



Samling af Afgørelser

RETTENS DOM (Femte Afdeling)

29. september 2021 *

»Aktindsigt – forordning (EF) nr. 1049/2001 – dokumenter vedrørende en procedure for tilbagesøgning af statsstøtte efter en afgørelse, hvorved statsstøtten erklæres uforenelig med det indre marked og pålægges tilbagebetalt – afslag på aktindsigt – undtagelse vedrørende beskyttelsen af formålet med inspektioner, undersøgelser og revision – mere tungtvejende offentlig interesse – princippet om forbud mod forskelsbehandling – begrundelsespligt«

I sag T-569/19,

AlzChem Group AG, Trostberg (Tyskland), ved advokaterne A. Borsos og J. Guerrero Pérez,

sagsøger,

mod

Europa-Kommissionen ved C. Ehrbar og K. Herrmann, som befuldmægtigede,

sagsøgt,

angående et søgsmål anlagt i henhold til artikel 263 TEUF med påstand om annullation af Kommissionens afgørelse C(2019) 5602 final af 22. juli 2019 om afslag på at give sagsøgeren aktindsigt i dokumenter vedrørende proceduren for tilbagesøgning af statsstøtte efter en afgørelse, hvorved statsstøtten blev erklæret uforenelig med det indre marked og anordnet tilbagesøgt,

har

RETTEN (Femte Afdeling),

sammensat af afdelingsformanden, D. Spielmann, og dommerne O. Spineanu-Matei (refererende dommer) og R. Mastroianni,

justitssekretær: fuldmægtig I. Pollalis,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 23. marts 2021,

afsagt følgende

* Processprog: engelsk.

Dom

I. Sagens baggrund

- 1 Ved afgørelse (EU) 2015/1826 af 15. oktober 2014 i statsstøttesag SA.33797 (2013/C) (ex 2013/NN) (ex 2011/CP) om Slovakiets støtte til NCHZ (EUT 2015, L 269, s. 71) fandt Europa-Kommissionen bl.a., at Novácke chemickým závodom, a.s. (herefter »NCHZ«), som er en slovakisk kemikalievirksomhed, havde modtaget ulovlig statsstøtte, som var uforenelig med det indre marked, i forbindelse med virksomhedens konkursbehandling. Kommissionen besluttede, at denne statsstøtte skulle tilbagebetales af NCHZ og af Fortischem, a.s., som økonomisk efterfølger.
- 2 Sagsøgeren, AlzChem Group AG, er en tysk virksomhed, der er aktiv på kemikalieområdet, og indtrådte som berørt part i den sag, der førte til afgørelse 2015/1826.
- 3 Afgørelse 2015/1826 har været genstand for to søgsmål om delvis annulation. Ved dom af 24. september 2019, Fortischem mod Kommissionen (T-121/15, EU:T:2019:684), frifandt Retten Kommissionen med den begrundelse, at søgsmålet var ugrundet. Ved dom af 13. december 2018, AlzChem mod Kommissionen (T-284/15, EU:T:2018:950), annullerede Retten artikel 2 i afgørelse 2015/1826.
- 4 Ved skrivelse af 12. april 2019 indgav sagsøgeren til Kommissionen en begæring om aktindsigt i medfør af 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). Denne begæring vedrørte de relevante dokumenter, som Kommissionen var i besiddelse af, herunder bl.a. Excel-regneark, Word-dokumenter eller interne databaser, der indeholdt oplysninger vedrørende status for proceduren for tilbagesøgning og det statsstøttebeløb, som Den Slovakiske Republik havde tilbagesøgt efter afgørelse 2015/1826 (herefter »de begærede dokumenter«).
- 5 Ved skrivelse af 24. april 2019 afslog Kommissionen denne begæring med den begrundelse, at den var omfattet af anvendelsesområdet for de undtagelser, der er fastsat i artikel 4, stk. 2, første og tredje led, og artikel 4, stk. 3, i forordning nr. 1049/2001. Den anførte ligeledes, at der ikke var blevet fremført noget argument, der kunne godtgøre, at der forelå en mere tungtvejende offentlig interesse, der begrundede, at der skulle gives aktindsigt i begærede dokumenter, og at delvis aktindsigt ikke var mulig.
- 6 Ved skrivelse af 15. maj 2019 genfremsatte sagsøgeren begæringen over for Kommissionen, jf. artikel 7, stk. 2, i forordning nr. 1049/2001. Sagsøgeren anfægtede Kommissionens afslag og gjorde bl.a. gældende, at selskabets begæring ikke omfattede noget dokument, der var omfattet af de undtagelser, som Kommissionen havde påberåbt sig, og at der forelå en mere tungtvejende offentlig interesse, som begrundede udbredelsen af de begærede dokumenter. Sagsøgeren begærede i øvrigt delvis aktindsigt i disse dokumenter eller aktindsigt i dem i Kommissionens lokaler.
- 7 Den 11. juni 2019 meddelte Kommissionen sagsøgeren, at dennes genfremsatte begæring var under behandling, men at den ikke ville blive besvaret inden for den fastsatte frist, og at fristen for at besvare denne begæring var blevet forlænget med femten dage, jf. artikel 8, stk. 2, i forordning nr. 1049/2001. Den 1. juli 2019 meddelte Kommissionen sagsøgeren, at alle de

oplysninger, der var nødvendige for den fuldstændige analyse af dennes begæring og for vedtagelsen af en endelig afgørelse, ikke havde kunnet samles, og at en endelig afgørelse ville blive tilsendt sagsøgeren hurtigst muligt.

II. Den anfægtede afgørelse

- 8 Ved afgørelse C(2019) 5602 final af 22. juli 2019 (herefter »den anfægtede afgørelse«) afslog Kommissionen at give sagsøgeren aktindsigt i de begærede dokumenter, idet den fandt, at de henhørte under dels den undtagelse, der er fastsat i artikel 4, stk. 2, tredje led, i forordning nr. 1049/2001 vedrørende beskyttelsen af undersøgelser, dels den undtagelse, der er fastsat i artikel 4, stk. 2, første led, i forordning nr. 1049/2001, vedrørende beskyttelsen af forretningsmæssige interesser.
- 9 Hvad i første række angik den undtagelse, der er fastsat i artikel 4, stk. 2, tredje led, i forordning nr. 1049/2001, fandt Kommissionen, at de begærede dokumenter ikke blot udgjorde en del af den administrative sag vedrørende undersøgelsen af statsstøtte, men at de ligeledes vedrørte en undersøgelse vedrørende gennemførelsen af afgørelsen om ulovlig statsstøtte.
- 10 Kommissionen bemærkede for det første, at der ifølge retspraksis er en generel formodning om fortrolighed, hvorefter udbredelsen af dokumenter fra administrative sagsakter i en procedure på området for statsstøtte skader formålet med undersøgelser vedrørende sådan støtte, selv hvis sagen er afsluttet. Den fandt, at de begærede dokumenter med oplysninger vedrørende status for proceduren for tilbagesøgning af den omhandlede statsstøtte, der påhvilede de slovakiske myndigheder i medfør af afgørelse 2015/1826, indgik i de administrative sagsakter i forbindelse med undersøgelsen af denne støtte, som endnu ikke var blevet tilbagesøgt fuldstændigt.
- 11 For det andet præciserede Kommissionen, at den i fasen for tilbagesøgning af en ulovlig statsstøtte sikrede sig den korrekte gennemførelse af afgørelsen vedrørende denne statsstøtte med aktiv inddragelse af den pågældende medlemsstat, og at de handlinger, som den havde foretaget, og de foranstaltninger, som den havde truffet, derfor var uadskilleligt forbundne med dennes undersøgelse af denne støtte som omhandlet i artikel 4, stk. 2, tredje led, i forordning nr. 1049/2001. Den anførte desuden, at fasen for tilbagesøgning af en statsstøtte indgik i rammen for en struktureret og formaliseret procedure, der udgjorde en undersøgelse som omhandlet i den nævnte bestemmelse. Den fandt, at eftersom manglende overholdelse af afgørelsen vedrørende statsstøtte kunne føre til indledningen af et traktatbrudssøgsmål, skulle fasen for gennemførelse af denne afgørelse anses for at være en administrativ procedure, der lignede den procedure, der er fastsat i artikel 258 TEUF, med hensyn til hvilken Domstolen havde anerkendt, at der var en generel formodning om fortrolighed. Udbredelsen til offentligheden af de begærede dokumenter kunne derfor skade den dialog, der var blevet indledt med Den Slovakiske Republik, og for hvilken en fortrolig stemning var væsentlig.
- 12 Hvad angik den undtagelse, der er fastsat i artikel 4, stk. 2, første led, i forordning nr. 1049/2001, anførte Kommissionen i anden række, at retspraksis havde anerkendt, at der var en generel formodning om fortrolighed for dokumenter, der indgik i dens sagsakter, uafhængigt af spørgsmålet, om begæringen om aktindsigt vedrørte en afsluttet eller verserende kontrolprocedure. I det foreliggende tilfælde afslørede de begærede dokumenter detaljerede oplysninger om status for proceduren for tilbagesøgning og de forskellige etaper i denne procedure, som de berørte virksomheder havde gennemført. Disse forretningsmæssige oplysninger er følsomme. Henset til den bilaterale natur af fasen for gennemførelse af afgørelsen

vedrørende en ulovlig statsstøtte ville en for tidlig udbredelse af dokumenter vedrørende status for de berørte virksomheder i processen for tilbagesøgning inden den faktiske tilbagesøgning af denne støtte skade disse virksomheder og i sidste ende skade formålene med statsstøtteproceduren snarere end at bidrage til åbenhed.

- 13 I tredje række afslog Kommissionen begæringen om delvis aktindsigt, da der var en generel formodning om fortrolighed, som fandt anvendelse på de begærede dokumenter.
- 14 I fjerde række fandt Kommissionen, at de betragtninger, som sagsøgeren havde fremført for at godtgøre, at der forelå en mere tungtvejende offentlig interesse, var forholdsvis generelle. Ifølge Kommissionen underbyggede det forhold, at de begærede dokumenter omhandlede en administrativ undersøgelse og ikke vedrørte lovgivningsmæssige retsakter, for hvilke en større åbenhed var blevet anerkendt i retspraksis, og det forhold, at Kommissionen ville offentliggøre de oplysninger, der vedrørte tilbagesøgning af den omhandlede statsstøtte efter den endelige afslutning af proceduren for tilbagesøgning, herunder det tilbagebetalte beløb, det tabte beløb og størrelsen af de tilbagesøgte renter yderligere konklusionen om, at der ikke forelå en mere tungtvejende offentlig interesse i det foreliggende tilfælde.

III. Retsforhandlinger og parternes påstande

- 15 Ved stævning indleveret til Rettens Justitskontor den 15. august 2019 har sagsøgeren anlagt nærværende søgsmål.
- 16 På grundlag af den refererende dommers rapport besluttede Retten (Femte Afdeling) at indlede den mundtlige forhandling i sagen. Parterne har afgivet indlæg og besvaret Rettens spørgsmål i retsmødet den 23. marts 2021.
- 17 Sagsøgeren har nedlagt følgende påstande:
 - Den anfægtede afgørelse annulleres.
 - Kommissionen tilpligtes at betale sagsomkostningerne.
- 18 Kommissionen har nedlagt følgende påstande:
 - Frifindelse.
 - Sagsøgeren tilpligtes at betale sagsomkostningerne.

IV. Retlige bemærkninger

- 19 Til støtte for søgsmålet har sagsøgeren påberåbt sig to anbringender vedrørende for det første en retlig fejl og et åbenbart urigtigt skøn ved anvendelsen af de undtagelser, der er fastsat i artikel 4, stk. 2, første og tredje led, og i artikel 4, stk. 3, i forordning nr. 1049/2001, og for det andet en tilsidesættelse af pligten til at begrunde afslaget på aktindsigt i de begærede dokumenter i en ikke-fortrolig version eller i Kommissionens lokaler, jf. samme forordnings artikel 4, stk. 6, og artikel 10.

