

Wyrok

I. Okoliczności powstania sporu

- 1 Decyzją (UE) 2015/1826 z dnia 15 października 2014 r. w sprawie pomocy państwa nr SA.33797 (2013/C) (ex 2013/NN) (ex 2011/CP) wdrożonej przez Słowację na rzecz NCHZ (Dz.U. 2015, L 269, s. 71) Komisja Europejska uznała między innymi, że Novácke chemické závody, a.s. (zwane dalej „NCHZ”), słowackie przedsiębiorstwo chemiczne, skorzystało z bezprawnie przyznanej pomocy państwa niezgodnej z rynkiem wewnętrznym w ramach jego postępowania upadłościowego. Instytucja ta zdecydowała, że pomoc ta musi zostać zwrócona przez NCHZ oraz przez Fortischem a.s. jako następcę gospodarczego.
- 2 Skarżąca, AlzChem Group AG, jest przedsiębiorstwem niemieckim prowadzącym działalność w dziedzinie chemii, które jako zainteresowana strona wzięło udział w postępowaniu zakończonym decyzją 2015/1826.
- 3 Decyzja 2015/1826 była przedmiotem dwóch skarg o stwierdzenie częściowej nieważności. Wyrokiem z dnia 24 września 2019 r., Fortischem/Komisja (T-121/15, EU:T:2019:684) Sąd oddalił skargę jako bezzasadną. Wyrokiem z dnia 13 grudnia 2018 r., AlzChem/Komisja (T-284/15, EU:T:2018:950) Sąd stwierdził nieważność art. 2 decyzji 2015/1826.
- 4 Pismem z dnia 12 kwietnia 2019 r. skarżąca złożyła do Komisji wnioski o udzielenie dostępu do dokumentów na podstawie rozporządzenia (WE) nr 1049/2001 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 30 maja 2001 r. w sprawie publicznego dostępu do dokumentów Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji (Dz.U. 2001, L 145, s. 43). Wniosek ten odnosił się do istotnych dokumentów będących w posiadaniu Komisji, w tym między innymi arkuszy kalkulacyjnych Excel, dokumentów Word lub wewnętrznych baz danych zawierających informacje dotyczące stanu zaawansowania postępowania zmierzającego do odzyskania pomocy i kwoty pomocy państwa odzyskanej przez Republikę Słowacką w następstwie decyzji 2015/1826 (zwanymi dalej „żądanymi dokumentami”).
- 5 Komisja oddaliła ten wniosek pismem z dnia 24 kwietnia 2019 r., uzasadniając to tym, że wchodził on w zakres stosowania wyjątków przewidzianych w art. 4 ust. 2 tiret pierwsze i trzecie oraz art. 4 ust. 3 rozporządzenia nr 1049/2001. Podniosła ona również, że nie został wysunięty żaden argument mogący wskazywać na istnienie nadrzędnego interesu publicznego uzasadniającego ujawnienie żądanych dokumentów i że częściowy dostęp nie był możliwy.
- 6 Pismem z dnia 15 maja 2019 r. skarżąca złożyła do Komisji ponowny wniosek, zgodnie z art. 7 ust. 2 rozporządzenia nr 1049/2001. Zakwestionowała ona odmowę Komisji, utrzymując między innymi, że jej wniosek nie dotyczył żadnego dokumentu objętego zakresem wyjątków, na które powołała się Komisja, i że istniał nadrzędny interes publiczny uzasadniający ujawnienie żądanych dokumentów. Ponadto skarżąca wniosła o udzielenie częściowego dostępu do tych dokumentów lub o dostęp do nich w pomieszczeniach Komisji.
- 7 W dniu 11 czerwca 2019 r. Komisja wskazała skarżącej, że jej ponowny wniosek jest w trakcie rozpatrywania, lecz że odpowiedź na ten wniosek nie zostanie jej udzielona w przepisany terminie oraz że termin na udzielenie odpowiedzi na ten wniosek zostaje przedłużony o piętnaście dni roboczych, zgodnie z art. 8 ust. 2 rozporządzenia nr 1049/2001. W dniu 1 lipca

2019 r. wskazała ona skarżącej, że wszystkie dane konieczne do kompletnej analizy jej wniosku i do wydania decyzji końcowej zostały zgromadzone i że decyzja końcowa zostanie jej przekazana możliwie najszybciej.

