komisija je v tem sklepu na eni strani navedla, da so dokumenti, na katere se nanašata prošnji z referenčnima številkama GESTDEM 2021/4203 in GESTDEM 2021/4204, komunikacija med njo in nizozemskim organom, pristojnim za konkurenco, ali drugimi nizozemskimi organi v okviru zadeve bitumen in da so dokumenti, na katere se nanašata prošnji z referenčnima številkama GESTDEM 2021/4206 in GESTDEM 2021/4207, dva dokumenta oziroma dokument, za katere je Komisija navedla naravo, datum in številko. Na drugi strani je Komisija navedla, da je zavrnitev dostopa do teh dokumentov temeljila na izjemah iz člena 4(2), prva in tretja alinea, Uredbe št. 1049/2001, pri čemer se je oprla na splošno domnevo zaupnosti dokumentov iz upravnega spisa v zvezi s postopkom na podlagi člena 101 PDEU. Poleg tega je Komisija opozorila, da so dokumenti, na katere se nanaša prošnja z referenčno številko GESTDEM 2021/4205, že javni in dostopni.

Predlogi strank

8 Tožeča stranka Splošnemu sodišču predlaga, naj:

– izpodbijani sklep razglasi za ničen in „zagotovi razkritje zadevnih dokumentov“;

– Komisiji naloži plačilo stroškov.

9 Komisija Splošnemu sodišču predlaga, naj:

– ugotovi, da je predlog, naj se ji naloži, naj odobri dostop do zadevnih dokumentov, nedopusten;

– v preostalem tožbo zavrne;

– tožeči stranki naloži plačilo stroškov.

Pravo

Pristojnost Splošnega sodišča

10 Tožeča stranka s prvim tožbenim predlogom Splošnemu sodišču predlaga, naj „zagotovi razkritje zadevnih dokumentov“. Komisija meni, da je treba tak predlog, ki ni v pristojnosti Splošnega sodišča, zavrniti kot „nedopusten“.

11 V zvezi s tem in kot trdi Komisija, zadostuje opozoriti, da Splošno sodišče v okviru nadzora zakonitosti, ki temelji na členu 263 PDEU, ni pristojno za izdajo odredb institucijam, organom, uradom in agencijam Unije (glej sklep z dne 26. oktobra 1995, Pevasa in Inpesca/Komisija, C-199/94 P in C-200/94 P, EU:C:1995:360, točka 24 in navedena sodna praksa, in sodbo z dne 25. septembra 2018, Švedska/Komisija, T-260/16, EU:T:2018:597, točka 104 in navedena sodna praksa). Zadevna institucija mora namreč v skladu s členom 266 PDEU sprejeti ukrepe, potrebne za izvršitev sodbe, izdane v okviru ničnostne tožbe (glej sodbo z dne 25. septembra 2018, Amicus Therapeutics UK in Amicus Therapeutics/EMA, T-33/17, neobjavljena, EU:T:2018:595, točka 19 in navedena sodna praksa).

12 Iz tega sledi, da je treba predlog tožeče stranke, naveden v točki 10 zgoraj, zavreči, ker Splošno sodišče za odločanje o njem ni pristojno.

Utemeljenost

13 Tožeča stranka v utemeljitev tožbe navaja dva tožbena razloga, od katerih se prvi nanaša na to, da je zavrnitev Komisije, da predloži seznam zahtevanih dokumentov, nezakonita in da je ta zavrnitev neobrazložena, drugi pa na nezakonito uporabo splošne domneve zaupnosti dokumentov, na katere se nanašata prošnji z referenčnima številkama GESTDEM 2021/4203 in GESTDEM 2021/4204. Ta tožbena razloga je treba preučiti skupaj, ker se v okoliščinah obravnavane zadeve v bistvu nanašata na možnost Komisije, da uporabi splošno domnevo zaupnosti (drugi tožbeni razlog), in na podrobna pravila za uporabo take domneve (prvi tožbeni razlog).

14 Tožeča stranka v okviru drugega tožbenega razloga v bistvu trdi, da je Komisija napačno ugotovila, da za dokumente, ki so predmet prošenj z referenčnima številkama GESTDEM 2021/4203 in GESTDEM 2021/4204, velja splošna domneva zaupnosti. Natančneje, tožeča stranka izpodbija, da je komunikacija med Komisijo in nizozemskimi organi, pristojnimi za konkurenco, del upravnega spisa v zadevi bitumen, in Komisiji očita, da ni obrazložila, zakaj posebej zaprošenih dokumentov ni mogoče razkriti.