A. Indledende bemærkninger vedrørende identificeringen af retsakter, der kan være genstand for søgsmål, og søgsmålsfristen

- 20 Sagsøgeren har gjort gældende, at Rettens praksis vedrørende forordning nr. 1049/2001 synes at indeholde visse inkonsekvenser og selvmodsigelser for så vidt angår identificeringen af de retsakter, der kan være genstand for et søgsmål, og søgsmålsfristens begyndelsestidspunkt. En analyse af retspraksis, navnlig af dom af 10. december 2010, Ryanair mod Kommissionen (T-494/08 – T-500/08 og T-509/08, EU:T:2010:511), gør det således muligt at konkludere, at begyndelsestidspunktet for fristen til at anlægge et søgsmål om annullation af en afgørelse om afslag på aktindsigt i medfør af forordning nr. 1049/2001 bestemmes af den sidste dag, hvor Kommissionen burde have vedtaget en afgørelse. Ifølge sagsøgeren skal søgsmålsfristen – selv om den anfægtede afgørelse er dateret den 22. juli 2019 – regnes fra den 5. juni 2019, og det forhold, at der ikke blev afgivet svar på denne dato, skal anses for at udgøre et afslag som omhandlet i nævnte forordnings artikel 8, stk. 3.
- 21 Hvad derimod angår den retsakt, der kan være genstand for søgsmål, er denne retsakt, når Kommissionen ikke har vedtaget en afgørelse inden for den frist, der er fastsat i artikel 8, stk. 1, i forordning nr. 1049/2001, efter omstændighederne enten den stiltiende afgørelse om afslag, både den stiltiende og udtrykkelige afgørelse eller den udtrykkelige afgørelse om afslag. Sagsøgeren har følgelig anmodet om, at denne afgørelse, for så vidt som Retten kunne være foranlediget til at antage, at den anfægtede afgørelse også omfatter den stiltiende afgørelse om afslag, der følger af Kommissionens stilhed til og med den 5. juni 2019, anses for at udgøre en integrerende del af den anfægtede afgørelse.
- 22 Sagsøgeren har endvidere fremhævet de potentielt negative og uforudsete virkninger af retspraksis vedrørende fristen for søgsmål om annullation af en udtrykkelig afgørelse i de tilfælde, hvor denne afgørelse vedtages efter, at der har været en stiltiende afgørelse. Det fremgår bl.a. af dom af 10. december 2010, Ryanair mod Kommissionen (T-494/08 – T-500/08 og T-509/08, EU:T:2010:511), og af kendelse af 13. november 2012, ClientEarth m.fl. mod Kommissionen (T-278/11, EU:T:2012:593), at såfremt den retsakt, der kan være genstand for et søgsmål, er den udtrykkelige afgørelse, begynder den nævnte frist at løbe fra datoen for den stiltiende afgørelse. Sagsøgeren blev derfor nødt til at omformulere sin stævning, der var rettet mod den stiltiende afgørelse i henhold til artikel 8, stk. 3, i forordning nr. 1049/2001, for at tage hensyn til de argumenter, som Kommissionen fremførte i den anfægtede afgørelse. Den oprindelige frist for søgsmålet, som sagsøgeren skulle have rådet over for at forberede sit søgsmål, er således blevet forkortet. Retspraksis' afkortelse af de lovbestemte frister, inden for hvilke enkeltpersoner kan udøve deres rettigheder i overensstemmelse med TEUF, kan begrænse disse rettigheder uden grund og tilsidesætte artikel 42 og 47 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder.
- 23 Sagsøgeren er i øvrigt af den opfattelse, at Kommissionens meddelelser af 11. juni og 1. juli 2019, henset til retspraksis, var helt igennem vildledende og forhindrede sagsøgerens adgang til domstolsprøvelse, og at de bør kritiseres.
- 24 Kommissionen har tilbagevist det af sagsøgeren anførte vedrørende manglende sammenhæng og selvmodsigelser i Rettens praksis samt det anførte vedrørende en potentielt vildledende adfærd fra Kommissionens side.

- 25 I denne sammenhæng skal det fastslås, at Kommissionen ikke har besvaret sagsøgerens begæring om aktindsigt, hverken inden for den oprindelige frist eller inden for svarfristen efter den første forlængelse, den 11. juni 2019, hvilket svarer til den situation, der er omhandlet i artikel 8, stk. 3, i forordning nr. 1049/2001, men at den derefter vedtog en udtrykkelig afgørelse om afslag, som udgør den anfægtede afgørelse.
- 26 For det første bemærkes, at i en situation som den i hovedsagen omhandlede, der er beskrevet i præmis 25 ovenfor, skal det forhold, at Kommissionen ikke har afgivet svar, anses for at udgøre en stiltiende afgørelse om afslag. Den anden forlængelse af fristen, den 1. juli 2019, kunne nemlig ikke gyldigt forlænge fristen, da Kommissionen i medfør af artikel 8 i forordning nr. 1049/2001 kun kan forlænge den oprindelige frist en enkelt gang, og ved udløbet af den forlængede frist skal en stiltiende afgørelse om afslag på aktindsigt anses for vedtaget (jf. i denne retning dom af 10.12.2010, Ryanair mod Kommissionen, T-494/08 – T-500/08 og T-509/08, EU:T:2010:511, præmis 38 og 40, og kendelse af 27.11.2012, Steinberg mod Kommissionen, T-17/10, ikke trykt i Sml., EU:T:2012:625, præmis 99). I denne henseende bemærkes, at den frist, der er fastsat i artikel 8, stk. 1, i forordning nr. 1049/2001, er ufravigelig (jf. i denne retning dom af 19.1.2010, Co-Frutta mod Kommissionen, T-355/04 og T-446/04, EU:T:2010:15, præmis 60 og 70), og at den ikke kan forlænges ud over de omstændigheder, der er fastsat i artikel 8, stk. 2, i forordning nr. 1049/2001, uden at denne artikel fratages enhver effektiv virkning, eftersom den, der begærer aktindsigt, ikke nøjagtig ved, fra hvilket tidspunkt denne kan anlægge søgsmålet eller indgive den klage, der er fastsat i nævnte forordnings artikel 8, stk. 3 (jf. analogt dom af 21.4.2005, Housieaux, C-186/04, EU:C:2005:248, præmis 26). En sådan stiltiende afgørelse om afslag kan således være genstand for et annulationssøgsmål i overensstemmelse med bestemmelserne i artikel 263 TEUF (jf. i denne retning kendelse af 27.11.2012, Steinberg mod Kommissionen, T-17/10, ikke trykt i Sml., EU:T:2012:625, præmis 101).
- 27 Ikke desto mindre forholder det sig således, at når Kommissionen derefter har svaret udtrykkeligt og endeligt på den genfremsatte begæring ved at give afslag på aktindsigt i de omhandlede dokumenter, har den stiltiende trukket den stiltiende afgørelse om afslag på aktindsigt tilbage (jf. i denne retning dom af 2.10.2014, Strack mod Kommissionen, C-127/13 P, EU:C:2014:2250, præmis 88 og 89; kendelse af 27.11.2012, Steinberg mod Kommissionen, T-17/10, ikke trykt i Sml., EU:T:2012:625, præmis 101, og dom af 26.4.2018, Espírito Santo Financial (Portugal) mod ECB, T-251/15, ikke trykt i Sml., EU:T:2018:234, præmis 34). Denne udtrykkelige afgørelse kan således være genstand for et annulationssøgsmål i overensstemmelse med bestemmelserne i artikel 263 TEUF.
- 28 Hvis den stiltiende afgørelse har været genstand for et annulationssøgsmål, mister sagsøgeren sin søgsmålsinteresse på grund af vedtagelsen af den udtrykkelige afgørelse, og det lægges til grund, at det er ufornuddent at træffe afgørelse i det nævnte søgsmål (jf. i denne retning dom af 2.10.2014, Strack mod Kommissionen, C-127/13 P, EU:C:2014:2250, præmis 88 og 89, af 10.12.2010, Ryanair mod Kommissionen, T-494/08 – T-500/08 og T-509/08, EU:T:2010:511, præmis 48, af 2.7.2015, Typke mod Kommissionen, T-214/13, EU:T:2015:448, præmis 36, og af 26.4.2018, Espírito Santo Financial (Portugal) mod ECB, T-251/15, ikke trykt i Sml., EU:T:2018:234, præmis 36). Sagsøgeren kan ligeledes tilpasse sine påstande og anbringender inden for den søgsmålsfrist, der er fastsat herfor i artikel 263, stk. 6, TEUF (jf. i denne retning dom af 16.12.2011, Enviro Tech Europe og Enviro Tech International mod Kommissionen, T-291/04, EU:T:2011:760, præmis 94). Hvis den udtrykkelige afgørelse er blevet vedtaget før anlæggelsen af sagen til prøvelse af den stiltiende afgørelse, vil et sådant søgsmål, der er blevet anlagt herefter, ikke kunne antages til realitetsbehandling (jf. i denne retning dom af 10.12.2010, Ryanair mod Kommissionen, T-494/08 – T-500/08 og T-509/08, EU:T:2010:511, præmis 47).

- 29 I det foreliggende tilfælde vedtog Kommissionen ganske vist beklageligvis en udtrykkelig afgørelse efter udløbet af den forlængede frist, men inden udløbet af fristen for at anlægge et søgsmål til prøvelse af den stiltiende afgørelse og inden anlæggelsen af en sag til prøvelse af denne. Ved vedtagelsen af denne udtrykkelige afgørelse trak Kommissionen følgelig den stiltiende afgørelse tilbage, og den afgørelse, der kan være genstand for et annulationssøgsmål i det foreliggende tilfælde, er den udtrykkelige afgørelse om afslag på aktindsigt i de begærede dokumenter af 22. juli 2019, som er den anfægtede afgørelse.
- 30 For det andet og i modsætning til det, som sagsøgeren har anført, skal fristen for at anlægge annulationssøgsmålet til prøvelse af den udtrykkelige afgørelse beregnes i overensstemmelse med bestemmelserne i artikel 263 TEUF, og uden at den kan beregnes fra det tidspunkt, hvorfra den stiltiende afgørelse om afslag blev vedtaget. Det er desuden med urette, at sagsøgeren har anført, at de faktiske omstændigheder i den sag, der gav anledning til kendelse af 13.11.2012, ClientEarth m.fl. mod Kommissionen (T-278/11, EU:T:2012:593), kunne sammenlignes med de faktiske omstændigheder i den foreliggende sag. I den nævnte sag blev annulationssøgsmålet, der havde en stiltiende afgørelse om afslag af 4. februar 2011 til genstand, først anlagt den 25. maj 2011, og det blev følgelig afvist, da det var blevet anlagt for sent. Det fremgår på ingen måde af denne kendelse, at et søgsmål, der er anlagt til prøvelse af en udtrykkelig afgørelse, skal anlægges inden for den frist, der finder anvendelse på et søgsmål med påstand om annulation af den stiltiende afgørelse, der går forud for denne.
- 31 I det foreliggende tilfælde skal fristen for anlæggelse af søgsmålet til prøvelse af den anfægtede afgørelse regnes fra den 22. juli 2019 kl. 00.00. Selv om det, som sagsøgeren har gjort gældende, ganske vist er korrekt, at det kun kan fremhæves, at Kommissionen ikke kunne forlænge svarfristen efter den første forlængelse, forholder det sig ikke desto mindre således, at denne omstændighed ikke kan behæfte den anfægtede afgørelse med en ulovlighed, der begrundes, at den skal annulleres, eftersom Kommissionen besvarede denne begæring, inden sagsøgeren havde draget konsekvenserne af det manglende svar inden for fristerne i overensstemmelse med artikel 8, stk. 3, i forordning nr. 1049/2001 (jf. i denne retning dom af 28.6.2012, Kommissionen mod Agrofert Holding, C-477/10 P, EU:C:2012:394, præmis 89, og kendelse af 27.11.2012, Steinberg mod Kommissionen, T-17/10, ikke trykt i Sml., EU:T:2012:625, præmis 102). I modsætning til det, som sagsøgeren har gjort gældende, kan det heller ikke lægges til grund, at denne ikke har haft rådighed over den lovbestemte frist med henblik på at forberede sit søgsmål, som kunne have været anlagt til og med den 2. oktober 2019 i medfør af artikel 263, stk. 6, TEUF, sammenholdt med artikel 58 og 60 i Rettens procesreglement.

B. Det første anbringende om en retlig fejl og et åbenbart urigtigt skøn ved anvendelsen af de undtagelser, der er fastsat i artikel 4, stk. 2, første og tredje led, og artikel 4, stk. 3, i forordning nr. 1049/2001

- 32 Ifølge sagsøgeren skal Kommissionens retlige fejl og åbenbart urigtige skøn undersøges i lyset af den grundlæggende ret til aktindsigt, der svarer til formålet, som består i at styrke de administrative organers legitimitet inden for rammerne af vedtagelsen af deres afgørelser, og som er fastsat i artikel 42 i chartret om grundlæggende rettigheder. Enhver undtagelse fra denne ret eller enhver begrænsning af denne skal fortolkes restriktivt. Sagsøgeren har gjort gældende, at de holdninger, som Kommissionen har indtaget, er selvmodsigende for så vidt angår udbredelsen af oplysninger om status for tilbagesøgningen af statsstøtten.