II. Zaskarżona decyzja

- 8 Decyzją C(2019) 5602 final z dnia 22 lipca 2019 r. (zwaną dalej „zaskarżoną decyzją”) Komisja odmówiła udzielenia skarżącej dostępu do żądanych dokumentów, uznając, że są one, po pierwsze, objęte wyjątkiem przewidzianym w art. 4 ust. 2 tiret trzecie rozporządzenia nr 1049/2001, dotyczącym ochrony czynności dochodzenia, a po drugie, wyjątkiem przewidzianym w art. 4 ust. 2 tiret pierwsze rozporządzenia nr 1049/2001, dotyczącym ochrony interesów handlowych.
- 9 W pierwszej kolejności, w odniesieniu do wyjątku przewidzianego w art. 4 ust. 2 tiret trzecie rozporządzenia nr 1049/2001, Komisja uznała, że żądane dokumenty nie tylko wchodziły w skład akt administracyjnych dotyczących dochodzenia w przedmiocie pomocy państwa, ale także odnosiły się do dochodzenia w przedmiocie wykonania decyzji w sprawie bezprawnie przyznanej pomocy państwa.
- 10 Z jednej strony Komisja zauważyła, że zgodnie z orzecznictwem istnieje ogólne domniemanie poufności, w myśl którego ujawnienie dokumentów należących do akt administracyjnych postępowania w przedmiocie pomocy państwa narusza cele dochodzeń w przedmiocie takiej pomocy, nawet jeżeli postępowanie jest zamknięte. Uznała ona, że żądane dokumenty, zawierające informacje na temat stanu zaawansowania postępowania zmierzającego do odzyskania spornej pomocy państwa, co było obowiązkiem władz słowackich na podstawie decyzji 2015/1826, wchodzi w skład akt administracyjnych w ramach dochodzenia w przedmiocie tej pomocy, która nie została w pełni odzyskana.
- 11 Z drugiej strony Komisja wyjaśniła, że na etapie odzyskiwania bezprawnie przyznanej pomocy państwa upewniała się – przy aktywnym współdziałaniu zainteresowanego państwa członkowskiego – iż decyzja dotycząca tej pomocy była prawidłowo wykonywana i tym samym podejmowane przez nią działania i środki były nierozłącznie związane z jej dochodzeniem w przedmiocie tej pomocy w rozumieniu art. 4 ust. 2 tiret trzecie rozporządzenia nr 1049/2001. Ponadto wskazała ona, że etap odzyskiwania pomocy państwa następuje w ramach ustrukturyzowanego i sformalizowanego postępowania, które stanowi dochodzenie w rozumieniu wspomnianego przepisu. Uznała ona, że ze względu na okoliczność, iż brak poszanowania decyzji dotyczącej pomocy państwa może prowadzić do wszczęcia postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego, etap wykonywania tej decyzji należy postrzegać jako postępowanie poprzedzające wniesienie skargi podobne do postępowania przewidzianego w art. 258 TFUE, w odniesieniu do którego Trybunał uznał istnienie ogólnego domniemanie poufności. A zatem ujawnienie opinii publicznej żądanych dokumentów mogłoby zaszkodzić dialogowi nawiązanemu z Republiką Słowacką, do celów którego istotny był klimat zaufania.
- 12 W drugiej kolejności, w odniesieniu do wyjątku przewidzianego w art. 4 ust. 2 tiret pierwsze rozporządzenia nr 1049/2001, Komisja podniosła, że w orzecznictwie uznano ogólne domniemanie poufności dokumentów wchodzących w skład jej akt, niezależnie od kwestii, czy wniosek o udzielenie dostępu dotyczy zamkniętego, czy trwającego postępowania w sprawie kontroli. W niniejszym przypadku żądane dokumenty ujawniłyby szczegółowe informacje na

temat stanu zaawansowania i różnych etapów procesu odzyskiwania pomocy zainicjowanego przez zainteresowane przedsiębiorstwa. Te informacje handlowe są szczególnie chronione. Z uwagi na bilateralny charakter etapu wykonania decyzji dotyczącej bezprawnie przyznanej pomocy państwa przedwczesne ujawnienie dokumentów dotyczących stanu zaawansowania procesu odzyskiwania pomocy zainicjowanego przez zainteresowane przedsiębiorstwa przed faktycznym odzyskaniem tej pomocy przyniosłoby szkodę tym przedsiębiorstwom i ostatecznie szkodziłoby celom postępowania w sprawie pomocy państwa, zamiast przyczynić się do przejrzystości.

- 13 W trzeciej kolejności Komisja oddaliła wniosek o udzielenie częściowego dostępu z powodu istnienia ogólnego domniemania poufności mającego zastosowanie do żądanych dokumentów.
- 14 W czwartej kolejności Komisja uznała, że rozważania, na które powołała się skarżąca, aby wykazać istnienie nadrzędnego interesu publicznego, są dość ogólnikowe. Jej zdaniem okoliczność, że żądane dokumenty odnoszą się do dochodzenia o charakterze administracyjnym i nie dotyczącym aktów legislacyjnych, w odniesieniu do których w orzecznictwie uznano istnienie większej przejrzystości, i okoliczność, że opublikuje ona informacje dotyczące odzyskania spornej pomocy państwa po ostatecznym zakończeniu postępowania zmierzającego do odzyskania tej pomocy, w tym odzyskanej kwoty, utraconej kwoty i odzyskanych odsetek, popierają jeszcze bardziej wniosek o braku nadrzędnego interesu publicznego w niniejszym przypadku.

III. Postępowanie i żądania stron

- 15 Pismem złożonym w sekretariacie Sądu w dniu 15 sierpnia 2019 r. skarżąca wniosła skargę będącą przedmiotem niniejszego postępowania.
- 16 Na wniosek sędzi sprawozdawczyni Sąd (piąta izba) postanowił otworzyć ustny etap postępowania. Strony przedstawiły swoje stanowiska oraz udzieliły odpowiedzi na pytania zadane przez Sąd na rozprawie w dniu 23 marca 2021 r.
- 17 Skarżąca wnosi do Sądu o:
 - stwierdzenie nieważności zaskarżonej decyzji;
 - obciążenie Komisji kosztami postępowania.
- 18 Komisja wnosi do Sądu o:
 - oddalenie skargi;
 - obciążenie skarżącej kosztami postępowania.

IV. Co do prawa

- 19 Na poparcie skargi skarżąca podnosi dwa zarzuty, z których pierwszy dotyczy naruszenia prawa i oczywistego błędu w ocenie przy stosowaniu wyjątków przewidzianych w art. 4 ust. 2 tiret pierwsze i trzecie oraz art. 4 ust. 3 rozporządzenia nr 1049/2001, zaś drugi – naruszenia

obowiązku uzasadnienia odmowy udzielenia dostępu do żądanych dokumentów w wersji nieopatrzonej klauzulą poufności lub w pomieszczeniach Komisji, zgodnie z art. 4 ust. 6 i art. 10 tego samego rozporządzenia.