15 Tožeča stranka v okviru prvega tožbenega razloga v bistvu trdi, da je Komisija napačno uporabila pravo, ker ni predložila popisa zaprošenih dokumentov in te opustitve ni ustrezno obrazložila. V utemeljitev svojih trditev se tožeča stranka sklicuje na sodbo z dne 28. maja 2020, Campbell/Komisija (T-701/18, EU:T:2020:224), ki po njenem mnenju Komisiji nalaga obveznost predložitve popisa. Ta popis naj bi tožeči stranki po njenem mnenju omogočal, da ovrže splošno domnevo zaupnosti.

16 Komisija trditve tožeče stranke prereka.

17 Najprej je treba navesti, da se drugi tožbeni razlog sicer izrecno nanaša le na prošnji z referenčnima številkama GESTDEM 2021/4203 in GESTDEM 2021/4204, vendar se trditve, ki jih je tožeča stranka navedla v okviru prvega tožbenega razloga, prav tako nanašajo le na izmenjave med Komisijo in nizozemskimi organi, ki so predmet teh prošenj. Ker torej odgovor Komisije v izpodbijanem sklepu na prošnje z referenčnimi oznakami GESTDEM 2021/4205, GESTDEM 2021/4206 in GESTDEM 2021/4207 ni neposredno ali posredno zajet v trditvah tožeče stranke, je treba ugotoviti, da je predmet tožbe omejen le na odgovor, ki ga je Komisija v izpodbijanem sklepu podala na prošnji z referenčnima številkama GESTDEM 2021/4203 in GESTDEM 2021/4204.

Uvodne ugotovitve

18 Spomniti je treba, da je iz uvodne izjave 2 Uredbe št. 1049/2001 razvidno, da preglednost zagotavlja, da so institucije Unije deležne večje zakonitosti ter so učinkovitejše in bolj odgovorne državljanom Unije v demokratičnem sistemu. V ta namen člen 1 te uredbe določa, da je njen namen javnosti podeliti pravico do čim širšega dostopa do dokumentov institucij Unije (glej sodbo z dne 22. januarja 2020, MSD Animal Health Innovation in Intervet international/EMA, C-178/18 P, EU:C:2020:24, točki 50 in 51 ter navedena sodna praksa).

19 Iz člena 4 Uredbe št. 1049/2001, ki določa ureditev izjem v zvezi s tem, je razvidno, da tudi za to pravico do dostopa veljajo nekatere omejitve na podlagi javnega ali zasebnega interesa. Ker take izjeme odstopajo od načela čim širšega dostopa javnosti do dokumentov, jih je treba razlagati in uporabljati ozko (glej sodbo z dne 22. januarja 2020, MSD Animal Health Innovation in Intervet international/EMA, C-178/18 P, EU:C:2020:24, točki 52 in 53 ter navedena sodna praksa).

20 V zvezi s tem je treba opozoriti, da če se institucija, organ, urad ali agencija Unije, ki ji je predložena prošnja za dostop do dokumenta, odloči, da bo to prošnjo zavrnila na podlagi katere od izjem iz člena 4 Uredbe št. 1049/2001, mora načeloma pojasniti, zakaj bi dostop do tega dokumenta lahko konkretno in dejansko posegel v interes, ki je varovan s to izjemo, saj mora biti nevarnost takega posega razumno predvidljiva, in ne le hipotetična (glej sodbo z dne 22. januarja 2020, MSD Animal Health Innovation in Intervet international/EMA, C-178/18 P, EU:C:2020:24, točka 54 in navedena sodna praksa).

21 Vendar je Sodišče priznalo, da se v nekaterih primerih ta institucija, organ, urad ali agencija Unije v zvezi s tem vseeno lahko opre na splošne domneve, ki se uporabljajo za nekatere kategorije dokumentov, saj lahko za prošnje za razkritje, ki se nanašajo na dokumente iste vrste, veljajo podobne splošne ugotovitve (glej sodbo z dne 22. januarja 2020, MSD Animal Health Innovation in Intervet international/EMA, C-178/18 P, EU:C:2020:24, točka 55 in navedena sodna praksa).

22 Takšne splošne domneve so tako namenjene temu, da lahko zadevna institucija, organ, urad ali agencija Unije ugotovi, da bi razkritje nekaterih kategorij dokumentov načeloma posegalo v interes, ki je varovan z izjemo, na katero se sklicuje, in se pri tem opre na te splošne ugotovitve, ne da bi morala konkretno in posamično preizkusiti vsakega od zahtevanih dokumentov (glej sodbo z dne 22. januarja 2020, MSD Animal Health Innovation in Intervet international/EMA, C-178/18 P, EU:C:2020:24, točka 56 in navedena sodna praksa).