- 33 Det første anbringende er inddelt i fem led. Med det første led har sagsøgeren gjort gældende, at begæringen om aktindsigt ikke omhandler noget dokument vedrørende en undersøgelse eller indgår i sagsakter vedrørende en undersøgelse, og at den derfor hverken påvirker de formål med undersøgelser, der er omhandlet i artikel 4, stk. 2, tredje led, i forordning nr. 1049/2001, eller Kommissionens beslutningsproces, der er omhandlet i samme forordnings artikel 4, stk. 3. Med det andet led har sagsøgeren anført, at begæringen om aktindsigt hverken kunne afslås på grundlag af beskyttelsen af formålet med undersøgelser, der er fastsat i artikel 4, stk. 2, tredje led, i forordning nr. 1049/2001, eller på grundlag af beskyttelsen af Kommissionens beslutningsproces, der er fastsat i samme forordnings artikel 4, stk. 3. Med det tredje led har sagsøgeren anført, at begæringen om aktindsigt ikke vedrørte nogen information eller oplysning om forretningsmæssige interesser, der skal beskyttes i medfør af samme forordnings artikel 4, stk. 2, første led. Med det fjerde led har sagsøgeren gjort gældende, at den anfægtede afgørelse indeholder en gennemførelse af undtagelserne fra udbredelsen af oplysninger om tilbagebetalingen, som er udtryk for forskelsbehandling. Med det femte led har sagsøgeren gjort gældende, at en mere tungtvejende offentlig interesse fortrænger anvendelsen af enhver undtagelse fra udbredelse.
- 34 Kommissionen har tilbagevist sagsøgerens argumenter.
- 35 Det skal indledningsvis fastslås, at afslaget på aktindsigt i den anfægtede afgørelse – i modsætning til det, som sagsøgeren har gjort gældende i sit skriftlige indlæg – er støttet på artikel 4, stk. 2, første og tredje led, i forordning nr. 1049/2001, og ikke på samme forordnings artikel 4, stk. 3. Sagsøgeren har i øvrigt medgivet dette i retsmødet, hvilket er blevet tilført retsmøderapporten. Sagsøgerens argumenter er følgelig irrelevante, for så vidt som de vedrører den hævdede tilsidesættelse af artikel 4, stk. 3, i forordning nr. 1049/2001, og de må forkastes.
- 36 Artikel 1 i forordning nr. 1049/2001 fastsætter, at denne forordning 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 51 og den deri nævnte retspraksis).
- 37 Det skal herved fremhæves, at ifølge retspraksis kræver Kommissionens administrative virksomhed ikke en lige så vid adgang til aktindsigt som den, der gælder for en EU-institutions lovgivningsvirksomhed (jf. dom af 27.2.2014, Kommissionen mod EnBW, C-365/12 P, EU:C:2014:112, præmis 91 og den deri nævnte retspraksis, og af 7.9.2017, AlzChem mod Kommissionen, T-451/15, ikke trykt i Sml., EU:T:2017:588, præmis 80).
- 38 Det fremgår ligeledes 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).
- 39 Når en EU-institution eller et EU-organ, -kontor eller -agentur, der modtager en begæring om aktindsigt, beslutter at afslå denne begæring på grundlag af en af de undtagelser, der er fastsat i artikel 4 i forordning nr. 1049/2001, skal denne institution eller det organ, kontor eller agentur 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 rimelig forudseelig 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).

- 40 Domstolen har i visse tilfælde anerkendt, at den pågældende institution eller det pågældende organ, kontor eller agentur i denne henseende dog 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).
- 41 Formålet med sådanne formodninger består således i muligheden for, at den pågældende EU-institution eller det pågældende 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).
- 42 Ligesom det ifølge retspraksis kræves, at de undtagelser fra udbredelse, som er omhandlet i artikel 4, stk. 2, i forordning nr. 1049/2001, skal fortolkes og anvendes strengt, idet de fraviger princippet om, at offentligheden skal have størst mulig adgang til de dokumenter, som en EU-institution eller et EU-organ, -kontor eller -agentur ligger inde med (dom af 21.7.2011, Sverige mod MyTravel og Kommissionen, C-506/08 P, EU:C:2011:496, præmis 75, og af 3.7.2014, Rådet mod in 't Veld, C-350/12 P, EU:C:2014:2039, præmis 48), skal anerkendelsen og anvendelsen af en generel formodning om fortrolighed opfattes i snæver betydning (jf. i denne retning dom af 16.7.2015, ClientEarth mod Kommissionen, C-612/13 P, EU:C:2015:486, præmis 81).
- 43 Endelig bemærkes, at det forhold, at der er en generel formodning om fortrolighed, ifølge retspraksis ikke udelukker muligheden for at godtgøre, at et givent dokument, der er begæret aktindsigt i, ikke er omfattet af den nævnte formodning, eller at der er en mere tungtvejende offentlig interesse i udbredelsen af dokumentet, jf. artikel 4, stk. 2, sidste sætningsled, i forordning nr. 1049/2001 (dom af 29.6.2010, Kommissionen mod Technische Glaswerke Ilmenau, C-139/07 P, EU:C:2010:376, præmis 62, og af 14.11.2013, LPN og Finland mod Kommissionen, C-514/11 P og C-605/11 P, EU:C:2013:738, præmis 66).
- 44 Det er i lyset af de ovenfor beskrevne principper, der er fastslået i retspraksis, at det skal efterprøves, om Kommissionen fejlagtigt anvendte artikel 4, stk. 2, første og tredje led, i forordning nr. 1049/2001.
- 45 Det bemærkes, at Kommissionen ikke har foretaget en konkret og individuel undersøgelse af hvert af de begærede dokumenter, men i det væsentlige fandt, at de var omfattet af to generelle formodninger om fortrolighed, som finder anvendelse på dokumenter vedrørende status for proceduren for tilbagesøgning af en statsstøtte og på de tilbagesøgte beløb efter Kommissionens afgørelse om tilbagesøgning af den nævnte støtte. De formodninger, som Kommissionen har anvendt, er dels støttet på undtagelsen vedrørende beskyttelsen af undersøgelser, der er fastsat i artikel 4, stk. 2, tredje led, i forordning nr. 1049/2001, dels undtagelsen vedrørende beskyttelsen af tredjemands forretningsmæssige interesser, der er fastsat i samme forordnings artikel 4, stk. 2, første led.

1. Det første og det andet led, der i det væsentlige vedrører det forhold, at begæringen om aktindsigt ikke kunne afslås på grundlag af beskyttelsen af formålet med undersøgelser, der er fastsat i artikel 4, stk. 2, tredje led, i forordning nr. 1049/2001

- 46 Med det første led har sagsøgeren gjort gældende, at selskabets begæring ikke omhandlede noget dokument vedrørende en undersøgelse eller indgik i sagsakter vedrørende en undersøgelse, uanset om der er tale om den statsstøtte, der blev konstateret i afgørelse 2015/1826, eller en fremtidig afgørelse på området for statsstøtte. Begæringen vedrørte præcise faktiske omstændigheder vedrørende status for gennemførelsen af afgørelse 2015/1826 og derfor oplysninger indsamlet efter vedtagelsen af denne afgørelse. Idet begæringen ikke vedrørte materielle argumenter fremført af Den Slovakiske Republik, kunne det at efterkomme denne ikke anses for at undergrave medlemsstaternes villighed til at samarbejde med Kommissionen inden for rammerne af de undersøgelser, som denne har foretaget. Endvidere har Kommissionens kvalificering af sagsøgerens begæring som omhandlende dokumenter eller oplysninger, der henhører under akterne i en sag, eller dokumenter vedrørende en undersøgelse, ikke noget grundlag i retspraksis. Sagsøgerens begæring påvirkede folgelig ikke formålet med undersøgelser, der er omhandlet i artikel 4, stk. 2, tredje led, i forordning nr. 1049/2001.
- 47 Med det andet led har sagsøgeren for det første gjort gældende, at Kommissionen, selv hvis det blev antaget, at sagsøgerens begæring vedrørte dokumenter eller oplysninger, der formelt henhørte under de relevante sagsakter, som den anfægtede afgørelse er støttet på, ikke kunne påberåbe sig de undtagelser, der er fastsat i artikel 4, stk. 2, tredje led, i forordning nr. 1049 for at afslå begæringen. Ifølge sagsøgeren kan aktindsigt i de begærede dokumenter ikke anses for at undergrave medlemsstaternes villighed til at samarbejde med Kommissionen, da selskabets begæring ikke vedrørte analyser eller interne notater, som indeholdt Kommissionens vurdering af en bestemt sag eller undersøgelse.
- 48 I replikken har sagsøgeren anført, at de begærede oplysninger om status for tilbagebetalingen af statsstøtten ifølge Kommissionen er knyttet til andre undersøgelser, navnlig den, der vedrører den tilbagebetalingsprocedure, som er fastsat i artikel 16 i forordning (EU) 2015/1589 af 13. juli 2015 om fastlæggelse af regler for anvendelsen af artikel 108 TEUF (EUT 2015, L 248, s. 9), og den, der vedrører traktatbrudsproceduren i henhold til artikel 258 TEUF, ved en analog henvisning til »EU-Pilot«-proceduren. Kommissionen har imidlertid ikke henvist til de nævnte procedurer, hverken i skrivelsen af 24. april 2019 eller i den anfægtede afgørelse, og den har ikke nævnt, at der er blevet indledt en procedure mod Den Slovakiske Republik i denne henseende. Den kan derfor ikke nu påberåbe sig nye faktiske omstændigheder og beviser.
- 49 For det andet har sagsøgeren tilbagevist Kommissionens argument, hvorefter de begærede dokumenter vedrørende status for tilbagebetalingen af den omhandlede statsstøtte ikke kan meddeles med den begrundelse, at de indeholder væsentlige oplysninger. Der kunne være blevet givet aktindsigt i kvantitative oplysninger, uden at der blev udbredt væsentlige oplysninger, f.eks. ved fremsendelse af et dokument, hvorefter det fremgik, at en vis procentdel af statsstøtten var blevet tilbagebetalt, eller at der ikke var blevet tilbagebetalt noget beløb. Under alle omstændigheder er det Kommissionens praksis at sende væsentlige oplysninger i sine svar på begæringerne om aktindsigt i henhold til forordning nr. 1049/2001.
- 50 For det tredje har sagsøgeren anført, at Kommissionen ikke kan støtte sig på en udvidet fortolkning af undtagelserne fra det generelle princip om udbredelse af offentlige dokumenter, der er fastsat ved forordning nr. 1049/2001, når dens egen praksis viser, at de grunde, som den

har påberåbt sig, ikke finder anvendelse på begæringen om aktindsigt. Sagsøgeren har som eksempel nævnt seks sager, hvori Kommissionen inden indledningen af traktatbrudssager offentliggjorde oplysninger, der kan sammenlignes med dem, som begæringen tilsigtede at opnå.

- 51 Kommissionen har bestridt sagsøgerens argumentation.
- 52 Det skal lægges til grund, at sagsøgeren med det første anbringendes første og andet led i det væsentlige har anfægtet for det første det forhold, at de begærede dokumenter er omfattet af en undersøgelsesfase, navnlig fordi undersøgelsen om statsstøtte var blevet afsluttet ved afgørelse 2015/1826. For det andet har sagsøgeren anfægtet det forhold, at Kommissionen kunne påberåbe sig undtagelsen vedrørende beskyttelsen af formålet med undersøgelser, der er fastsat i artikel 4, stk. 2, tredje led, i forordning nr. 1049/2001.
- 53 I den anfægtede afgørelse afslog Kommissionen aktindsigt i de begærede dokumenter på to særskilte grundlag. For det første fandt den, at de begærede dokumenter indgik i sagsakterne vedrørende den statsstøtte, der blev konstateret i afgørelse 2015/1826, og at de følgelig var omfattet af en generel formodning om fortrolighed, der dækkede undersøgelsen vedrørende den omhandlede statsstøtte. Den fandt således, at den generelle formodning om fortrolighed for så vidt angår dokumenterne i den administrative sag vedrørende en procedure for kontrol af statsstøtte fandt anvendelse på de nævnte dokumenter, således som det er anerkendt i dom af 29. juni 2010, Kommissionen mod Technische Glaswerke Ilmenau (C-139/07 P, EU:C:2010:376, præmis 61), og gentaget bl.a. i dom af 14. juli 2016, Sea Handling mod Kommissionen (C-271/15 P, ikke trykt i Sml., EU:C:2016:557, præmis 36-38), af 13. marts 2019, AlzChem mod Kommissionen (C-666/17 P, ikke trykt i Sml., EU:C:2019:196, præmis 31), og af 19. september 2018, Chambre de commerce et d'industrie métropolitaine Bretagne-Ouest (port de Brest) mod Kommissionen (T-39/17, ikke trykt i Sml., EU:T:2018:560, præmis 62).
- 54 For det andet anførte Kommissionen i det væsentlige, at tilbagesøgningsproceduren kunne føre direkte til indledningen af et traktatbrudssøgsmål i henhold til artikel 108, stk. 2, andet afsnit, TEUF, og den fandt, at fasen for gennemførelse af dens afgørelse vedrørende denne støtte skulle anses for at være en administrativ procedure, der lignede den, som er fastsat i artikel 258 TEUF. Efter at have bemærket, at Domstolen havde anerkendt, at der findes en generel formodning om fortrolighed, som finder anvendelse på de dokumenter, der er blevet indsamlet i forbindelse med en undersøgelse vedrørende en traktatbrudsprocedure, anførte Kommissionen, at det ræsonnement, der var blevet fulgt for at anerkende en sådan formodning, fandt anvendelse med de fornødne ændringer, således at der kunne gives afslag på aktindsigt i de begærede dokumenter. Den fandt således, at disse dokumenter på grund af en analog anvendelse var omfattet af den generelle formodning om fortrolighed for så vidt angår dokumenterne vedrørende den administrative fase i en traktatkrænkellesprocedure som omhandlet i artikel 258 TEUF, således som det er anerkendt i dom af 14. november 2013, LPN og Finland mod Kommissionen (C-514/11 P og C-605/11 P, EU:C:2013:738, præmis 65), og gentaget bl.a. i dom af 23. januar 2017, Justice & Environment mod Kommissionen (T-727/15, ikke trykt i Sml., EU:T:2017:18, præmis 46), og af 5. december 2018, Campbell mod Kommissionen (T-312/17, ikke trykt i Sml., EU:T:2018:876, præmis 29).
- 55 Det skal derfor afgøres, om Kommissionen begik en retlig fejl, da den fastslog, at dokumenterne vedrørende proceduren for kontrol af gennemførelsen af en afgørelse, der anordner tilbagesøgning af en statsstøtte, var omfattet af en generel formodning om fortrolighed, jf.