A. Uwagi wstępne dotyczące określenia aktów podlegających zaskarżeniu i terminu do wniesienia skargi

- 20 Skarżąca utrzymuje, że orzecznictwo Sądu dotyczące rozporządzenia nr 1049/2001 zdaje się wykazywać szereg nieścisłości i wewnętrznych sprzeczności w odniesieniu do kwestii określenia aktu podlegającego zaskarżeniu i początku biegu terminu do wniesienia skargi. I tak analiza orzecznictwa, w szczególności wyroku z dnia 10 grudnia 2010 r., Ryanair/Komisja (od T-494/08 do T-500/08 i T-509/08, EU:T:2010:511), pozwala dojść do wniosku, że początek biegu terminu do wniesienia skargi o stwierdzenie nieważności decyzji w sprawie odmowy udzielenia dostępu do dokumentów na podstawie rozporządzenia nr 1049/2001 determinuje ostatni dzień, w którym Komisja powinna była wydać decyzję. Zdaniem skarżącej nawet jeśli zaskarżona decyzja jest opatrzona datą 22 lipca 2019 r., termin do wniesienia skargi należy liczyć od dnia 5 czerwca 2019 r., gdyż brak odpowiedzi do tego dnia należy uznać za decyzję negatywną na podstawie art. 8 ust. 3 tego rozporządzenia.
- 21 Natomiast jeśli chodzi o akt podlegający zaskarżeniu, w sytuacji gdy Komisja nie wydała decyzji w terminie przewidzianym w art. 8 ust. 1 rozporządzenia nr 1049/2001, w zależności od okoliczności aktem tym jest bądź dorozumiana decyzja odmowna, bądź zarówno dorozumiana decyzja, jak i wyraźna decyzja, bądź wyraźna decyzja odmowna. Wobec tego skarżąca wnosi o to, by – na wypadek gdyby Sąd uznał, że zaskarżona decyzja obejmuje także dorozumianą decyzję odmowną wynikającą z milczenia Komisji do dnia 5 czerwca 2019 r. włącznie – decyzja ta została uznana za stanowiącą integralną część zaskarżonej decyzji.
- 22 Ponadto skarżąca podkreśla potencjalnie negatywne i nieprzewidziane skutki orzecznictwa dotyczącego terminu do wniesienia skargi o stwierdzenie nieważności wyraźnej decyzji, w przypadku gdy wydanie tej decyzji ma miejsce po podjęciu dorozumianej decyzji. W szczególności z wyroku z dnia 10 grudnia 2010 r., Ryanair/Komisja (od T-494/08 do T-500/08 i T-509/08, EU:T:2010:511) i z postanowienia z dnia 13 listopada 2012 r., ClientEarth i in./Komisja (T-278/11, EU:T:2012:593) wynika, że jeżeli aktem podlegającym zaskarżeniu jest wyraźna decyzja, ów termin zaczyna biec od dnia podjęcia dorozumianej decyzji. Skarżąca musiała zatem przeformułować swoją skargę skierowaną przeciwko dorozumianej decyzji w świetle art. 8 ust. 3 rozporządzenia nr 1049/2001, aby uwzględnić argumenty wysunięte przez Komisję w zaskarżonej decyzji. Pierwotny termin do wniesienia skargi, którym powinna dysponować, aby przygotować swoją skargę, został zatem skrócony. Tymczasem skracanie przez orzecznictwo przewidzianych prawem terminów, w których jednostki mogą wykonywać swoje prawa zgodnie z traktatem FUE, może ograniczać te prawa w nieuzasadniony sposób i naruszać art. 42 i 47 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej.
- 23 Co więcej, skarżąca uważa, że w świetle orzecznictwa komunikaty Komisji z dnia 11 czerwca i 1 lipca 2019 r. były zupełnie wprowadzające w błąd i mogły utrudnić jej dostęp do wymiaru sprawiedliwości oraz że powinny one zostać poddane krytyce.
- 24 Komisja nie zgadza się z twierdzeniami skarżącej dotyczącymi niespójności i wewnętrznych sprzeczności w orzecznictwie Sądu oraz z twierdzeniami dotyczącymi potencjalnie wprowadzającego w błąd zachowania z jej strony.

- 25 W tym kontekście należy stwierdzić, że Komisja nie odpowiedziała na wniosek skarżącej o udzielenie dostępu ani w pierwotnym terminie, ani w terminie na udzielenie odpowiedzi w następstwie pierwszego przedłużenia, w dniu 11 czerwca 2019 r., co odpowiada sytuacji, o której mowa w art. 8 ust. 3 rozporządzenia nr 1049/2001, lecz że następnie wydała ona wyraźną decyzję odmowną, która stanowi zaskarżoną decyzję.
- 26 W sytuacji takiej jak ta w niniejszym przypadku, opisanej w pkt 25 powyżej, po pierwsze, brak odpowiedzi Komisji należy uznać za dorozumianą decyzję w sprawie odmowy udzielenia dostępu. Drugie przedłużenie terminu, w dniu 1 lipca 2019 r., nie mogło skutecznie przedłużyć terminu, ponieważ zgodnie z art. 8 rozporządzenia nr 1049/2001 Komisja może przedłużyć pierwotny termin wyłącznie raz, zaś w razie bezskutecznego upływu przedłużonego terminu należy uznać, iż wydano dorozumianą decyzję w sprawie odmowy udzielenia dostępu (zob. podobnie wyrok z dnia 10 grudnia 2010 r., Ryanair/Komisja, od T-494/08 do T-500/08 i T-509/08, EU:T:2010:511, pkt 38, 40; postanowienie z dnia 27 listopada 2012 r., Steinberg/Komisja, T-17/10, niepublikowane, EU:T:2012:625, pkt 99). W tym względzie należy zauważyć, że termin przewidziany w art. 8 ust. 1 rozporządzenia nr 1049/2001 ma charakter wiążący (zob. podobnie wyrok z dnia 19 stycznia 2010 r., Co-Frutta/Komisja, T-355/04 i T-446/04, EU:T:2010:15, pkt 60, 70) i nie może zostać przedłużony w innych okolicznościach niż te przewidziane w art. 8 ust. 2 rozporządzenia nr 1049/2001 bez pozbawienia tego przepisu wszelkiej skuteczności (effet utile) ze względu na to, iż wnioskodawca nie wiedziałby dokładnie, począwszy od jakiej daty może wszcząć postępowanie sądowe lub wnieść skargę, o których to środkach jest mowa w art. 8 ust. 3 wspomnianego rozporządzenia (zob. analogicznie wyrok z dnia 21 kwietnia 2005 r., Housieaux, C-186/04, EU:C:2005:248, pkt 26). Taka dorozumiana decyzja w sprawie odmowy udzielenia dostępu może być przedmiotem skargi o stwierdzenie nieważności zgodnie z art. 263 TFUE (zob. podobnie postanowienie z dnia 27 listopada 2012 r., Steinberg/Komisja, T-17/10, niepublikowane, EU:T:2012:625, pkt 101).
- 27 Jednak w przypadku gdy Komisja odpowiedziała następnie w wyraźny i ostateczny sposób na ponowny wniosek, odmawiając dostępu do spornych dokumentów, dokonała ona tym samym w dorozumiany sposób cofnięcia dorozumianej decyzji w sprawie odmowy udzielenia dostępu [zob. podobnie wyrok z dnia 2 października 2014 r., Strack/Komisja, C-127/13 P, EU:C:2014:2250, pkt 88, 89; postanowienie z dnia 27 listopada 2012 r., Steinberg/Komisja, T-17/10, niepublikowane, EU:T:2012:625, pkt 101; wyrok z dnia 26 kwietnia 2018 r., Espírito Santo Financial (Portugal)/EBC, T-251/15, niepublikowany, EU:T:2018:234, pkt 34]. Ta wyraźna decyzja może zatem być przedmiotem skargi o stwierdzenie nieważności zgodnie z art. 263 TFUE.
- 28 Jeżeli dorozumiana decyzja była przedmiotem skargi o stwierdzenie nieważności, strona skarżąca traci interes prawny z uwagi na fakt przyjęcia wyraźnej decyzji i zostanie uznane, że nie ma już potrzeby orzekać w przedmiocie owej skargi [zob. podobnie wyroki: z dnia 2 października 2014 r., Strack/Komisja, C-127/13 P, EU:C:2014:2250, pkt 88, 89; z dnia 10 grudnia 2010 r., Ryanair/Komisja, od T-494/08 do T-500/08 i T-509/08, EU:T:2010:511, pkt 48; z dnia 2 lipca 2015 r., Typke/Komisja, T-214/13, EU:T:2015:448, pkt 36; z dnia 26 kwietnia 2018 r., Espírito Santo Financial (Portugal)/EBC, T-251/15, niepublikowany, EU:T:2018:234, pkt 36]. Strona skarżąca może również dostosować swoje żądania i zarzuty w terminie do wniesienia skargi przewidzianym w art. 263 akapit szósty TFUE (zob. podobnie wyrok z dnia 16 grudnia 2011 r., Enviro Tech Europe i Enviro Tech International/Komisja, T-291/04, EU:T:2011:760, pkt 94). Jeżeli wyraźna decyzja została wydana przed wniesieniem skargi na dorozumianą decyzję, taka wniesiona później skarga byłaby w takiej sytuacji niedopuszczalna (zob. podobnie wyrok z dnia 10 grudnia 2010 r., Ryanair/Komisja, od T-494/08 do T-500/08 i T-509/08, EU:T:2010:511, pkt 47).