23 Ker splošne domneve pomenijo izjemo od obveznosti zadevne institucije Unije, da konkretno in posamično preuči vsak dokument, na katerega se nanaša prošnja za dostop, in splošneje, od načela čim širšega dostopa javnosti do dokumentov, ki jih hranijo institucije Unije, jih je treba razlagati in uporabljati ozko (sodba z dne 4. septembra 2018, ClientEarth/Komisija, C-57/16 P, EU:C:2018:660, točka 80).

24 Obstoj splošne domneve zaupnosti ne izključuje možnosti, da se dokaže, da za dokument, katerega razkritje je zaprošeno, ta domneva ne velja ali da prevlada javni interes za razkritje tega dokumenta v skladu s členom 4(2) Uredbe št. 1049/2001 (sodba z dne 28. junija 2012, Komisija/Éditions Odile Jacob, C-404/10 P, EU:C:2012:393, točka 126).

25 Sodišče je priznalo obstoj splošnih domnev zaupnosti za pet kategorij dokumentov, in sicer, prvič, za dokumente iz upravnega spisa v zvezi s postopkom nadzora državnih pomoči, drugič, za vloge, vložene pred sodiščem Unije med sodnim postopkom, dokler ta poteka, tretjič, za dokumente, ki si jih izmenjujejo Komisija in priglasitelji ali tretje osebe v okviru nadzora koncentracij podjetij, četrtič, za dokumente, ki se nanašajo na predhodno fazo postopka zaradi neizpolnitve obveznosti, vključno z dokumenti, ki si jih izmenjata Komisija in zadevna država članica v okviru postopka EU Pilot, in petič, za dokumente v zvezi s postopkom na podlagi člena 101 PDEU. V vsakem od teh primerov se je zadevna zavrnitev dostopa nanašala na vse dokumente, ki so bili jasno opredeljeni s tem, da so spadali v spis v zvezi z upravnim ali sodnim postopkom, ki je potekal (glej v tem smislu sodbo z dne 4. septembra 2018, ClientEarth/Komisija, C-57/16 P, EU:C:2018:660, točka 81).

26 Natančneje, Sodišče je v zvezi s postopki uporabe pravil o konkurenci ugotovilo, da se splošna domneva zaupnosti uporablja za prošnjo za dostop do vseh dokumentov iz spisa v zvezi s postopkom na podlagi člena 101 PDEU (glej v tem smislu sodbo z dne 27. februarja 2014, Komisija/EnBW, C-365/12 P, EU:C:2014:112, točka 81).

27 V zvezi s tem je Sodišče navedlo, da bi splošen dostop na podlagi Uredbe št. 1049/2001 do dokumentov iz spisa v zvezi s postopkom na podlagi člena 101 PDEU ogrozil ravnotežje, ki ga je zakonodajalec Unije v Uredbi Sveta (ES) št. 1/2003 z dne 16. decembra 2002 o izvajanju pravil konkurence iz členov [101] in [102 PDEU] (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 8, zvezek 2, str. 205) ter Uredbi Komisije (ES) št. 773/2004 z dne 7. aprila 2004 v zvezi z vodenjem postopkov Komisije v skladu s členoma [101] in [102 PDEU] (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 8, zvezek 3, str. 81) želel zagotoviti med obveznostjo zadevnih podjetij, da Komisiji posredujejo poslovne informacije, ki so morda občutljive, da bi ta lahko dokazala obstoj omejevalnega sporazuma in presodila njegovo združljivost z navedeno določbo, na eni strani, in jamstvom okrepljenega varstva informacij, ki so bile posredovane Komisiji, iz naslova poklicne tajnosti in poslovne skrivnosti, na drugi strani (glej v tem smislu sodbo z dne 27. februarja 2014, Komisija/EnBW, C-365/12 P, EU:C:2014:112, točka 90).

28 Sodišče je torej ugotovilo, da je Komisija za namene uporabe izjem iz člena 4(2), prva in tretja alinea, Uredbe št. 1049/2001 upravičeno domnevala – ne da bi opravila konkreten in posamičen preizkus vsakega od dokumentov iz spisa v zvezi s postopkom na podlagi člena 101 PDEU – da bi

razkritje teh dokumentov načeloma oslabilo varstvo poslovnih interesov podjetij, ki so vključena v tak postopek, in varstvo namena preiskav v zvezi s tem postopkom (glej v tem smislu sodbo z dne 27. februarja 2014, Komisija/EnBW, C-365/12 P, EU:C:2014:112, točka 93).