artikel 4, stk. 2, tredje led, i forordning nr. 1049/2001, og derefter, såfremt en sådan formodning findes og skal anerkendes, om Kommissionen i det foreliggende tilfælde anvendte den, uden at dens afgørelse blev behæftet med et urigtigt skøn.

a) Spørgsmålet, om der findes en generel formodning om fortrolighed

- 56 Det skal bemærkes, at den generelle formodning om fortrolighed, som vedrører dokumenterne i de administrative sagsakter vedrørende en procedure for kontrol af statsstøtte, ifølge retspraksis (jf. præmis 53 ovenfor) udtrykkeligt omfatter de dokumenter, der er omfattet af den undersøgelse, som Kommissionen har indledt for at træffe en afgørelse, bl.a. om, hvorvidt der foreligger statsstøtte, og om tilbagesøgning heraf. Derimod har Unionens retsinstanser ikke hidtil skullet udtale sig om et afslag på aktindsigt i dokumenter vedrørende fasen for den pågældende medlemsstats gennemførelse af en sådan afgørelse fra Kommissionen.
- 57 Selv om anerkendelsen af den generelle formodning om fortrolighed i den retspraksis, der er nævnt i præmis 53 ovenfor, ganske vist vedrører de administrative sagsakter i forbindelse med en kontrolprocedure, der er blevet indledt i overensstemmelse med artikel 108, stk. 2, TEUF, vedrører den folgelig kun med sikkerhed de dokumenter, der henhører under den administrative procedure, som fører til vedtagelsen af en afgørelse fra Kommissionen, hvori denne bl.a. fastslår, at der foreligger en statsstøtte, og hvorved dennes anordnes tilbagesøgt.
- 58 Hvad angår dokumenter vedrørende fasen for gennemførelse af en afgørelse, hvori Kommissionen anordner tilbagesøgning af en statsstøtte, kan disse i øvrigt ganske vist formelt henhøre under de samme sagsakter som dem, som dokumenterne fra den undersøgelse, som Kommissionen har foretaget, og som har foranlediget den til at vedtage denne afgørelse, henhører under, hvilket sagsøgeren i øvrigt har medgivet. Alle dokumenterne vedrører nemlig den eller de samme nationale foranstaltninger. Som anført i præmis 42 ovenfor skal de undtagelser fra aktindsigt, der er omhandlet i artikel 4, stk. 2, tredje led, i forordning nr. 1049/2001, imidlertid fortolkes og anvendes strengt, idet de fraviger princippet om, offentligheden skal have størst mulig adgang til de dokumenter, som EU-institutionerne ligger inde med. Som sagsøgeren har gjort gældende, kan det folgelig ikke lægges til grund, at den generelle formodning om fortrolighed på området for kontrol med statsstøtte som anerkendt i retspraksis (jf. præmis 53 ovenfor) nødvendigvis omfatter de dokumenter, der vedrører fasen for gennemførelse af Kommissionens afgørelse, fordi de indgår i de samme administrative retsakter.
- 59 Det skal derfor undersøges, om dokumenterne vedrørende fasen for den pågældende medlemsstats gennemførelse af Kommissionens afgørelse ligeledes kan være omfattet af en generel formodning om fortrolighed, hvad enten det er den formodning, der vedrører området for kontrol med statsstøtte, som er anerkendt i retspraksis, som således anses for ligeledes at omfatte disse dokumenter, eller en anden generel formodning om fortrolighed.
- 60 I denne henseende bemærkes, at Unionens retsinstanser har fastlagt en række kriterier for anerkendelsen af en generel formodning om fortrolighed, som vedrører de omhandlede dokumenter og spørgsmålet, om den interesse, der er beskyttet ved den omhandlede undtagelse, er blevet påført skade.

1) De omhandlede dokumenter

- 61 Det fremgår af retspraksis, at det, for at en generel formodning om fortrolighed gyldigt kan gøres gældende over for den person, som har begæret aktindsigt på grundlag af forordning nr. 1049/2001, er nødvendigt, at de omhandlede dokumenter tilhører den samme kategori af dokumenter eller er af samme karakter (dom af 5.2.2018, MSD Animal Health Innovation og Intervet international mod EMA, T-729/15, EU:T:2018:67, præmis 25; jf. også i denne retning dom af 1.7.2008, Sverige og Turco mod Rådet, C-39/05 P og C-52/05 P, EU:C:2008:374, præmis 50, og af 17.10.2013, Rådet mod Access Info Europe, C-280/11 P, EU:C:2013:671, præmis 72).
- 62 I alle de sager, der gav anledning til afgørelser, hvor der blev opstillet sådanne formodninger, vedrørte afslaget på aktindsigt en samling af dokumenter, der klart var afgrænset som følge af, at de alle indgik i sagsakterne i en igangværende administrativ eller retslig procedure (dom af 5.2.2018, MSD Animal Health Innovation og Intervet international mod EMA, T-729/15, EU:T:2018:67, præmis 28; jf. også i denne retning dom af 28.6.2012, Kommissionen mod Éditions Odile Jacob, C-404/10 P, EU:C:2012:393, præmis 128, af 14.11.2013, LPN og Finland mod Kommissionen, C-514/11 P og C-605/11 P, EU:C:2013:738, præmis 49 og 50, og af 27.2.2014, Kommissionen mod EnBW, C-365/12 P, EU:C:2014:112, præmis 69 og 70).
- 63 I denne henseende bemærkes, at Domstolen ganske vist har fastslået, at samtlige dokumenter i de administrative sagsakter vedrørende en procedure for kontrol med statsstøtte udgjorde en enkelt kategori (jf. i denne retning dom af 14.11.2013, LPN og Finland mod Kommissionen, C-514/11 P og C-605/11 P, EU:C:2013:738, præmis 64). Som anført i præmis 56 ovenfor forholder det sig ikke desto mindre således, at Unionens retsinstanser ikke har haft anledning til at udtale sig om spørgsmålet om, hvorvidt de dokumenter, der har ført til vedtagelsen af den afgørelse, hvorved Kommissionen fastslår, at der foreligger en statsstøtte, og at denne skal tilbagebetales, og dokumenterne vedrørende proceduren for kontrol med gennemførelsen af den nævnte afgørelse tilhører én og samme dokumentkategori. Det skal dog lægges til grund, at det, selv om de kan henhøre under de samme sagsakter hos Kommissionen, ikke desto mindre forholder sig således, at de i snæver forstand henhører under to særskilte dokumentkategorier.
- 64 Derimod kan det ikke bestrides, at dokumenterne vedrørende proceduren for kontrol med gennemførelsen af en afgørelse fra Kommissionen, som pålægger tilbagesøgning af en statsstøtte, udgør en enkelt kategori, idet de klart er afgrænset ved deres fælles tilhørsforhold til sagen vedrørende en administrativ procedure, der ligger efter den, som har ført til vedtagelsen af den nævnte afgørelse.

2) Spørgsmålet, om den interesse, der er beskyttet af den påberåbte undtagelse, er påført skade

- 65 Ifølge retspraksis er anvendelsen af generelle formodninger om fortrolighed begrundet i et absolut krav om at sikre, at de pågældende procedurer fungerer korrekt, og at garantere, at deres formål ikke undergraves. Anerkendelse af en sådan formodning kan således være baseret på, at aktindsigten i visse procedurer er uforenelig med disse procedurers vellykkede gennemførelse og risikoen for, at de påføres skade, under forudsætning af, at de generelle formodninger om fortrolighed gør det muligt at bevare integriteten af forløbet af proceduren ved at begrænse en indblanding fra tredjepart (dom af 7.9.2017, AlzChem mod Kommissionen, T-451/15, ikke trykt i Sml., EU:T:2017:588, præmis 21, og af 5.2.2018, MSD Animal Health Innovation og Intervet international mod EMA, T-729/15, EU:T:2018:67, præmis 26).

- 66 Anerkendelsen af en generel formodning om fortrolighed i forhold til en ny kategori af dokumenter forudsætter således, at det forud herfor godtgøres, at udbredelsen af den type dokumenter, der falder ind under denne kategori, med rimelighed kan forventes at kunne være til skade for den interesse, der er beskyttet ved den pågældende undtagelse (dom af 28.5.2020, Campbell mod Kommissionen, T-701/18, EU:T:2020:224, præmis 39).
- 67 I denne forbindelse skal det først afgøres, om dokumenterne vedrørende proceduren for kontrol med gennemførelsen af en afgørelse fra Kommissionen, som pålægger tilbagesøgning af en statsstøtte, er omfattet af en undersøgelsesfase, hvilket sagsøgeren har bestridt. I givet fald skal det derefter bedømmes, om kendetegnene ved en sådan undersøgelse begrundet anerkendelsen af en generel formodning om fortrolighed, der omfatter de nævnte dokumenter.

i) Spørgsmålet, om der foreligger en undersøgelse

- 68 Det bemærkes, at selv om artikel 4, stk. 2, tredje led, i forordning nr. 1049/2001 fastsætter, at institutionerne afslår at give aktindsigt i et dokument, hvis udbredelse ville være til skade for beskyttelsen af formålet med undersøgelser, er begrebet »undersøgelser« som omhandlet i denne bestemmelse ikke defineret i denne forordning.
- 69 Ifølge retspraksis er begrebet undersøgelse i artikel 4, stk. 2, tredje led, i forordning nr. 1049/2001 et selvstændigt begreb i EU-retten, der skal fortolkes bl.a. under hensyn til dettes almindelige betydning og til den sammenhæng, hvori det indgår (dom af 7.9.2017, Frankrig mod Schlyter, C-331/15 P, EU:C:2017:639, præmis 45). Begrebet »undersøgelser« skal fortolkes og anvendes strengt, da der er tale om en undtagelse fra hovedreglen om, at der skal gives aktindsigt i alle dokumenter (generaladvokat Wathelets forslag til afgørelse Frankrig mod Schlyter, C-331/15 P, EU:C:2017:280, præmis 101).
- 70 Det bemærkes, uden at det er nødvendigt at fastlægge en udtømmende definition af »undersøgelser« som omhandlet i artikel 4, stk. 2, tredje led, i forordning nr. 1049/2001, at det skal lægges til grund, at Kommissionens strukturerede og formaliserede procedurer, hvis formål er indsamling og analyse af oplysninger med henblik på, at denne institution kan vedtage en holdning i forbindelse med udøvelsen af sine funktioner, der er fastsat i EU- og EUF-traktaten, udgør en sådan undersøgelse. Denne procedure har ikke nødvendigvis til formål at opdage eller forfølge en tilsidesættelse eller en ulovlighed. Begrebet »undersøgelse« kan ligeledes omfatte Kommissionens virksomhed med henblik på at fastlægge faktiske omstændigheder for at kunne vurdere en bestemt situation (dom af 7.9.2017, Frankrig mod Schlyter, C-331/15 P, EU:C:2017:639, præmis 46 og 47).
- 71 Endelig bemærkes, således som Kommissionen anførte i den anfægtede afgørelse, at for så vidt angår statsstøttesager tilsigter begrebet »undersøgelse« ikke udelukkende at beskytte formålet med undersøgelser, der vedrører bestemte virksomheder (jf. i denne retning dom af 19.9.2018, Chambre de commerce et d'industrie métropolitaine Bretagne-Ouest (port de Brest) mod Kommissionen, T-39/17, ikke trykt i Sml., EU:T:2018:560, præmis 70).
- 72 Som Kommissionen har gjort gældende, skal det konstateres, at den i forbindelse med en procedure for kontrol af gennemførelsen af en afgørelse om tilbagebetaling af en statsstøtte indsamler og evaluerer de oplysninger, som den pågældende medlemsstat fremlægger, for at afgøre, om denne bl.a. har truffet alle de foranstaltninger, der er nødvendige for en fuldstændig tilbagebetaling af statsstøtten, og eventuelt for at beslutte at indbringe sagen for Domstolen i overensstemmelse med artikel 108, stk. 2, TEUF.