- 29 W niniejszym przypadku Komisja wydała wyraźną decyzję wprawdzie po upływie przedłużonego terminu, co jest godne ubolewania, ale przed upływem terminu do wniesienia skargi na dorozumianą decyzję i przed wniesieniem skargi na tę decyzję. Wobec tego poprzez wydanie tej wyraźnej decyzji Komisja dokonała cofnięcia dorozumianej decyzji, zaś decyzją, która może być przedmiotem skargi o stwierdzenie nieważności w niniejszym przypadku, jest wyraźna decyzja z dnia 22 lipca 2019 r. w sprawie odmowy udzielenia dostępu do żądanych dokumentów, będąca zaskarżoną decyzją.
- 30 Po drugie, wbrew temu, co twierdzi skarżąca, termin do wniesienia skargi o stwierdzenie nieważności wyraźnej decyzji należy obliczać zgodnie z art. 263 TFUE i nie może on być liczony od daty, w której została wydana dorozumiana decyzja odmowna. Ponadto skarżąca niesłusznie twierdzi, że okoliczności faktyczne w sprawie zakończonej postanowieniem z dnia 13 listopada 2012 r., ClientEarth i in./Komisja (T-278/11, EU:T:2012:593) są porównywalne z okolicznościami faktycznymi niniejszej sprawy. W owej sprawie skarga o stwierdzenie nieważności, której przedmiotem była dorozumiana decyzja odmowna z dnia 4 lutego 2011 r., została wniesiona dopiero w dniu 25 maja 2011 r., w związku z czym była niedopuszczalna z powodu jej wniesienia po terminie. Z tego postanowienia wcale zatem nie wynika, że skargę wniesioną na wyraźną decyzję należy złożyć w terminie mającym zastosowanie w przypadku skargi o stwierdzenie nieważności poprzedzającej ją dorozumianej decyzji.
- 31 W niniejszym przypadku termin do wniesienia skargi na zaskarżoną decyzję należy liczyć od dnia 22 lipca 2019 r. o godzinie 24.00. Choć prawdą jest – jak twierdzi skarżąca – że można jedynie podkreślić, iż Komisja nie mogła przedłużyć terminu na udzielenie odpowiedzi w momencie upływu pierwszego przedłużenia, nie zmienia to jednak faktu, że okoliczność ta nie może powodować niezgodności z prawem zaskarżonej decyzji uzasadniającej stwierdzenie jej nieważności, gdyż Komisja odpowiedziała na ten wniosek, zanim skarżąca wyciągnęła konsekwencje z braku odpowiedzi w terminie zgodnie z art. 8 ust. 3 rozporządzenia nr 1049/2001 (zob. podobnie wyrok z dnia 28 czerwca 2012 r., Komisja/Agrofert Holding, C-477/10 P, EU:C:2012:394, pkt 89; postanowienie z dnia 27 listopada 2012 r., Steinberg/Komisja, T-17/10, niepublikowane, EU:T:2012:625, pkt 102). Ponadto, wbrew temu, co utrzymuje skarżąca, nie można uznać, że nie dysponowała ona przewidzianym w prawie terminem, aby przygotować swoją skargę, która mogła zostać wniesiona do dnia 2 października 2019 r. włącznie na podstawie art. 263 akapit szósty TFUE w związku z art. 58 i 60 regulaminu postępowania przed Sądem.