29 Tožbena razloga tožeče stranke je treba preučiti ob upoštevanju teh načel.

Kršitev načela obveznosti obrazložitve

30 V zvezi z obrazložitvijo izpodbijanega sklepa je treba opozoriti, da mora biti obrazložitev, ki se zahteva s členom 296 PDEU in členom 41(2)(c) Listine Evropske unije o temeljnih pravicah, prilagojena naravi zadevnega akta ter mora jasno in nedvoumno izražati razlogovanje institucije, ki je zadevni akt izdala, tako da se lahko zadevne osebe seznanijo z utemeljitvijo sprejetega ukrepa in da lahko sodišče Unije opravi nadzor (sodba z dne 25. novembra 2020, Bronckers/Komisija, T-166/19, EU:T:2020:557, točka 22).

31 Ugotoviti pa je treba, da je v obravnavani zadevi Komisija v izpodbijanem sklepu, kot je razvidno iz točke 7 zgoraj, najprej opredelila zaprošene dokumente in nato tožeči stranki pojasnila, da so ti dokumenti del upravnega spisa v zvezi s postopkom na podlagi člena 101 PDEU. Komisija je nazadnje navedla, da je na podlagi preučitve prošenj ugotovila, da za zahtevane dokumente veljajo izjeme iz člena 4(2), prva in tretja alinea, Uredbe št. 1049/2001 in splošna domneva zaupnosti, določena v sodbi z dne 27. februarja 2014, Komisija/EnBW (C-365/12 P, EU:C:2014:112).

32 Iz tega sledi, da izpodbijani sklep vsebuje zadostno obrazložitev v smislu sodne prakse, navedene v točki 30 zgoraj, ker so v njem opredeljeni zadevni dokumenti in razlogi za zavrnitev dostopa s strani Komisije v skladu s členom 4 Uredbe št. 1049/2001 z uporabo splošne domneve zaupnosti. Trditve tožeče stranke, ki se nanašajo na nezadostno obrazložitev, je torej treba zavrniti, ne da bi se bilo treba izreči o njihovi dopustnosti, ki jo Komisija izpodbija.

Uporaba splošne domneve zaupnosti, na katero se sklicuje Komisija

33 Glede vprašanja, ali dokumenti, na katere se nanašata prošnji z referenčnima oznakama GESTDEM 2021/4203 in GESTDEM 2021/4204, spadajo na področje uporabe splošne domneve zaupnosti, ki jo je uporabila Komisija, je treba navesti, da so navedeni dokumenti, kot je razvidno iz prošenj tožeče stranke in izpodbijanega sklepa, komunikacija med Komisijo in nizozemskim organom, pristojnim za konkurenco (ali drugimi nizozemskimi organi), v okviru preiskave, na podlagi katere je bila sprejeta končna odločba z dne 13. septembra 2006 v zvezi z zadevo bitumen.

34 Natančneje, iz navedenih prošenj je razvidno, da gre pri zadevnih dokumentih za izmenjave med Komisijo in nizozemskimi organi glede predhodne preiskave, vključno s pregledi in zahtevami po informacijah, ter glede sprejetja odločitve v zadevi bitumen. Kot je Komisija navedla v izpodbijanem sklepu, so takšni dokumenti del korespondence med Komisijo in nizozemskimi organi v okviru navedene zadeve.

35 V zvezi s tem je dovolj spomniti, da Komisija v okviru preiskave, katere namen je uporaba člena 101 PDEU, v skladu s členom 11(2) Uredbe št. 1/2003 organom, pristojnim za konkurenco v državah članicah, pošlje kopijo vseh najpomembnejših dokumentov, ki jih zbere zaradi sprejetja odločbe. Poleg tega lahko Komisija v skladu s členom 12(1) navedene uredbe z nacionalnimi

organi, pristojnimi za konkurenco, izmenjuje vse informacije. Nazadnje, v skladu s členom 20(3) iste uredbe Komisija obvesti organ, pristojen za konkurenco v državi članici, na ozemlju katere se bo izvajal pregled.

36 Zato so dokumenti, kakršni so tisti, za katere je v obravnavani zadevi zaprosila tožeča stranka v zvezi z izmenjavami med Komisijo in nizozemskimi organi v okviru preiskave v zvezi z zadevo bitumen, ki se nanašajo na preglede, zahteve po informacijah, dopolnitve in sprejetje odločitve v navedeni zadevi, dokumenti, ki očitno spadajo v postopek na podlagi člena 101 PDEU in ki so zato glede na svojo naravo del upravnega spisa Komisije v zvezi z navedeno zadevo.