- 73 Det følger heraf, at en sådan aktivitet i overensstemmelse med den retspraksis, der er nævnt i præmis 70 ovenfor, udgør en struktureret og formaliseret procedure hos Kommissionen, hvis formål er indsamling og analyse af oplysninger med henblik på, at denne institution kan vedtage en holdning i forbindelse med udøvelsen af sine funktioner
- 74 Endvidere bemærkes, at det i forbindelse med proceduren for kontrol med gennemførelsen af en afgørelse fra Kommissionen, hvorved der anordnes tilbagesøgning af statsstøtte, i artikel 28, stk. 1, i forordning nr. 2015/1589 er fastsat, at »[r]etter den pågældende medlemsstat sig ikke efter betingede eller negative afgørelser, navnlig i sager, der henvises til i artikel 16 i denne forordning, kan Kommissionen indbringe sagen direkte for [...] Domstol[en] i overensstemmelse med [...] artikel 108, stk. 2[, TEUF]«.
- 75 Det bemærkes, at artikel 108, stk. 2, andet afsnit, TEUF til forskel fra artikel 258 TEUF ikke fastsætter nogen administrativ fase. Som Kommissionen har gjort gældende, skal fasen for kontrol med gennemførelsen af dens afgørelse, hvorved statsstøtte kræves tilbagesøgt, anses for at være sammenlignelig med den administrative fase i den procedure, der er fastsat i artikel 258 TEUF, som svarer til undersøgelser som omhandlet i artikel 4, stk. 2, tredje led, i forordning nr. 1049/2001. Som generaladvokat Wathelet i det væsentlige anførte i sit forslag til afgørelse Frankrig mod Schlyter (C-331/15 P, EU:C:2017:280, præmis 99), omfatter begrebet »undersøgelser« i forordning nr. 1049/2001 nemlig traktatbrudsproceduren, således som dette fremgår af dom af 4. november 2013, LPN og Finland mod Kommissionen (C-514/11 P og C-605/11 P, EU:C:2013:738, præmis 70), og undersøgelser, der kan føre til indledningen af denne procedure (jf. i denne retning dom af 16.7.2015, ClientEarth mod Kommissionen, C-612/13 P, EU:C:2015:486, præmis 62 og 65).
- 76 Det følger af det ovenstående, at i modsætning til det, som sagsøgeren har gjort gældende, og som Kommissionen har fremhævet, svarer proceduren for kontrol med gennemførelsen af den afgørelse, hvorved der anordnes tilbagesøgning af statsstøtte, til undersøgelser, som Kommissionen gennemfører, som omhandlet i artikel 4, stk. 2, tredje led, i forordning nr. 1049/2001, således som de er defineret i retspraksis.
- 77 Der kan ikke rejses tvivl om denne konklusion ved sagsøgerens argument om, at princippet om aktindsigt og forordning nr. 1049/2001 ville blive tømt for indhold, såfremt den begrundelse, som Domstolen anførte i dom af 14. november 2013, LPN og Finland mod Kommissionen (C-514/11 P og C-605/11 P, EU:C:2013:738), fandt anvendelse på dokumenter, som Kommissionen eventuelt kunne anvende i forbindelse med potentielle fremtidige traktatbrudsprocedurer. Ifølge sagsøgeren kan næsten alle de dokumenter, som Kommissionen har indsamlet i en hvilken som helst sammenhæng, nemlig ikke skulle udbredes, eftersom ethvert dokument kan anvendes inden for rammerne af procedurer, der kan have en indvirkning på potentielle undersøgelser foretaget af Kommissionen, uafhængigt af de omstændigheder, hvorunder dokumentet er blevet indsamlet. I denne henseende er det tilstrækkeligt at konstatere, at det ikke er et spørgsmål om potentielle undersøgelser, men om en præcis administrativ procedure, hvis udgangspunkt er en afgørelse fra Kommissionen, der definerer formålet med de undersøgelser, der ligger efter vedtagelsen af afgørelsen, med henblik på, at den kan træffe en ny afgørelse vedrørende spørgsmålet, om sagen skal indbringes for Domstolen i overensstemmelse med artikel 108, stk. 2, TEUF.
- 78 I øvrigt bemærkes, at det, selv om det ikke kan nægtes, at der er en forbindelse mellem fasen for vedtagelsen af afgørelsen vedrørende en statsstøtte og fasen for kontrol med gennemførelsen af denne afgørelse, for så vidt som den anden er konsekvensen af den første, ikke kan antages, at der for så vidt angår anvendelsen af den undtagelse, der er fastsat i artikel 4, stk. 2, tredje led, i

forordning nr. 1049/2001, er en processuel kontinuitet mellem disse to faser. Det skal nemlig konstateres, at undersøgelserne i løbet af hver af disse faser er forskellige alt efter grunden til, at de indledes, og deres formål. Kommissionens argumentation i denne henseende må derfor forkastes.

ii) Skaden på beskyttelsen af formålet med undersøgelser

- 79 Det fremgår af retspraksis, at det, for at begrunde et afslag på en begæring om aktindsigt i et dokument, i princippet ikke er tilstrækkeligt, at dette dokument henhører under en af de i artikel 4, stk. 2, i forordning nr. 1049/2001 nævnte handlinger. Den pågældende EU-institution eller det pågældende EU-organ, -kontor eller -agentur skal også give en forklaring på, hvorledes aktindsigt i dokumentet konkret og faktisk kan være til skade for den interesse, som er beskyttet ved en undtagelse i denne bestemmelse (dom af 28.6.2012, Kommissionen mod Éditions Odile Jacob, C-404/10 P, EU:C:2012:393, præmis 116, af 14.11.2013, LPN og Finland mod Kommissionen, C-514/11 P og C-605/11 P, EU:C:2013:738, præmis 44, og af 16.7.2015, ClientEarth mod Kommissionen, C-612/13 P, EU:C:2015:486, præmis 68).
- 80 I denne henseende bemærkes, at fasen for kontrol med gennemførelsen af en afgørelse, hvorved der anordnes tilbagesøgning af statsstøtte, skal anses for at være sammenlignelig med den administrative fase i den procedure, der er fastsat i artikel 258 TEUF (jf. præmis 75 ovenfor).
- 81 Ifølge fast retspraksis må det antages, at udbredelsen af dokumenter vedrørende en traktatbrudsprocedure under den administrative fase heraf risikerer at ændre denne procedures karakter samt at ændre procedures forløb, og at denne udbredelse dermed i princippet kan skade beskyttelsen af formålet med undersøgelser i den i artikel 4, stk. 2, tredje led, i forordning nr. 1049/2001 omhandlede forstand (dom af 14.11.2013, LPN og Finland mod Kommissionen, C-514/11 P og C-605/11 P, EU:C:2013:738, præmis 65, og af 11.5.2017, Sverige mod Kommissionen, C-562/14 P, EU:C:2017:356, præmis 40).
- 82 Det er nemlig blevet fastslået, at den kontrol, som Kommissionen skal udøve i forbindelse med en traktatbrudsprocedure, henhører under en administrativ funktion, hvor Kommissionen har en vid skønsmæssig og etablerer en bilateral dialog med de pågældende medlemsstater. Andre parter end disse medlemsstater har derimod ikke særlige processuelle garantier, hvis overholdelse er underlagt en effektiv domstolskontrol (jf. dom af 13.9.2013, ClientEarth mod Kommissionen, T-111/11, EU:T:2013:482, præmis 74 og den deri nævnte retspraksis).
- 83 Ifølge retspraksis er Kommissionen derfor berettiget til at bevare fortroligheden af de dokumenter, der er indsamlet i forbindelse med en undersøgelse vedrørende en traktatbrudsprocedure, og hvis udbredelse vil kunne skade den gensidige fortrolighed, som kræves mellem den og den pågældende medlemsstat med henblik på at nå frem til en fælles løsning for så vidt angår de overtrædelser af EU-retten, som eventuelt identificeres (dom af 13.9.2013, ClientEarth mod Kommissionen, T-111/11, EU:T:2013:482, præmis 60).
- 84 Hvad angår proceduren for kontrol med gennemførelsen af en afgørelse, hvorved der anordnes tilbagesøgning af statsstøtte, skal der tages hensyn til den omstændighed, at denne procedure er bilateral, eftersom den foregår mellem Kommissionen og den pågældende medlemsstat. I forbindelse med denne sag har andre berørte parter end denne medlemsstat ikke ret til at konsultere dokumenterne i Kommissionens administrative sagsakter, og de er ikke forbeholdt nogen særlig rolle.

- 85 Såfremt andre berørte parter end den pågældende medlemsstat på grundlag af forordning nr. 1049/2001 ville kunne få aktindsigt i Kommissionens administrative sagsakter vedrørende proceduren for kontrol med gennemførelsen af en afgørelse, hvorved der anordnes tilbagesøgning af statsstøtte, ville en sådan udbredelse følgelig kunne ændre arten og afviklingen af en sådan bilateral procedure, idet den i givet fald ville gøre det muligt for tredjemand at tage stilling til oplysninger indgivet af den pågældende medlemsstat og således skade beskyttelsen af formålet med undersøgelser.
- 86 I forbindelse med proceduren for tilbagesøgning af statsstøtte er et loyalt samarbejde og en gensidig tillid mellem Kommissionen og den stat, der er ansvarlig for ydelsen af støtten, nemlig uundværligt med henblik på at tillade dem at udtrykke sig frit. Hvis den nævnte medlemsstat er forpligtet til at gennemføre Kommissionens afgørelse, og hvis Kommissionen skal overvåge gennemførelsen af sin afgørelse, kræver gennemførelsen af afgørelsen om tilbagesøgning udvekslinger mellem Kommissionen og den pågældende medlemsstats myndigheder, bl.a., men ikke kun, når sidstnævnte støder på vanskeligheder ved tilbagesøgningen.
- 87 En bilateral dialog mellem Kommissionen og den pågældende medlemsstat kan imidlertid gøre det muligt at sikre sig sidstnævntes loyale samarbejde samtidig med, at Kommissionen overvåger en korrekt gennemførelse af sin afgørelse hurtigst muligt. Som Kommissionen har anført, bringer en udbredelse af dokumenter vedrørende proceduren for kontrol af gennemførelsen af en afgørelse, hvorved der anordnes tilbagesøgning af statsstøtte, overvågningen af denne procedure og medlemsstaternes villighed til at indgive detaljerede forklaringer bl.a. om status for tilbagebetalingen og om de vanskeligheder, der stødes på ved tilbagesøgningen, i fare. Det ville således kunne vise sig endnu vanskeligere for Kommissionen at opnå sådanne oplysninger og i givet fald at indlede en forhandlingsproces og nå til en aftale med den pågældende medlemsstat, hvorved den tilsidesættelse, der kunne foreholdes sidstnævnte – som består i en manglende gennemførelse af Kommissionens afgørelse – bringes til ophør, således at EU-retten overholdes, og et retsligt søgsmål i henhold til artikel 108, stk. 2, TEUF undgås (jf. i denne retning og analogt dom af 14.11.2013, LPN og Finland mod Kommissionen, C-514/11 P og C-605/11 P, EU:C:2013:738, præmis 63).
- 88 Af de samme grunde som dem, der gøres gældende i en traktatbrudsprocedure og navnlig i dennes administrative fase, som er anført i præmis 81 og 83 ovenfor, og henset til den særlige position for den pågældende medlemsstat i forbindelse med proceduren for kontrol med gennemførelsen af en afgørelse, hvorved der anordnes tilbagesøgning af statsstøtte, skal det medgives, at udbredelsen af dokumenter vedrørende denne procedure principielt kan bringe dialogen og følgelig samarbejdet mellem Kommissionen og den nævnte medlemsstat i fare.
- 89 Det følger af de ovenfor anførte betragtninger, at henset til anvendelsen af den undtagelse, der er omhandlet i artikel 4, stk. 2, tredje led, i forordning nr. 1049/2001, er dokumenterne vedrørende proceduren for kontrol med gennemførelsen af en afgørelse, hvorved der anordnes tilbagesøgning af en statsstøtte, omfattet af en del af Kommissionens administrative sagsakter vedrørende den eller de omhandlede nationale foranstaltninger, som skal adskilles fra den del af sagsakterne, der vedrører fasen for kvalificering af statsstøtteforanstaltningen eller statsstøtteforanstaltningerne (jf. præmis 63 ovenfor). Undersøgelsesfasen forud for vedtagelsen af en afgørelse om statsstøtte skal endvidere adskilles fra fasen for kontrol med gennemførelsen af denne afgørelse (jf. præmis 78 ovenfor). Det skal følgelig lægges til grund, at dokumenterne vedrørende proceduren for kontrol med gennemførelsen af en afgørelse, hvorved der anordnes tilbagesøgning af statsstøtte, i modsætning til det, som Kommissionen har gjort gældende i den

anfægtede afgørelse, ikke er omfattet af den generelle formodning om fortrolighed, der vedrører dokumenterne i de administrative sagsakter vedrørende en procedure for kontrol med statsstøtte, således som det er anerkendt i retspraksis (jf. præmis 53 ovenfor).