B. W przedmiocie zarzutu pierwszego, dotyczącego naruszenia prawa i oczywistego błędu w ocenie przy stosowaniu wyjątków przewidzianych w art. 4 ust. 2 tiret pierwsze i trzecie oraz art. 4 ust. 3 rozporządzenia nr 1049/2001

- 32 Zdaniem skarżącej popełnione przez Komisję naruszenia prawa i oczywiste błędy w ocenie należy ocenić w świetle prawa podstawowego do uzyskania dostępu do dokumentów, które to prawo odpowiada celowi polegającemu na wzmocnieniu legitymizacji organów administracyjnych w ramach ich działalności decyzyjnej i które jest ustanowione w art. 42 karty praw podstawowych. Wszelkie wyjątki od tego prawa lub wszelkie ograniczenia tego prawa należy interpretować w sposób zawężający. Skarżąca powołuje się na wewnętrznie sprzeczny charakter stanowisk zajętych przez Komisję w kwestii ujawniania informacji na temat stanu odzyskania pomocy państwa.
- 33 Zarzut pierwszy dzieli się na pięć części. W części pierwszej zarzutu skarżąca twierdzi, że wniosek o udzielenie dostępu nie dotyczył żadnego dokumentu odnoszącego się do dochodzenia lub wchodzącego w skład akt dotyczących dochodzenia oraz że w związku z tym nie naruszał on

celów czynności dochodzenia, o których mowa w art. 4 ust. 2 tiret trzecie rozporządzenia nr 1049/2001, ani procesu decyzyjnego Komisji, o którym mowa w art. 4 ust. 3 tego samego rozporządzenia. W części drugiej zarzutu utrzymuje ona, że wniosek o udzielenie dostępu nie mógł zostać oddalony ani na podstawie ochrony celów czynności dochodzenia przewidzianej w art. 4 ust. 2 tiret trzecie rozporządzenia nr 1049/2001, ani na podstawie ochrony procesu decyzyjnego Komisji przewidzianej w art. 4 ust. 3 tego samego rozporządzenia. W części trzeciej zarzutu twierdzi ona, że wniosek o udzielenie dostępu nie dotyczył żadnych informacji lub danych leżących w interesie handlowym wymagającym ochrony na podstawie art. 4 ust. 2 tiret pierwsze tego samego rozporządzenia. W części czwartej zarzutu skarżąca powołuje się na dyskryminacyjne zastosowanie w zaskarżonej decyzji wyjątków od ujawnienia informacji dotyczących odzyskania pomocy. W części piątej zarzutu twierdzi ona, że zastosowanie jakiegokolwiek wyjątku od ujawnienia jest wykluczone w przypadku istnienia nadrzędnego interesu publicznego.

- 34 Komisja kwestionuje argumenty skarżącej.
- 35 Tytułem wstępu należy stwierdzić, że wbrew temu, co skarżąca utrzymuje w swoich pismach procesowych, odmowa dostępu wyrażona w zaskarżonej decyzji jest oparta na art. 4 ust. 2 tiret pierwsze i trzecie rozporządzenia nr 1049/2001, a nie na art. 4 ust. 3 tego rozporządzenia. Skarżąca przyznała to zresztą na rozprawie, co zostało odnotowane w protokole rozprawy. Wobec tego jej argumenty są nieistotne dla sprawy w zakresie, w jakim dotyczą rzekomego zastosowania art. 4 ust. 3 rozporządzenia nr 1049/2001, i należy je w tym zakresie oddalić.
- 36 Artykuł 1 rozporządzenia nr 1049/2001 przewiduje, że ma ono na celu zapewnienie możliwie najszerzego publicznego dostępu do dokumentów instytucji Unii Europejskiej (zob. wyrok z dnia 22 stycznia 2020 r., MSD Animal Health Innovation i Intervet international/EMA, C-178/18 P, EU:C:2020:24, pkt 51 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 37 W tym względzie należy podkreślić, że zgodnie z orzecznictwem działalność administracyjna Komisji nie wymaga takiego samego zakresu dostępu do dokumentów jak zakres wymagany przez działalność legislacyjną instytucji Unii (zob. wyrok z dnia 27 lutego 2014 r., Komisja/EnBW, C-365/12 P, EU:C:2014:112, pkt 91 i przytoczone tam orzecznictwo; wyrok z dnia 7 września 2017 r., AlzChem/Komisja, T-451/15, niepublikowany, EU:T:2017:588, pkt 80).
- 38 Z art. 4 rozporządzenia nr 1049/2001 ustanawiającego system wyjątków w tym względzie wynika też, że owo prawo dostępu podlega jednak pewnym ograniczeniom ze względu na interes publiczny lub prywatny. Wyjątki te, jako wprowadzające odstępstwo od zasady możliwie najszerzego publicznego dostępu do dokumentów, należy interpretować i stosować w sposób ścisły (zob. wyrok z dnia 22 stycznia 2020 r., MSD Animal Health Innovation i Intervet international/EMA, C-178/18 P, EU:C:2020:24, pkt 52, 53 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 39 Gdy instytucja, organ lub jednostka organizacyjna Unii, rozpatrując wniosek o udzielenie dostępu do dokumentu, postanawia oddalić ten wniosek na podstawie jednego z wyjątków przewidzianych w art. 4 rozporządzenia nr 1049/2001, musi zasadniczo wyjaśnić, w jaki sposób dostęp do tego dokumentu mógłby stanowić konkretne i faktyczne naruszenie interesu chronionego na podstawie tego wyjątku, przy czym ryzyko takiego naruszenia powinno dać się w rozsądny sposób przewidzieć, a nie być czysto hipotetyczne (zob. wyrok z dnia 22 stycznia 2020 r., MSD Animal Health Innovation i Intervet international/EMA, C-178/18 P, EU:C:2020:24, pkt 54 i przytoczone tam orzecznictwo).