37 V zvezi z zadnjenavedenim je namreč iz člena 27(2) Uredbe št. 1/2003 razvidno, da je v okviru preiskave Komisije v zvezi z uporabo člena 101 PDEU korespondenca med Komisijo in organi, pristojnimi za konkurenco v državah članicah, ali med njimi, vključno z dokumenti, ki so sestavljeni v skladu s členoma 11 in 14 navedene uredbe, del interne dokumentacije iz spisa Komisije (glej v tem smislu sodbo z dne 27. februarja 2014, Komisija/EnBW, C-365/12 P, EU:C:2014:112, točka 86). Poleg tega je iz točk 1 in 15 Obvestila Komisije o pravilih za vpogled v spis Komisije v zadevah na podlagi členov [101] in [102 PDEU], členov 53, 54 in 57 Sporazuma EGP in Uredbe Sveta (ES) št. 139/2004 (UL 2005, C 325, str. 7) razvidno, da korespondenca med Komisijo in drugimi javnimi organi, kot je korespondenca z organi, pristojnimi za konkurenco, ali drugimi organi držav članic, ki poteka med preiskavo, spada med nedostopne interne dokumente, ki so del spisa Komisije.

38 Kot pa je bilo opozorjeno v točki 26 zgoraj, je Sodišče v okviru uporabe določb Uredbe št. 1049/2001 priznalo obstoj splošne domneve zaupnosti dokumentov iz spisa v zvezi s postopkom na podlagi člena 101 PDEU, med katerimi je tudi komunikacija med Komisijo in nacionalnimi organi (glej v tem smislu sodbo z dne 27. februarja 2014, Komisija/EnBW, C-365/12 P, EU:C:2014:112, točki 16 in 81).

39 Iz vseh zgornjih preudarkov izhaja, da se je Komisija v obravnavani zadevi upravičeno sklicevala na obstoj splošne domneve zaupnosti na podlagi člena 4(2), prva in tretja alinea, Uredbe št. 1049/2001, v skladu s katero bi razkritje dokumentov iz upravnega spisa v zadevi bitumen načeloma oslabilo, prvič, varstvo namena inšpekcij, preiskav in revizij ter, drugič, varstvo poslovnih interesov.

40 Trditve, ki jih navaja tožeča stranka, te ugotovitve ne morejo ovreči.

41 Res je namreč, kot je bilo navedeno v točki 24 zgoraj, da uporaba splošne domneve zaupnosti ne izključuje pravice dokazati ne le, da za dani dokument, katerega razkritje je zaprošeno, navedena domneva ne velja, ampak tudi, da obstaja prevladujoč javni interes za razkritje zadevnega dokumenta.

42 Vendar tožeča stranka, da bi dokazala, da za zaprošene dokumente splošna domneva zaupnosti ne velja, po eni strani v bistvu trdi, da celotna komunikacija med Komisijo in nizozemskimi organi ni del spisa v zadevi bitumen. V zvezi s tem pa zadošča navesti, da tožeča stranka ni zaprosila za dostop do kakršne koli komunikacije med Komisijo in nizozemskimi organi, ampak prav in izključno do komunikacije, vključene v zadevo bitumen.

43 Poleg tega je treba opozoriti, da je bila tožeča stranka med naslovniki odločbe Komisije v zadevi bitumen in da je kot stranka v tej zadevi imela posebno in omejeno pravico do dostopa na podlagi uvodne izjave 32 in člena 27 Uredbe št. 1/2003 ter člena 15(2) Uredbe št. 773/2004. Tako bi bilo

v nasprotju z duhom uredb št. 1/2003 in št. 773/2004, če bi prosilec uporabil določbe Uredbe št. 1049/2001, da bi zaobšel pravila o zaupnosti, določena z navedenima uredbama, in dosegel posredovanje dokumentov, ki se štejejo za zaupne v okviru postopka na podlagi člena 101 PDEU (glej v tem smislu sodbo z dne 27. februarja 2014, Komisija/EnBW, C-365/12 P, EU:C:2014:112, točka 88).

44 Po drugi strani zadošča navesti, da tožeča stranka ni predložila nobene trditve, s katero bi dokazala obstoj prevladujočega javnega interesa. Tožeča stranka je namreč zgolj navedla, da so njene prošnje za dostop utemeljene z obstojem zahtevkov, ki so jih zoper njo vložile neposredne in posredne stranke, ne da bi dokazala obstoj teh zahtevkov. Res je, da obstoj pravice do obrambe sam po sebi pomeni splošni interes. Vendar dejstvo, da se te pravice v obravnavani zadevi izražajo s subjektivnim interesom tožeče stranke, da se brani v okviru odškodninskih postopkov, pomeni, da interes, ki ga uveljavlja, ni splošni interes, ampak zasebni interes (sodba z dne 6. julija 2006, Franchet in Byk/Komisija, T-391/03 in T-70/04, EU:T:2006:190, točka 138).