- 90 De grunde, der har ført til anerkendelsen af en generel formodning i henhold til artikel 4, stk. 2, tredje led, i forordning nr. 1049/2001, som finder anvendelse på de dokumenter, der er samlet inden for rammerne af en undersøgelse vedrørende en potentiel traktatbrudsprocedure, begrundet derimod anerkendelsen af en generel formodning i henhold til samme bestemmelse, der finder anvendelse på dokumenterne vedrørende proceduren for kontrol med gennemførelsen af en afgørelse, hvorved der anordnes tilbagesøgning af statsstøtte (jf. præmis 88 ovenfor).
- 91 Det skal følgelig fastslås, at det var uden at begå en retlig fejl, at Kommissionen fandt, at dokumenterne vedrørende proceduren for kontrol med gennemførelsen af en afgørelse, der pålægger tilbagebetalingen af en statsstøtte, var omfattet af en generel formodning om fortrolighed i henhold til artikel 4, stk. 2, tredje led, i forordning nr. 1049/2001.
- 92 Det skal derfor undersøges, om det var uden at foretage et urigtigt skøn, at Kommissionen i det foreliggende tilfælde anvendte den generelle formodning om fortrolighed, der er nævnt i præmis 91 ovenfor.

b) Anvendelsen af den generelle formodning om fortrolighed på de begærede dokumenter

- 93 I den anfægtede afgørelse anførte Kommissionen bl.a., hvilket sagsøgeren har medgivet, at den manglende overholdelse af Kommissionens afgørelse, hvorved den pågældende stat blev pålagt at tilbagebetale statsstøtten, kunne føre til indledningen af en traktatbrudsprocedure. Kommissionen fandt derfor, at det ræsonnement, der var blevet fulgt for at anerkende, at der var en generel formodning om fortrolighed, som var anvendelig på de dokumenter, der er samlet inden for rammerne af en undersøgelse vedrørende en traktatbrudsprocedure, fandt anvendelse med de fornødne ændringer, således at der kunne gives afslag på udbredelsen af de i det foreliggende tilfælde omhandlede dokumenter.
- 94 I denne henseende bemærkes – selv om det, således som sagsøgeren har gjort gældende, er korrekt, at Kommissionen ikke i den anfægtede afgørelse har henvist til den procedure for tilbagesøgning af statsstøtte, der er fastsat i artikel 16 i forordning 2015/1589 – at der ikke desto mindre er foretaget en tilstrækkeligt klar henvisning til denne procedure, og det er derfor uden betydning, at Kommissionen ikke har nævnt denne bestemmelse.
- 95 Det bemærkes endvidere, således som anført i præmis 4 ovenfor, at sagsøgeren har begæret aktindsigt i de relevante dokumenter fra Kommissionen, der indeholder oplysninger om status for tilbagesøgningen og om størrelsen af den statsstøtte, som Den Slovakiske Republik har tilbagesøgt efter afgørelse 2015/1826.
- 96 Det skal følgelig lægges til grund, at Kommissionen uden at foretage et urigtigt skøn har kunnet lægge til grund, at de begærede dokumenter var omfattet af en generel formodning om fortrolighed, der er støttet på undtagelsen vedrørende beskyttelsen af formålet med undersøgelser, der er fastsat i artikel 4, stk. 2, tredje led, i forordning nr. 1049/2001, som finder anvendelse på dokumenterne vedrørende proceduren for kontrol af gennemførelsen af en afgørelse, hvorved der anordnes tilbagesøgning af statsstøtte (jf. præmis 91 ovenfor).
- 97 Sagsøgerens argumenter kan ikke rejse tvivl om denne konklusion.

- 98 For det første kan det forhold, at sagsøgerens begæring om aktindsigt i de begærede dokumenter tages til følge, ifølge sagsøgeren ikke undergrave Den Slovakiske Republiks villighed til at samarbejde med Kommissionen inden for rammerne af dennes undersøgelse. Selv om sagsøgerens begæring – således som denne har gjort gældende – ikke vedrører materielle argumenter, som denne medlemsstat er fremkommet med, er dette kun korrekt, for så vidt som disse argumenter vedrører kvalificeringen af de nationale foranstaltninger, der er blevet undersøgt i afgørelse 2015/1826. Sagsøgerens begæring kan derimod vedrøre den nævnte stats materielle argumenter vedrørende gennemførelsen af den nævnte afgørelse.
- 99 For det andet har sagsøgeren har gjort gældende, at selv om der henvises til en række tidligere tilfælde i den anfægtede afgørelse, finder ingen af dem anvendelse i det foreliggende tilfælde. Ifølge sagsøgeren vedrørte dom af 11. december 2001, *Petrie m.fl. mod Kommissionen* (T-191/99, EU:T:2001:284), kendelse af 13. november 2012, *ClientEarth m.fl. mod Kommissionen* (T-278/11, EU:T:2012:593), og dom af 19. september 2018, *Chambre de commerce et d'industrie métropolitaine Bretagne-Ouest (port de Brest) mod Kommissionen* (T-39/17, ikke trykt i Sml., EU:T:2018:560), anmodninger om aktindsigt i »materielle dokumenter« udarbejdet af Kommissionen vedrørende en potentiel tilsidesættelse af EU-retten, og ikke specifikke oplysninger om status for tilbagesøgning af en statsstøtte.
- 100 I denne henseende skal det fastslås, at Kommissionen citerede den tredje dom, der er nævnt i præmis 99 ovenfor, for at underbygge det anførte om, at de handlinger, som den foretog på tidspunktet for gennemførelsen af en undersøgelse, hvorved det blev konstateret, at der var tale om en ulovlig statsstøtte, udgjorde undersøgelser som omhandlet i artikel 4, stk. 2, tredje led, i forordning nr. 1049/2001. Det samme gælder for så vidt angår dom af 7. september 2017, *Frankrig mod Schlyter* (C-331/15 P, EU:C:2017:639), som sagsøgeren havde til hensigt at henvise til i sine skriftlige indlæg, således som sagsøgeren præciserede det i retsmødet, selv om denne ved en fejl havde nævnt »dommen i sagen Frankrig mod Kommissionen«. Endelig omtalte Kommissionen de to første domme, der er nævnt i præmis 99 ovenfor, til støtte for det, den havde anført, hvorefter det fulgte ræsonnement vedrørende det forhold, at der findes en generel formodning om fortrolighed, som omfatter dokumenterne vedrørende undersøgelser, der eventuelt kan føre til en traktatbrudsprocedure, fandt anvendelse med de fornødne ændringer på dokumenter som dem, der er omhandlet i det foreliggende tilfælde. Det er imidlertid blevet fastslået, at dette ræsonnement fra Kommissionens side ikke var behæftet med retlige fejl.
- 101 For det tredje har sagsøgeren anført, at selskabet – selv hvis det blev godtaget, således som Domstolen anførte i dom af 14. november 2013, *LPN og Finland mod Kommissionen* (C-514/11 P og C-605/11 P, EU:C:2013:738), at oplysninger vedrørende en traktatbrudsprocedure kunne være omfattet af undtagelsen vedrørende beskyttelsen af formålet med undersøgelser – ikke har kendskab til nogen traktatbrudsprocedure, der er blevet indledt mod Den Slovakiske Republik efter vedtagelsen af afgørelse 2015/1826. I denne henseende skal det konstateres, at for så vidt som denne stat er forpligtet til at tilbagesøge den omhandlede statsstøtte i medfør af afgørelse 2015/1826, og Kommissionen i overensstemmelse med artikel 108, stk. 2, TEUF kan indbringe sagen direkte for Domstolen, såfremt tilbagesøgningsforpligtelsen ikke overholdes, er der på ingen måde behov for, at der »indledes« en ny procedure som omhandlet i artikel 108, stk. 2, TEUF, eller at der »indledes« en procedure i medfør af artikel 258 TEUF mod denne medlemsstat. I øvrigt har Kommissionen, i modsætning til det, som sagsøgeren ligeledes har gjort gældende, i sine skriftlige indlæg ikke henvist til en traktatbrudsprocedure, der er blevet indledt mod Den Slovakiske Republik for så vidt angår gennemførelsen af afgørelse 2015/1826.

- 102 For det fjerde har sagsøgeren hævdet, at Kommissionen ikke kan støtte sig på en udvidet fortolkning af undtagelserne fra det generelle princip om udbredelse af offentlige dokumenter, der er fastsat ved forordning nr. 1049/2001, når dens egen praksis viser, at de grunde, som den har påberåbt sig, ikke finder anvendelse på begæringen om aktindsigt. Sagsøgeren har som eksempel nævnt seks sager, hvori Kommissionen inden indledningen af traktatbrudsproceduren offentliggjorde pressemeddelelser med oplysninger, der kunne sammenlignes med dem, som sagsøgeren tilsigtede at opnå med sin begæring. I disse pressemeddelelser og i skrivelsen af juni 2015, hvorved AlzChem Trostberg AG blev informeret om status for tredjemænds tilbagesøgning af visse bøder på kartelområdet, viste Kommissionen således, at det var muligt at fremlægge kvantitative oplysninger uden at udbrede væsentlige oplysninger. I det foreliggende tilfælde kunne Kommissionen således have begrænset sig til kun at afsløre de kvantitative oplysninger om status for tilbagesøgningen af den omhandlede statsstøtte.
- 103 Hertil bemærkes for det første, at Kommissionen i de seks sager, som sagsøgeren har nævnt, besluttede at offentliggøre visse oplysninger ved pressemeddelelser, såsom dens beslutning om at anlægge en sag mod hver af de seks pågældende medlemsstater for Domstolen. Som Kommissionen har gjort gældende, skader offentliggørelsen af sådanne meddelelser imidlertid ikke anvendeligheden af den generelle formodning om fortrolighed på dokumenterne vedrørende fasen for gennemførelse af afgørelse 2015/1826 (jf. i denne retning dom af 5.12.2018, Campbell mod Kommissionen, T-312/17, ikke trykt i Sml., EU:T:2018:876, præmis 38). Som Kommissionen har anført, gør dette sig så meget desto mere gældende, når den endnu ikke har besluttet at anlægge sag ved Domstolen.
- 104 For det andet må denne argumentation forkastes, for så vidt som sagsøgerens argumentation kunne fortolkes som en begæring om delvis aktindsigt i de omhandlede dokumenter, således at der kun blev givet aktindsigt i visse oplysninger. Der skal nemlig sondres mellem begrebet dokument og begrebet oplysning. Retten til aktindsigt i institutionernes dokumenter vedrører kun dokumenter og ikke oplysninger forstået på en mere generel måde og indebærer ikke, at institutionerne har pligt til at besvare enhver anmodning om oplysninger fra en borger (dom af 25.4.2007, WWF European Policy Programme mod Rådet, T-264/04, EU:T:2007:114, præmis 76).
- 105 Det bemærkes endvidere, at for så vidt som sagsøgeren har gjort gældende, at Kommissionen kunne have sendt selskabet et dokument, der viste, at en vis procentuel del af den ulovlige og uforenelige støtte var blevet tilbagebetalt, ville dette – i modsætning til det, som sagsøgeren har gjort gældende – have svaret til at meddele denne en væsentlig oplysning. Under alle omstændigheder bemærkes for så vidt angår aktindsigt i dokumenter, på hvilke en generel formodning om fortrolighed finder anvendelse, såsom de begærede dokumenter, at den nævnte formodning indebærer, at de dokumenter, der er omfattet af den, helt eller delvist falder uden for forpligtelsen til, at der skal gives aktindsigt i deres indhold (jf. i denne retning dom af 14.11.2013, LPN og Finland mod Kommissionen, C-514/11 P og C-605/11 P, EU:C:2013:738, præmis 68, og af 7.9.2017, AlzChem mod Kommissionen, T-451/15, ikke trykt i Sml., EU:T:2017:588, præmis 93 og 94 og den deri nævnte retspraksis).
- 106 Henset til alle de ovenstående betragtninger skal det første anbringendes første og andet led forkastes.