- 40 Trybunał przyznał, że w pewnych przypadkach instytucja, organ lub jednostka organizacyjna, o których mowa, może jednak oprzeć się w tym względzie na ogólnych domniemaniach mających zastosowanie do niektórych kategorii dokumentów, ponieważ do wniosków o ujawnienie dokumentów o tym samym charakterze mogą mieć zastosowanie podobne względy natury ogólnej (zob. wyrok z dnia 22 stycznia 2020 r., MSD Animal Health Innovation i Intervet international/EMA, C-178/18 P, EU:C:2020:24, pkt 55 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 41 Takie domniemania mają bowiem na celu umożliwienie instytucji, organowi lub jednostce organizacyjnej Unii, o których mowa, uznania, że ujawnienie pewnych kategorii dokumentów narusza co do zasady interes chroniony na podstawie powoływanego wyjątku, poprzez oparcie się na tego rodzaju względach ogólnych, bez konieczności badania konkretnie i indywidualnie każdego z dokumentów objętych wnioskiem (zob. wyrok z dnia 22 stycznia 2020 r., MSD Animal Health Innovation i Intervet international/EMA, C-178/18 P, EU:C:2020:24, pkt 56 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 42 Tak jak orzecznictwo wymaga, by wyjątki od reguły ujawniania, o których mowa w art. 4 ust. 2 rozporządzenia nr 1049/2001, były interpretowane i stosowane w sposób ścisły, jako że wyjątki te wprowadzają odstępstwo od zasady możliwie najszerszego publicznego dostępu do dokumentów znajdujących się w posiadaniu instytucji, organu lub jednostki organizacyjnej Unii (wyroki: z dnia 21 lipca 2011 r., Szwecja/MyTravel i Komisja, C-506/08 P, EU:C:2011:496, pkt 75; z dnia 3 lipca 2014 r., Rada/in 't Veld, C-350/12 P, EU:C:2014:2039, pkt 48), również uznanie i zastosowanie ogólnego domniemania poufności należy rozpatrywać w sposób ścisły (zob. podobnie wyrok z dnia 16 lipca 2015 r., ClientEarth/Komisja, C-612/13 P, EU:C:2015:486, pkt 81).
- 43 Wreszcie zgodnie z orzecznictwem istnienie ogólnego domniemania poufności nie wyklucza możliwości wykazania, że dany dokument, o którego ujawnienie wniesiono, nie wchodzi w zakres tego domniemania lub że nadrzędny interes publiczny uzasadnia ujawnienie danego dokumentu zgodnie z art. 4 ust. 2 in fine rozporządzenia nr 1049/2001 (wyroki: z dnia 29 czerwca 2010 r., Komisja/Technische Glaswerke Ilmenau, C-139/07 P, EU:C:2010:376, pkt 62; z dnia 14 listopada 2013 r., LPN i Finlandia/Komisja, C-514/11 P i C-605/11 P, EU:C:2013:738, pkt 66).
- 44 To właśnie w świetle przypomnianych powyżej zasad orzeczniczych należy zweryfikować, czy Komisja niesłusznie zastosowała art. 4 ust. 2 tiret pierwsze i trzecie rozporządzenia nr 1049/2001.
- 45 Należy przypomnieć, że Komisja nie przeprowadziła konkretnego i indywidualnego badania każdego z żądanych dokumentów, lecz uznała zasadniczo, że są one objęte dwoma ogólnymi domniemaniami poufności mającymi zastosowanie do dokumentów dotyczących stanu zaawansowania postępowania zmierzającego do odzyskania pomocy państwa i odzyskanych kwot w związku z decyzją nakazującą odzyskanie owej pomocy. Domniemania zastosowane przez Komisję są oparte z jednej strony na wyjątku dotyczącym ochrony czynności dochodzenia, przewidzianym w art. 4 ust. 2 tiret trzecie rozporządzenia nr 1049/2001, a z drugiej strony na wyjątku dotyczącym ochrony interesów handlowych osób trzecich, przewidzianym w art. 4 ust. 2 tiret pierwszego tego samego rozporządzenia.

1. W przedmiocie części pierwszej i części drugiej zarzutu, opartych zasadniczo na okoliczności, że wniosek o udzielenie dostępu nie mógł zostać oddalony na podstawie ochrony celów czynności dochodzenia przewidzianej w art. 4 ust. 2 tiret trzecie rozporządzenia nr 1049/2001

- 46 W części pierwszej zarzutu skarżąca utrzymuje, że jej wniosek nie dotyczył żadnego dokumentu odnoszącego się do dochodzenia lub wchodzącego w skład akt dotyczących dochodzenia, czy to w związku z pomocą państwa stwierdzoną w decyzji 2015/1826, czy też przyszłą decyzją w sprawie pomocy państwa. Dotyczył on dokładnych informacji faktycznych dotyczących postępu w wykonaniu decyzji 2015/1826, a zatem danych zgromadzonych po wydaniu tej decyzji. Jako że jej wniosek nie dotyczył argumentów merytorycznych przedstawionych przez Republikę Słowacką, fakt jego uwzględnienia nie mógłby zostać uznany za naruszający wolę państw członkowskich do współpracowania z Komisją w ramach dochodzeń prowadzonych przez tę instytucję. Ponadto zakwalifikowanie przez Komisję wniosku skarżącej jako dotyczącego dokumentów lub informacji wchodzących w skład akt sprawy lub dokumentów odnoszących się do dochodzenia nie znajduje oparcia w orzecznictwie. W związku z tym jej wniosek nie naruszał celów czynności dochodzenia, o których mowa w art. 4 ust. 2 tiret trzecie rozporządzenia nr 1049/2001.
- 47 W części drugiej zarzutu skarżąca w pierwszej kolejności twierdzi, że nawet przy założeniu, iż jej wniosek dotyczył dokumentów lub informacji wchodzących formalnie w skład odpowiednich akt sprawy, na których jest oparta zaskarżona decyzja, Komisja nie mogła powołać się na wyjątki przewidziane w art. 4 ust. 2 tiret trzecie rozporządzenia nr 1049/2001, aby go oddalić. Zdaniem skarżącej dostępu do żądanych dokumentów nie można uznać za naruszający wolę państw członkowskich do współpracowania z Komisją, ponieważ jej wniosek nie dotyczył analiz lub wewnętrznych notatek zawierających ocenę tej instytucji w przedmiocie danej sprawy lub szczególnego dochodzenia.
- 48 W replice skarżąca zauważa, że zdaniem Komisji żądane informacje na temat postępu w odzyskiwaniu pomocy państwa są związane z innymi dochodzeniami, w szczególności dochodzeniem dotyczącym postępowania zmierzającego do odzyskania pomocy przewidzianego w art. 16 rozporządzenia (UE) 2015/1589 z dnia 13 lipca 2015 r. ustanawiającego szczegółowe zasady stosowania art. 108 TFUE (Dz.U. 2015, L 248, s. 9) i dochodzeniem dotyczącym postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego na podstawie art. 258 TFUE, poprzez odesłanie w drodze analogii do postępowania „EU-Pilot”. Tymczasem Komisja nie odniosła się do wspomnianych postępowań ani w piśmie z dnia 24 kwietnia 2019 r., ani w zaskarżonej decyzji, ani też nie wspomniała o istnieniu postępowania wszczętego wobec Republiki Słowackiej w tym względzie. Obecnie instytucja ta nie może się powoływać na nowe okoliczności faktyczne i zarzuty.
- 49 W drugiej kolejności skarżąca odrzuca argument Komisji, zgodnie z którym żądane dokumenty dotyczące postępu w odzyskiwaniu spornej pomocy państwa nie mogą zostać przekazane z tego względu, że zawierają one informacje merytoryczne. Dane ilościowe mogły zostać przedstawione bez ujawnienia danych merytorycznych, na przykład poprzez przekazanie dokumentu, z którego wynika, że odzyskano określony procent pomocy państwa lub że nie odzyskano żadnej kwoty. W każdym wypadku Komisja praktykuje przekazywanie informacji merytorycznych w swoich odpowiedziach na wnioski o udzielenie dostępu do dokumentów na podstawie rozporządzenia nr 1049/2001.