Podrobna pravila za uporabo splošne domneve zaupnosti, na katero se sklicuje Komisija

45 V zvezi z vprašanjem, ali Komisija ni izpolnila obveznosti, ki izhajajo iz sodbe z dne 28. maja 2020, Campbell/Komisija (T-701/18, EU:T:2020:224), je treba opozoriti, da iz navedene sodbe izhaja, da lahko institucija, kadar meni, da se uporabi splošna domneva zaupnosti, na prošnjo za dostop odgovori na splošno, tako da je na podlagi te domneve izvzeta od tega, da pojasni, kako bi dostop do dokumenta, na katerega se nanaša ta prošnja, konkretno posegel v varovani interes. Vendar uporabe domneve zaupnosti ni mogoče razlagati tako, da instituciji omogoča, da na splošno odgovori, da vsi dokumenti, na katere se nanaša prošnja za dostop, spadajo v spis, za katerega velja splošna domneva zaupnosti, ne da bi morala te dokumente opredeliti ali sestaviti seznam teh dokumentov. Ugotoviti je namreč treba, da lahko institucija šele potem, ko ugotovi, na katere dokumente se nanaša prošnja za dostop, slednje uvrsti v kategorije na podlagi njihovih skupnih značilnosti, enake narave ali pripadnosti istemu spisu in lahko zanje uporabi splošno domnevo zaupnosti. Če take opredelitve ne bi bilo, bi bila domneva zaupnosti neizpodbojna (glej v tem smislu sodbo z dne 28. maja 2020, Campbell/Komisija, T-701/18, EU:T:2020:224, točke 40, 41, 45 in 46).

46 V zvezi s tem je treba opozoriti, da je tožeča stranka v zadevi, v kateri je bila izdana sodba z dne 28. maja 2020, Campbell/Komisija (T-701/18, EU:T:2020:224), zaprosila za dostop do „vse[h] dokument[ov] v zvezi s tem, ali Irska izpolnjuje ali ne izpolnjuje obveznosti na podlagi [več] okvirnih sklepov“ (glej v tem smislu sodbo z dne 28. maja 2020, Campbell/Komisija, T-701/18, EU:T:2020:224, točka 59). Njena prošnja za dostop je bila torej oblikovana splošno in abstraktno ter se je nanašala na vse dokumente, ki jih je imela Komisija. Tako je Splošno sodišče ugotovilo, da je Komisija napačno ugotovila, da se ta prošnja nanaša le na dokumente v zvezi s postopkom za ugotovitev, da Irska ni prenesla zadevnih okvirnih sklepov.

47 Poleg tega se je Komisija v odgovoru na potrdilno prošnjo v zadevi, v kateri je bila izdana sodba z dne 28. maja 2020, Campbell/Komisija (T-701/18, EU:T:2020:224), zadovoljila s trditvijo, da dokumenti, za katere je bilo ugotovljeno, da ustrezajo prošnji tožeče stranke, „vsebujejo izmenjave med [njenimi] službami in Irsko v zvezi s tremi postopki EU Pilot“. Po mnenju Splošnega sodišča na eni strani tožeča stranka na podlagi takšne formulacije ni mogla oceniti niti tega, ali ne obstajajo drugi dokumenti, na katere bi se lahko nanašala njena prošnja, niti tega, ali so se vsi dokumenti, na katere se nanaša ta prošnja, nanašali na zadevne postopke EU Pilot, kot je razvidno iz točke 56 sodbe z dne 28. maja 2020, Campbell/Komisija (T-701/18, EU:T:2020:224). Na drugi strani, v besedilu, ki ga je uporabila Komisija, je bilo navedeno, da je tožeča stranka

v zvezi s preučitvijo potrdilne prošnje zgolj ugotovila, da so bili postopki EU Pilot začeti v zvezi s prenosom zadevnih okvirnih sklepov s strani Irske, in da je na podlagi tega ugotovila, da se uporabi domneva zaupnosti. Splošno sodišče pa je ugotovilo, da tak odgovor ne zadostuje za ugotovitev niti tega, da je Komisija predhodno konkretno preučila prošnjo tožeče stranke, niti tega, da je dejansko opredelila dokumente, na katere se nanaša prošnja za dostop, kot je razvidno iz točke 57 navedene sodbe.

48 V teh okoliščinah je Splošno sodišče ugotovilo, da formulacija, ki jo je Komisija uporabila v odgovoru, ne zadostuje za to, da bi tožeča stranka lahko opredelila dokumente, na katere se nanaša njena prošnja za dostop, in da zato tožeča stranka ni mogla ovreči domneve zaupnosti, na katero se sklicuje Komisija (glej v tem smislu sodbo z dne 28. maja 2020, Campbell/Komisija, T-701/18, EU:T:2020:224, točki 58 in 65).