2. Det fjerde led om en gennemførelse af undtagelser fra udbredelsen af oplysninger om tilbagesøgningen på en måde, som er udtryk for forskelsbehandling

- 107 Sagsøgeren har gjort gældende, at Kommissionen i den anfægtede afgørelse har gennemført undtagelserne fra udbredelsen af oplysninger om tilbagesøgning af statsstøtten på en måde, som er udtryk for forskelsbehandling i strid med artikel 20 i chartret om grundlæggende rettigheder. Sagsøgeren har for det første gjort gældende, at Kommissionen i seks sager på området for statsstøtte har offentliggjort oplysninger om beløb, der ikke var blevet tilbagesøgt, og dette inden indledningen af en traktatbrudsprocedure mod de pågældende medlemsstater, selv om retslige procedurer vedrørende den underliggende afgørelse på området for statsstøtte var i gang. Den hævdede interesse i sikring af verserende undersøgelser eller forretningsmæssige interesser har således ikke forhindret Kommissionen i at udbrede navnene på modtagere, der var blevet identificeret, eller som kunne identificeres.
- 108 For det andet har sagsøgeren i replikken gjort gældende, at Kommissionen har udbredt kvantitative og væsentlige oplysninger vedrørende status for inddrivelse af bøder på kartelområdet, selv om visse afgørelser, der pålagde disse, var genstand for sager ved Unionens retsinstanser.
- 109 Kommissionen har bestridt sagsøgerens argumentation.
- 110 Det bemærkes, at artikel 20 i chartret om grundlæggende rettigheder bestemmer, at »[a]lle mennesker er lige for loven«. Inden artikel 6 TEU tillagde chartret om grundlæggende rettigheder retligt bindende virkning, havde Domstolen allerede fastslået, at lighedsprincippet var et af de grundlæggende principper i EU-retten, som skal overholdes af alle retter (jf. i denne retning dom af 19.10.1977, Ruckdeschel m.fl., 117/76 og 16/77, EU:C:1977:160, præmis 7). Overholdelsen af dette princip kræver, at ensartede forhold ikke må behandles forskelligt, og at forskellige forhold ikke må behandles ensartet, medmindre en sådan forskellig behandling er objektivt begrundet (jf. i denne retning dom af 11.7.2006, Franz Egenberger, C-313/04, EU:C:2006:454, præmis 33 og den deri nævnte retspraksis).
- 111 Det bemærkes for det første, således som sagsøgeren har gjort gældende, at Kommissionen i skrivelsen af 24. april 2019 gav selskabet afslag på aktindsigt i de begærede dokumenter med den begrundelse, at afgørelse 2015/1826 var genstand for en verserende sag, og at artikel 4, stk. 2, tredje led, i forordning nr. 1049/2001 følgelig fandt anvendelse. Det skal imidlertid konstateres, at denne betragtning ikke blev gentaget i den anfægtede afgørelse, og at Kommissionen i den afgørelse, som den vedtager til besvarelse af den genfremsatte begæring, på ingen måde er forpligtet til at bibeholde det retsgrundlag, der blev anvendt til støtte for dens besvarelse af den oprindelige begæring (dom af 28.3.2017, Deutsche Telekom mod Kommissionen, T-210/15, EU:T:2017:224, præmis 83). Det forhold, at Kommissionens afgørelser, i medfør af hvilke den pågældende medlemsstat havde en forpligtelse til tilbagesøgning af den omhandlede statsstøtte, var genstand for en verserende sag ved Unionens retsinstanser, således som i det foreliggende tilfælde med hensyn til afgørelse 2015/1826, i fire af de seks sager på området for statsstøtte, som sagsøgeren har nævnt, for hvilke der blev offentliggjort en pressemeddelelse, er følgelig irrelevant.
- 112 I øvrigt skal sagsøgerens argument, hvorefter det ikke er til at forstå, hvordan Kommissionen har kunnet finde, at undersøgelsen om tilbagebetalingen af støtten var afsluttet i de seks sager, som sagsøgeren har nævnt, når begrebet verserende undersøgelser som omhandlet i artikel 4, stk. 2, tredje led, i forordning nr. 1049/2001 omfatter de perioder, hvori procedurerne fortsætter ved Unionens retsinstanser, forkastes. Situationen ville have været den samme i disse seks sager og i

det foreliggende tilfælde. Ud over de betragtninger, der er blevet anført i præmis 103 ovenfor, skal det præciseres, at selv om en afgørelse fra Kommissionen, hvorved det konstateres, at der er blevet ydet en statsstøtte, indebærer, at denne institution finder, at dens undersøgelse, der tilsigter at fastlægge, at der findes en statsstøtte, har ført den til en konklusion, har det forhold, at den nævnte afgørelse er genstand for en verserende sag ved Unionens retsinstanser, derimod til følge, at dokumenterne vedrørende den nævnte undersøgelse forbliver omfattet af en generel formodning om fortrolighed. Det samme gør sig gældende med hensyn til dokumenter vedrørende fasen for tilbagesøgning af statsstøtten, når Kommissionen har besluttet at anlægge sag ved Domstolen, idet den er af den opfattelse, at dens afgørelse, hvorved der kræves tilbagesøgning af den omhandlede statsstøtte, ikke er blevet gennemført. Selv hvis det antages, at Kommissionen har kunnet lægge til grund, at undersøgelsen om tilbagesøgning af støtten var blevet afsluttet i de seks sager, som sagsøgeren har nævnt, er der ingen forskel mellem disse sager og det foreliggende tilfælde med hensyn til anvendeligheden af den generelle formodning om fortrolighed, der finder anvendelse på dokumenterne vedrørende proceduren for kontrol med gennemførelsen af en afgørelse, hvorved der anordnes tilbagesøgning af statsstøtte.

- 113 Hvad angår de seks sager, som sagsøgeren har nævnt, skal det imidlertid fastslås, at Kommissionen ikke gav aktindsigt i dokumenter, men ved en pressemeddelelse informerede offentligheden om sin afgørelse om at anlægge en sag ved Domstolen mod de pågældende medlemsstater, ifølge den selv med den begrundelse, at de ikke havde gennemført afgørelser, hvorved der var anordnet tilbagesøgning af statsstøtte. Som Kommissionen har anført, adskiller situationen i de seks sager sig derfor fra den i det foreliggende tilfælde omhandlede situation, idet sagsøgeren har anmodet Kommissionen om aktindsigt i dokumenter i medfør af forordning nr. 1049/2001. Derudover findes der ikke oplysninger, der gør det muligt at antage, at Kommissionen har truffet beslutningen om at anlægge en sag ved Domstolen mod Den Slovakiske Republik under påberåbelse af, at afgørelse 2015/1826 ikke er blevet gennemført (jf. præmis 101 ovenfor).
- 114 For det andet skal det, for så vidt angår de sager på området for betaling af bøder, som sagsøgeren har nævnt, således som Kommissionen har gjort gældende, bemærkes, at de fremlagte beviser er nye, idet de er blevet fremlagt i replikken. Sagsøgeren har imidlertid hverken fremlagt nogen oplysninger med henblik på at godtgøre, at de fremlagte dokumenter – som dels er begæringen om aktindsigt indgivet af AlzChem Trostberg i medfør af forordning nr. 1049/2001 for så vidt angår beløbet for de bøder, der rent faktisk er blevet betalt af modtagerne af en række afgørelser fra Kommissionen i forbindelse med sager vedrørende EU-konkurrenceretten (bilag C.1 til replikken), dels Kommissionens svar på denne begæring (bilag C.2 til replikken) – ikke var i selskabets besiddelse på tidspunktet for anlæggelsen af sagen, eller oplysninger, der gør det muligt at fastslå grundene til, at de nævnte beviser ikke er blevet fremlagt med stævningen. De er følgelig fremlagt for sent i replikken, og bilag C.1 og C.2 til replikken skal følgelig afvises i medfør af procesreglementets artikel 85, stk. 1.
- 115 Under alle omstændigheder og ud over det forhold, at tre ud af de syv citerede sager – til forskel fra tilbagesøgningsproceduren efter afgørelse 2015/1826 – var afsluttet, og at Kommissionen i sin skrivelse af 11. juni 2005, der fremgår af bilag C.2, ikke gav aktindsigt, men meddelte oplysninger, befinder tilbagesøgning af en statsstøtte sig, således som Kommissionen har gjort gældende, i en kontekst, der juridisk set er anderledes end konteksten for betalingen af en bøde, der er blevet pålagt ved en afgørelse, som den vedtager i medfør af artikel 7 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). Som Kommissionen har anført, er forpligtelsen til at tilbagesøge en statsstøtte ikke en sanktion, der pålægges modtageren af støtten, og i øvrigt heller ikke den pågældende medlemsstat, og proceduren for tilbagesøgning afvikles udelukkende med denne

stat, som er modtager for tilbagebetalingsafgørelsen, som den eneste part, der har tilsidesat EU-retten (artikel 108, stk. 3, TEUF), mens en bøde, der pålægges en virksomhed, sanktionerer dennes tilsidesættelse af konkurrencereglerne. Alle disse forskelle indebærer, at der ikke er tale om sammenlignelige situationer.

- 116 Det følger af alt det ovenstående, at Kommissionen ikke kan foreholdes en tilsidesættelse af princippet om forbud mod forskelsbehandling. Følgelig skal det første anbringendes fjerde led forkastes.

3. Det femte led om, at der er en mere tungtvejende offentlig interesse

- 117 Sagsøgeren har gjort gældende, at selv hvis det antages, at Kommissionen med rette konkluderede, at sagsøgerens begæring vedrørte dokumenter, der er omfattet af de undtagelser, der er fastsat i artikel 4, stk. 2, i forordning nr. 1049/2001, burde den for det første have givet aktindsigt i dem på det grundlag, at der er en mere tungtvejende offentlig interesse, som består i at sikre retten til effektive retsmidler i overensstemmelse med artikel 47 i chartret om grundlæggende rettigheder.
- 118 For det andet har sagsøgeren påberåbt sig betydningen af åbenheden og af den offentlige kontrol med Kommissionens handlinger. Den undtagelse, der er fastsat i artikel 4, stk. 2, tredje led, i forordning nr. 1049/2001, skal således fortolkes i lyset af formålet med beskyttelsen af formålet med undersøgelser, og Kommissionen skal ikke have lov til at bruge den med det ene formål at unddrage sig offentlighedens kontrol. Selv om sagsøgeren ikke foreholder Kommissionen, at den ikke har indledt en traktatbrudsprocedure mod Den Slovakiske Republik i henhold til artikel 258 TEUF, da denne beslutning henhører under Kommissionens skøn, er denne institution ikke desto mindre ansvarlig for sin passivitet over for EU-borgerne.
- 119 Beskyttelsen af medlemsstaternes budget mod de ødelæggende virkninger af statsstøttekapløbet og gennemførelsen af Kommissionens afgørelser på området for statsstøtte henhører begge under en mere tungtvejende offentlig interesse og ikke under sagsøgerens private interesse. Som Kommissionen har bemærket i sin undersøgelse vedrørende anvendelsen på nationalt plan af EU-reglerne om statsstøtte, har to tyske institutioner fremhævet den offentlige interesse, der er knyttet til tilbagesøgning af ulovlig statsstøtte.
- 120 Sagsøgeren har tilføjet, at Unionens retsinstanser har foretaget en restriktiv fortolkning og en restriktiv anvendelse af forordning nr. 1049/2001, som er blevet kritiseret af Europa-Parlamentet, selv om enhver undtagelse fra retten til aktindsigt eller enhver begrænsning af denne ret skal fortolkes strengt. Da sagsøgerens begæring ikke vedrører et dokument eller en oplysning, der er omfattet af Kommissionens sagsakter vedrørende statsstøtte, som er blevet gennemført af Den Slovakiske Republik til fordel for NCHZ, kan det ikke tillades Kommissionen yderligere at begrænse EU-borgernes grundlæggende ret til aktindsigt.
- 121 Kommissionen har bestridt sagsøgerens argumentation.
- 122 Det bemærkes, at artikel 4, stk. 2, i forordning nr. 1049/2001 fastsætter, at »[i]nstitutionerne afslår at give aktindsigt i et dokument, hvis udbredelse ville være til skade for beskyttelsen« af bl.a. »formålet med inspektioner, undersøgelser og revision[,] medmindre der er en mere tungtvejende offentlig interesse i udbredelsen af dokumentet«.

- 123 Som nævnt i præmis 43 ovenfor udelukker en generel formodning om fortrolighed, der er støttet på undtagelsen om beskyttelse af formålet med undersøgelser, der er fastsat i artikel 4, stk. 2, tredje led, i forordning nr. 1049/2001, ikke muligheden for at godtgøre, at der er en mere tungtvejende offentlig interesse i udbredelsen af dokumenterne.
- 124 Ifølge fast retspraksis påhviler det den part, der gør gældende, at der foreligger en mere tungtvejende offentlig interesse, konkret at angive de omstændigheder, der begrundet udbredelsen af de pågældende dokumenter (jf. dom af 14.11.2013, LPN og Finland mod Kommissionen, C-514/11 P og C-605/11 P, EU:C:2013:738, præmis 94 og den deri nævnte retspraksis; jf. ligeledes i denne retning dom af 14.7.2016, Sea Handling mod Kommissionen, C-271/15 P, ikke trykt i Sml., EU:C:2016:557, præmis 40).
- 125 Ordningen med undtagelser i artikel 4 i forordning nr. 1049/2001, herunder denne artikels stk. 2, bygger således på en afvejning af de i en given situation modstående interesser, nemlig på den ene side interesserne i udbredelsen af de omhandlede dokumenter og på den anden side de interesser, der kan lide skade ved en sådan udbredelse. Hvilken afgørelse der træffes som følge af en begæring om aktindsigt i dokumenterne, afhænger af spørgsmålet om, hvilken interesse der bør tillægges størst vægt i det foreliggende tilfælde (jf. dom af 7.9.2017, AlzChem mod Kommissionen, T-451/15, ikke trykt i Sml., EU:T:2017:588, præmis 66 og den deri nævnte retspraksis).
- 126 Det er i lyset af disse principper, at sagsøgerens argumenter skal analyseres.
- 127 I det foreliggende tilfælde bemærkes for det første, at sagsøgeren i stævningen har påberåbt sig den mere tungtvejende offentlig interesse, der består i at sikre retten til effektive retsmidler i overensstemmelse med artikel 47 i chartret om grundlæggende rettigheder. Der er imidlertid ikke anledning til at behandle dette klagepunkt, da sagsøgeren adspurgt herom i retsmødet har bekræftet en manglende direkte forbindelse mellem afslaget på aktindsigt i de begærede dokumenter og effektiviteten af den retslige kontrol, der er sikret ved artikel 47 i chartret om grundlæggende rettigheder. Sagsøgeren anførte ligeledes, at Retten ikke skulle tage hensyn til henvisningen til, at der var en mere tungtvejende offentlig interesse, der bestod i at sikre retten til effektive retsmidler som nævnt i overskriften på det første anbringendes femte led, hvilket er blevet tilført retsmøderapporten.
- 128 For det andet har sagsøgeren under henvisning til anden betragtning til forordning nr. 1049/2001 påberåbt sig betydningen af åbenheden og af den offentlige kontrol med handlinger foretaget af Kommissionen, som ikke må tillades at anvende den undtagelse, der er fastsat i samme forordnings artikel 4, stk. 2, tredje led, med det ene formål at dække over sin passivitet og at unddrage sig offentlighedens kontrol.
- 129 Det bemærkes, at interessen i åbenhed ganske vist er en offentlig interesse, for så vidt som den har en objektiv og generel karakter (dom af 11.12.2018, Arca Capital Bohemia mod Kommissionen, T-440/17, EU:T:2018:898, præmis 76; jf. ligeledes i denne retning dom af 12.5.2015, Technion og Technion Research & Development Foundation mod Kommissionen, T-480/11, EU:T:2015:272, præmis 78 og den deri nævnte retspraksis). Som anført i præmis 78 ovenfor har Unionens retsinstanser imidlertid for så vidt angår åbenheden og den offentlige kontrol med de handlinger, som Kommissionen foretager, anerkendt, at Kommissionens administrative virksomhed ikke kræver en lige så vid adgang til aktindsigt, som en EU-institutions lovgivningsvirksomhed kræver. I det foreliggende tilfælde er det åbenbart, at de begærede dokumenter indgår i en administrativ procedure, nemlig en procedure for tilbagesøgning af en statsstøtte efter en afgørelse fra Kommissionen.