- 50 W trzeciej kolejności skarżąca twierdzi, że Komisja nie może oprzeć się na rozszerzającej interpretacji wyjątków od ogólnej zasady ujawniania dokumentów publicznych, ustanowionej w rozporządzeniu nr 1049/2001, gdy jej własna praktyka podkreśla, iż względy, na które się powołuje, nie znajdują zastosowania do wniosku o udzielenie dostępu. Tytułem przykładu przytacza ona sześć spraw, w których Komisja upubliczniła – przed wszczęciem postępowań w sprawie naruszenia – informacje porównywalne z informacjami, których uzyskanie miał na celu przedmiotowy wniosek.
- 51 Komisja kwestionuje argumentację skarżącą.
- 52 Należy uznać, że w częściach pierwszej i drugiej zarzutu pierwszej skarżąca kwestionuje zasadniczo, po pierwsze, okoliczność, iż żądane dokumenty są objęte etapem dochodzenia, w szczególności z tego względu, że dochodzenie w przedmiocie pomocy państwa zostało zamknięte decyzją 2015/1826. Po drugie, kwestionuje ona okoliczność, że Komisja może powołać się na wyjątek dotyczący ochrony celów czynności dochodzenia przewidziany w art. 4 ust. 2 tiret trzecie rozporządzenia nr 1049/2001.
- 53 W zaskarżonej decyzji Komisja odmówiła udzielenia dostępu do żądanych dokumentów na dwóch odrębnych podstawach. Z jednej strony uznała ona, że żądane dokumenty należą do akt sprawy dotyczącej pomocy państwa stwierdzonej w decyzji 2015/1826 oraz że tym samym są one objęte ogólnym domniemaniem poufności obejmującym dochodzenie dotyczące spornej pomocy państwa. Uznała ona bowiem, że do owych dokumentów ma zastosowanie ogólne domniemanie poufności dotyczące dokumentów akt administracyjnych postępowania w sprawie kontroli pomocy państwa, uznane w wyroku z dnia 29 czerwca 2010 r., Komisja/Technische Glaswerke Ilmenau (C-139/07 P, EU:C:2010:376, pkt 61) i przypomniane między innymi w wyrokach: z dnia 14 lipca 2016 r., Sea Handling/Komisja (C-271/15 P, niepublikowany, EU:C:2016:557, pkt 36–38); z dnia 13 marca 2019 r., AlzChem/Komisja (C-666/17 P, niepublikowany, EU:C:2019:196, pkt 31) i z dnia 19 września 2018 r., Chambre de commerce et d'industrie métropolitaine Bretagne-Ouest (port de Brest)/Komisja (T-39/17, niepublikowany, EU:T:2018:560, pkt 62).
- 54 Z drugiej strony Komisja podniosła zasadniczo, że postępowanie zmierzające do odzyskania pomocy może prowadzić bezpośrednio do wszczęcia postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego na podstawie art. 108 ust. 2 akapit drugi TFUE, i uznała, iż etap wykonywania jej decyzji dotyczącej tej pomocy należy traktować jako postępowanie poprzedzające wniesienie skargi, podobne do postępowania przewidzianego w art. 258 TFUE. Przypomniawszy, że Trybunał uznał istnienie ogólnego domniemania poufności mającego zastosowanie do dokumentów zgromadzonych w ramach dochodzenia dotyczącego postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego, uznała ona, iż rozumowanie przyjęte w celu uznania takiego domniemania stosuje się mutatis mutandis, aby odmówić ujawnienia żądanych dokumentów. Przyjęła ona zatem, że dokumenty te są objęte – z uwagi na zastosowanie w drodze analogii – ogólnym domniemaniem poufności dotyczącym dokumentów odnoszących się do etapu poprzedzającego wniesienie skargi w postępowaniu w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego w rozumieniu art. 258 TFUE, które to domniemanie zostało uznane w wyroku z dnia 14 listopada 2013 r., LPN i Finlandia/Komisja (C-514/11 P i C-605/11 P, EU:C:2013:738, pkt 65) i przypomniane między innymi w wyrokach: z dnia 23 stycznia 2017 r., Justice & Environment/Komisja (T-727/15, niepublikowany, EU:T:2017:18, pkt 46) i z dnia 5 grudnia 2018 r., Campbell/Komisja (T-312/17, niepublikowany, EU:T:2018:876, pkt 29).