49 V obravnavani zadevi pa se prošnji z referenčnima številkama GESTDEM 2021/4203 in GESTDEM 2021/4204 nanašata na dokumente, ki jih je tožeča stranka opredelila z izrazi, navedenimi v prvi in drugi alinei točke 4 zgoraj. Iz navedenih prošenj pa je razvidno, da je tožeča stranka zaprosila za dostop do točno določene vrste dokumentov (in sicer komunikacije, izmenjane med Komisijo in nizozemskimi organi), in to v zvezi s postopkom na podlagi člena 101 PDEU, ki je bil natančno opredeljen (in sicer zadeva bitumen), drugače kot v zadevi, v kateri je bila izdana sodba z dne 28. maja 2020, Campbell/Komisija (T-701/18, EU:T:2020:224), v kateri se prošnja za dostop ni nanašala niti na točno določeno vrsto dokumentov niti na poseben postopek, temveč na vse dokumente v zvezi s tem, ali država članica spoštuje nekatere okvirne sklepe Sveta.

50 Komisija je poleg tega v izpodbijanem sklepu skupaj opredelila dokumente, na katere se nanašata prošnji z referenčnima številkama GESTDEM 2021/4203 in GESTDEM 2021/4204, pri čemer je v svoji presoji pojasnila, da gre za izmenjave z Nizozemsko v okviru zadeve bitumen, ki vključujejo tako dokumente, ki jih je morala izmenjati z nacionalnimi organi, pristojnimi za konkurenco na podlagi Uredbe št. 1/2003, kot neposredno korespondenco z nizozemskim organom, pristojnim za konkurenco, in da so ti dokumenti kot taki vključeni v spis v zadevi bitumen in za njih velja splošna domneva zaupnosti, določena v sodbi z dne 27. februarja 2014, Komisija/EnBW (C-365/12 P, EU:C:2014:112). Komisija je navedla tudi okvir te splošne domneve zaupnosti in njeno uporabo v obravnavani zadevi.

51 Tožeča stranka poleg tega ne izpodbija tega, da je Komisija pri konkretnem preizkusu prošenj tožeče stranke za dostop pravilno opredelila dokumente, na katere se nanašata prošnji z referenčnima številkama GESTDEM 2021/4203 in GESTDEM 2021/4204, ampak zgolj trdi, da bi morala Komisija predložiti popis ali seznam teh dokumentov.

52 V zvezi z zadnjenavedenim pa je treba navesti, da v nasprotju s tem, kar navaja tožeča stranka, iz sodbe z dne 28. maja 2020, Campbell/Komisija (T-701/18, EU:T:2020:224), ne izhaja, da mora institucija, organ, urad ali agencija Unije, ki odgovarja na prošnjo za dostop do dokumentov, kadar uporabi splošno domnevo zaupnosti, prosilcu vsekakor predložiti seznam dokumentov, za katere velja navedena domneva. Nasprotno, kot je razvidno iz točke 45 zgoraj, je predložitev takega seznama le eno od možnih sredstev za opredelitev zaprošenih dokumentov, tako da ima prosilec možnost ovreči uporabo te domneve.

53 Tako je v sodbi z dne 28. maja 2020, Campbell/Komisija (T-701/18, EU:T:2020:224), pojasnjeno, da predložitev seznama dokumentov, za katere velja splošna domneva zaupnosti, ni potrebna, kadar so zadevni dokumenti, vsaj njihova vrsta, razvidni že iz prošnje za dostop, prosilec pa ima

načeloma možnost uveljavljati, da za dokument splošna domneva zaupnosti ne velja (glej v tem smislu sodbo z dne 28. maja 2020, Campbell/Komisija, T-701/18, EU:T:2020:224, točka 62 in navedena sodna praksa).

54 Tako je v obravnavani zadevi, ker so v prošnjah z referenčnimi številkami GESTDEM 2021/4203 in GESTDEM 2021/4204 ter v izpodbijanem sklepu zadevni dokumenti opredeljeni tako glede na njihovo naravo kot glede na to, ali so vključeni v spis danega postopka na podlagi člena 101 PDEU.

55 Poleg tega tožeča stranka v postopku pred Splošnim sodiščem nikakor ni navedla, kako naj bi ji neposredovanje seznama zadevnih dokumentov preprečilo, da bi ovrgla splošno domnevo zaupnosti, ki jo je uporabila Komisija, čeprav je bila stranka v postopku, ki ga je Komisija začela v zadevi bitumen. Tožeča stranka je bila namreč naslovnica končne odločbe, ki jo je Komisija sprejela v okviru zadeve bitumen, in je bila zato vključena v upravni postopek, v katerem je bila sprejeta ta odločba. Poleg tega je treba opozoriti, da je Sodišče že odločilo, da dejstvo, da je težko predložiti dokaze, potrebne za izpodbijanje domneve, samo po sebi še ne pomeni, da je domneva neizpodbojna (glej sodbo z dne 13. marca 2019, AlzChem/Komisija, C-666/17 P, neobjavljena, EU:C:2019:196, točka 39 in navedena sodna praksa). Tako je treba ugotoviti, da je tožeča stranka načeloma lahko ovrgla splošno domnevo zaupnosti, tudi če ji Komisija ni posredovala izčrpnega seznama zadevnih dokumentov.