- 130 Generelle betragtninger vedrørende åbenhedsprincippet og offentlighedens ret til at blive informeret om institutionernes arbejde kan desuden ikke begrunde udbredelsen af dokumenter vedrørende proceduren for kontrol af gennemførelsen af afgørelsen fra Kommissionen, der kan føre til, at der anlægges sag ved Domstolen i overensstemmelse med artikel 108, stk. 2, andet afsnit, TEUF, og som er sammenlignelig med den administrative fase i en traktatkrænkellesprocedure (jf. præmis 75 ovenfor) (jf. i denne retning dom af 16.7.2015, ClientEarth mod Kommissionen, C-612/13 P, EU:C:2015:486, præmis 91 og 93).
- 131 I denne henseende bemærkes, at det i tilfælde, hvor Kommissionen er af den opfattelse, at en medlemsstat har tilsidesat sine forpligtelser, påhviler denne at vurdere, om det er hensigtsmæssigt at iværksætte foranstaltninger over for denne medlemsstat, at tage stilling til, hvilke bestemmelser medlemsstaten har tilsidesat, og at vælge tidspunktet for at indlede den procedure, der er fastsat i artikel 108, stk. 2, andet afsnit, TEUF, mod denne. Det følger heraf, at sagsøgeren eller en borger ikke berettiget til at kræve af Kommissionen, at denne træffer en bestemt beslutning, eller at anfægte Kommissionens afslag på at indlede en procedure mod Den Slovakiske Republik (jf. i denne retning og analogt dom af 14.11.2013, LPN og Finland mod Kommissionen, C-514/11 P og C-605/11 P, EU:C:2013:738, præmis 60 og 61).
- 132 Det formål, som sagsøgeren har påberåbt sig for at begrunde udbredelsen af de begærede dokumenter, der består i at udøve en kontrol med Kommissionens handling inden for rammerne af den omhandlede procedure for kontrol med gennemførelsen af afgørelse 2015/1826, svarer følgelig – i modsætning til det, som sagsøgeren har anført – til at benægte, at denne institution har en skønsmæssig indendørs procedure, der er fastsat ved artikel 108, stk. 2, andet afsnit, TEUF, mens den generelle formodning om fortrolighed, der er knyttet til alle dokumenterne vedrørende en sådan procedure, netop tilsigter at beskytte bl.a. den nyttige karakter af Kommissionens handling inden for rammerne af disse procedurer (jf. i denne retning og analogt dom af 14.11.2013, LPN og Finland mod Kommissionen, C-514/11 P og C-605/11 P, EU:C:2013:738, præmis 61, 63 og 65).
- 133 Endvidere sørger Kommissionen for, således som den med rette har anført, at informere offentligheden om status for specifikke sagsakter om overtrædelser ved offentliggørelse af pressemeddelelser (jf. i denne retning dom af 23.1.2017, Justice & Environment mod Kommissionen, T-727/15, ikke trykt i Sml., EU:T:2017:18, præmis 60).
- 134 Sagsøgeren har i øvrigt i det væsentlige påberåbt sig den offentlige interesse i gennemførelsen af afgørelser fra Kommissionen på området for statsstøtte og den offentlige interesse i beskyttelsen af medlemsstaternes budget mod statsstøttekapløbets ødelæggende virkninger og forpligtelsen til at reintegrere statsstøtte, der er ulovlig og uforenelig med det indre marked, i budgettet for de medlemsstater, som er omhandlet i en afgørelse på området for statsstøtte. Dette argument kan imidlertid ikke tiltrædes. Som Kommissionen har gjort gældende, vil det forhold, at sagsøgeren gives aktindsigt i de begærede dokumenter, ikke gøre det muligt at sikre den offentlige interesse i beskyttelsen af medlemsstaternes budget ved tilbagesøgning af ulovlig statsstøtte.
- 135 Endelig har sagsøgeren gjort gældende, at Unionens retsinstanser har foretaget en restriktiv anvendelse af forordning nr. 1049/2001, mens enhver undtagelse fra retten til aktindsigt eller enhver begrænsning af denne ret skal fortolkes strengt, og at sagsøgerens begæring i det væsentlige ikke er omfattet af undtagelsen, der tilsigter at beskytte formålet med undersøgelser. For så vidt som sagsøgeren har anfægtet det forhold, at dennes anmodning om aktindsigt kan være omfattet af den undtagelse, der er fastsat i artikel 4, stk. 2, tredje led, i forordning nr. 1049/2001, vedrører dennes argumentation et spørgsmål, der er forskelligt fra spørgsmålet

om, hvorvidt en mere tungtvejende offentlig interesse, når der er mulighed for at anvende denne undtagelse, gør det muligt at undlade en sådan anvendelse. Denne argumentation er derfor irrelevant i forbindelse med dette led. Den er i øvrigt blevet undersøgt og forkastet i forbindelse med det første led af dette anbringende.

- 136 Det følger heraf, at det første anbringendes femte led skal forkastes, og at det første anbringende skal forkastes i sin helhed, uden at det er nødvendigt at undersøge dette anbringendes tredje led, for så vidt som den undtagelse, der tilsigter at beskytte undersøgelser, som er blevet gennemført af EU-institutionerne, var et grundlag, der var selvstændigt og tilstrækkeligt til at begrunde vedtagelsen af den anfægtede afgørelse, og for så vidt som en eventuel fejl, der behæfter den anden begrundelse for den nævnte afgørelse vedrørende undtagelsen, der skal beskytte forretningsmæssige interesser, som er genstand for det første anbringendes tredje led, under alle omstændigheder ikke har nogen virkning på denne afgørelses lovlighed.

C. Det andet anbringende om en tilsidesættelse af pligten til at begrunde afslaget på aktindsigt i de begærede dokumenter i en ikke-fortrolig version eller i Kommissionens lokaler

- 137 Sagsøgeren har anført, at selskabet i den genfremsatte begæring foreslog, at det fik aktindsigt i en ikke-fortrolig version eller i Kommissionens lokaler. Kommissionen fandt imidlertid, at der ikke kunne gives delvis aktindsigt, da den generelle formodning om fortrolighed fandt anvendelse på delvis aktindsigt. Sagsøgeren er af den opfattelse, at det, eftersom selskabet har tilbagevist alle de begrundelser, der kunne begrunde afslaget på aktindsigt i de begærede dokumenter, herunder de generelle formodninger for fortrolighed, som Kommissionen har påberåbt sig, følger modsætningsvis af Kommissionens begrundelse, at den burde have efterkommet sagsøgerens begæring, i det mindste ved at give sagsøgeren delvis aktindsigt eller aktindsigt i Kommissionens lokaler i henhold til henholdsvis artikel 4, stk. 6, og artikel 10 i forordning nr. 1049/2001. Kommissionen har imidlertid ikke anført begrundelserne for dens afslag i denne henseende.
- 138 Kommissionen har bestridt sagsøgerens argumentation.
- 139 Det fremgår af fast retspraksis, at den begrundelse, der kræves i henhold til artikel 296 TEUF, skal tilpasses karakteren af den pågældende retsakt og klart og utvetydigt angive de betragtninger, som den institution, der har udstedt den, har lagt til grund, således at de berørte parter kan få kendskab til grundlaget for den trufne foranstaltning, og således at Unionens retsinstanser kan udøve deres prøvelsesret (jf. dom af 22.4.2008, Kommissionen mod Salzgitter, C-408/04 P, EU:C:2008:236, præmis 56 og den deri nævnte retspraksis).
- 140 Det skal endvidere bemærkes, at en tilsidesættelse af begrundelsespligten udgør et anbringende om en tilsidesættelse af væsentlige formforskrifter, der som sådan adskiller sig fra anbringendet om det forhold, at begrundelserne i den anfægtede afgørelse er upræcise, herunder den kontrol, der er omfattet af undersøgelsen af, om denne afgørelse er velbegrundet (jf. i denne retning dom af 2.4.1998, Kommissionen mod Sytraval og Brink's France, C-367/95 P, EU:C:1998:154, præmis 67, og af 19.6.2009, Qualcomm mod Kommissionen, T-48/04, EU:T:2009:212, præmis 179). En afgørelses begrundelse består nemlig i formelt at udtrykke de grunde, som denne afgørelse er baseret på. Hvis disse grunde er behæftet med fejl, vil afgørelsens grundlags lovlighed være behæftet med fejl, men det vil dennes begrundelse ikke, idet denne kan være tilstrækkelig, selv om den er udtryk for fejlagtige grunde (jf. dom af 10.7.2008, Bertelsmann og Sony Corporation of America mod Impala, C-413/06 P, EU:C:2008:392, præmis 181 og den deri nævnte retspraksis).

- 141 I den anfægtede afgørelse undersøgte Kommissionen muligheden for at give sagsøgeren delvis aktindsigt i de pågældende dokumenter i overensstemmelse med artikel 4, stk. 6, i forordning nr. 1049/2001. Den præciserede, at de begærede dokumenter imidlertid var omfattet af en generel formodning om fortrolighed, der var støttet på de undtagelser, der er fastsat i samme forordnings artikel 4, stk. 2, første og tredje led, og at en sådan formodning udelukkede muligheden for at give delvis aktindsigt i sagsakterne. Den henviste i denne henseende til dom af 14.6.2016, Sea Handling mod Kommissionen (C-271/15 P, ikke trykt i Sml., EU:C:2016:557, præmis 61).
- 142 Det skal følgelig lægges til grund, at Kommissionen har redegjort for grundene til at den afslog sagsøgerens begæring om aktindsigt i en ikke-fortrolig version eller i Kommissionens lokaler. Den satte således sagsøgeren i stand til at forstå grundene til, at denne begæring var blevet afslået, og tillod Retten at udøve sin kontrol. Den anfægtede afgørelse er således tilstrækkeligt begrundet i denne henseende.
- 143 Det bemærkes i øvrigt, at det, for så vidt som sagsøgeren har gjort gældende, at Kommissionen, eftersom sagsøgeren har tilbagevist alle de begrundelser, der kunne begrunde afslaget på aktindsigt i de begærede dokumenter, burde have imødekommet sagsøgerens begæring om aktindsigt deri i en ikke-fortrolig version eller i Kommissionens lokaler, skal konstateres, at sagsøgeren ikke har anført nogen fejl eller utilstrækkeligheder i den anfægtede afgørelses begrundelse, men at den har bestridt, at denne er velbegrundet. Denne argumentation kan under alle omstændigheder heller ikke tiltrædes. Da Kommissionen uden at begå retlige fejl eller vurderingsfejl kunne afslå sagsøgerens begæring om aktindsigt i de begærede dokumenter ved at påberåbe sig en generel formodning om fortrolighed, hviler sagsøgerens argumentation nemlig på en fejlagtig forudsætning.
- 144 Det følger heraf, at det andet anbringende skal forkastes.
- 145 Henset til alle de ovenstående betragtninger må Kommissionen frifindes i det hele.

V. Sagsomkostninger

- 146 Ifølge procesreglementets artikel 134, stk. 1, pålægges det den tabende part at betale sagsomkostningerne, hvis der er nedlagt påstand herom. 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

RET TEN (Femte Afdeling):

1) Europa-Kommissionen frifindes.

2) AlzChem Group AG betaler sagsomkostningerne.

Spielmann

Spineanu-Matei

Mastroianni

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 29. september 2021.

Underskrifter