56 Iz trditev, navedenih v tožbi v zvezi s prvim tožbenim razlogom, pa izhaja, da tožeča stranka ni zahtevala seznama dokumentov v smislu sodbe z dne 28. maja 2020, Campbell/Komisija (T-701/18, EU:T:2020:224), da bi morebiti ovrgla uporabo splošne domneve zaupnosti, ki jo je uporabila Komisija. Tožeča stranka namreč navaja, da naj bi bil namen tega seznama, da lahko ugotovi, „ali in po potrebi kdaj in na kateri ravni je imela država stike s Komisijo“, in to zato, da bi „natančno in celovito opredelila vsa dejstva, v katera bi bilo treba umestiti zahtevke [njenih strank za škodo, ki naj bi jo povzročila kršitev],“ kar ne izhaja iz logike, na kateri temelji obveznost opredelitve zadevnih dokumentov, ki jo je Splošno sodišče poudarilo v sodbi z dne 28. maja 2020, Campbell/Komisija (T-701/18, EU:T:2020:224).

57 Zato je dejstvo, da so bili dokumenti, katerih razkritje se je zaprosilo, iste vrste in da so spadali v upravni spis v zvezi s postopkom na podlagi člena 101 PDEU, v obravnavani zadevi zadostovalo za utemeljitev uporabe splošne domneve zaupnosti dokumentov, ki se nanašajo na tak postopek, ne da bi morala Komisija tožeči stranki predložiti seznam navedenih dokumentov.

58 Poleg tega, v delu, v katerem je treba na prvem mestu trditve tožeče stranke razumeti tako, da se z njimi trdi, da je tožeča stranka v svojih prošnjah z referenčnima številkama GESTDEM 2021/4203 in GESTDEM 2021/4204 zaprosila za dostop do popisa izmenjav med Komisijo in nizozemskimi organi, te trditve temeljijo na napačnih premisah in jih je treba zavrniti.

59 Na eni strani namreč iz besedila prošenj z referenčnima številkama GESTDEM 2021/4203 in GESTDEM 2021/4204 (glej točko 4 zgoraj) ni razvidno, da je tožeča stranka zaprosila za popis dokumentov iz spisa v zadevi bitumen kot tak in, natančneje, za izmenjave med Komisijo in nizozemskimi organi.

60 Na drugi strani je treba opozoriti, da je iz potrdilne prošnje tožeče stranke razvidno, da se je ta pri očitku, da ni prejela popisa zahtevanih dokumentov, sklicevala na to, da Komisija domnevno ni izpolnila obveznosti predložitve popisa dokumentov, za katere velja splošna domneva zaupnosti,

ki po mnenju tožeče stranke izhaja iz sodbe z dne 28. maja 2020, Campbell/Komisija (T-701/18, EU:T:2020:224), in ne na dokument, na katerega bi se kot takega nanašali njeni prošnji z referenčnima številkama GESTDEM 2021/4203 in GESTDEM 2021/4204.

61 Na drugem mestu, ker Komisiji ni bilo treba predložiti seznama dokumentov, na katere se nanašata prošnji GESTDEM 2021/4203 in GESTDEM 2021/4204, je treba zavrniti tudi trditev tožeče stranke, ki se nanaša na nezadostno obrazložitev zavrnitve predložitve takega seznama in za katero Komisija Splošnemu sodišču predlaga, naj jo razglasi za nedopustno, ne da bi se bilo treba izreči o njeni dopustnosti.

62 Iz vsega navedenega izhaja, da je treba prvi in drugi tožbeni razlog in zato tožbo v celoti zavrniti.

Stroški

63 V skladu s členom 134(1) Poslovnika Splošnega sodišča se plačilo stroškov na predlog naloži neuspeli stranki.

64 Ker tožeča stranka ni uspela, se ji v skladu s predlogi Komisije naloži plačilo stroškov.

Iz teh razlogov je

SPLOŠNO SODIŠČE (drugi razširjeni senat)

razsodilo:

1. Tožba se zavrne.

2. Družbi TotalEnergies Marketing Nederland NV se naloži plačilo stroškov.

Papasavvas Marcoulli Norkus

Valasidis Spangsberg Grønfeldt

Razglašeno na javni obravnavi v Luxembourgu, 2. oktobra 2024.

Podpisi