55 Należy zatem ustalić, czy Komisja naruszyła prawo, decydując, że dokumenty dotyczące postępowania w sprawie kontroli wykonania decyzji nakazującej odzyskanie pomocy państwa są objęte ogólnym domniemaniem poufności na podstawie art. 4 ust. 2 tiret trzecie rozporządzenia nr 1049/2001, a następnie czy takie domniemanie istnieje lub powinno zostać uznane, jeżeli Komisja zastosowała je w niniejszym przypadku, nie dopuszczając się w swojej decyzji błędu w ocenie.

a) W przedmiocie istnienia ogólnego domniemania poufności

56 Należy zauważyć, że zgodnie z orzecznictwem (zob. pkt 53 powyżej) ogólne domniemanie poufności, które dotyczy dokumentów akt administracyjnych odnoszących się do postępowania w sprawie kontroli pomocy państwa, obejmuje wyraźnie dokumenty, które są objęte dochodzeniem prowadzonym przez Komisję w celu stwierdzenia w decyzji, między innymi, istnienia pomocy państwa oraz nakazania odzyskania tej pomocy. Natomiast sąd Unii nie miał jeszcze dotychczas okazji wypowiedzieć się w kwestii odmowy udzielenia dostępu do dokumentów odnoszących się do etapu wykonania takiej decyzji Komisji przez zainteresowane państwo członkowskie.

57 Wobec powyższego o ile uznanie ogólnego domniemania poufności w orzecznictwie wymienionym w pkt 53 powyżej dotyczy wprawdzie akt administracyjnych w ramach postępowania w sprawie kontroli wszczętego zgodnie z art. 108 ust. 2 TFUE, o tyle dotyczy ono jednak w sposób pewny tylko dokumentów wchodzących w zakres postępowania administracyjnego prowadzącego do wydania przez Komisję decyzji, w której stwierdza ona między innymi istnienie pomocy państwa i nakazuje jej odzyskanie.

58 Co więcej, jeśli chodzi o dokumenty odnoszące się do etapu wykonania decyzji, w której Komisja nakazuje odzyskanie pomocy państwa, niewątpliwie mogą one należeć formalnie do tych samych akt sprawy co akta, do których należą dokumenty dochodzenia prowadzonego przez Komisję i które doprowadziło do wydania tej decyzji, jak przyznaje zresztą skarżąca. Wszystkie dokumenty odnoszą się bowiem do tego samego środka krajowego lub tych samych środków krajowych. Niemniej, jak przypomniano w pkt 42 powyżej, wyjątki od ujawnienia, o których mowa w art. 4 ust. 2 tiret trzecie rozporządzenia nr 1049/2001, należy interpretować i stosować w sposób ścisły, jako że wyjątki te wprowadzają odstępstwo od zasady możliwie najszerzego publicznego dostępu do dokumentów znajdujących się w posiadaniu instytucji Unii. Wobec tego, jak utrzymuje skarżąca, nie można uznać, że ogólne domniemanie poufności w dziedzinie kontroli pomocy państwa, w postaci uznanej w orzecznictwie (zob. pkt 53 powyżej), obejmuje niechybnie dokumenty dotyczące etapu wykonania decyzji Komisji, ponieważ stanowią one część tych samych akt administracyjnych.

59 Należy zatem zbadać, czy dokumenty odnoszące się do etapu wykonania decyzji Komisji przez zainteresowane państwo członkowskie mogą być również objęte ogólnym domniemaniem poufności, bez względu na okoliczność, czy byłoby to uznane w orzecznictwie ogólne domniemanie poufności w dziedzinie kontroli pomocy państwa, które byłoby zatem uznawane za obejmujące również te dokumenty, czy też inne ogólne domniemanie poufności.

60 W tym względzie należy zauważyć, że sąd Unii wypracował kilka kryteriów uznania ogólnego domniemania poufności, które odnoszą się do odnośnych dokumentów i do naruszenia interesu chronionego wyjątkiem, o którym mowa.

1) W przedmiocie odnośnych dokumentów

- 61 Z orzecznictwa wynika, że aby można było skutecznie powołać się na ogólne domniemanie poufności w stosunku do osoby, która wnosi o dostęp do dokumentów na podstawie rozporządzenia nr 1049/2001, żądane dokumenty powinny należeć do tej samej kategorii dokumentów lub mieć ten sam charakter (wyrok z dnia 5 lutego 2018 r., MSD Animal Health Innovation i Intervet international/EMA, T-729/15, EU:T:2018:67, pkt 25; zob. także podobnie wyroki: z dnia 1 lipca 2008 r., Szwecja i Turco/Rada, C-39/05 P i C-52/05 P, EU:C:2008:374, pkt 50; z dnia 17 października 2013 r., Rada/Access Info Europe, C-280/11 P, EU:C:2013:671, pkt 72).
- 62 We wszystkich sprawach zakończonych decyzjami, w których ustanowiono takie domniemania, rozpatrywana odmowa dostępu dotyczyła zestawu dokumentów jasno określonych poprzez ich wspólną przynależność do akt odnoszących się do postępowania administracyjnego lub sądowego w toku (zob. wyrok z dnia 5 lutego 2018 r., MSD Animal Health Innovation i Intervet international/EMA, T-729/15, EU:T:2018:67, pkt 28; zob. także podobnie wyrok: z dnia 28 czerwca 2012 r., Komisja/Éditions Odile Jacob, C-404/10 P, EU:C:2012:393, pkt 128; z dnia 14 listopada 2013 r., LPN i Finlandia/Komisja, C-514/11 P i C-605/11 P, EU:C:2013:738, pkt 49, 50; z dnia 27 lutego 2014 r., Komisja/EnBW, C-365/12 P, EU:C:2014:112, pkt 69, 70).
- 63 W tym względzie należy zauważyć, że Trybunał orzekł co prawda, iż całość dokumentów akt administracyjnych odnoszących się do postępowania w sprawie kontroli pomocy państwa stanowi jednolitą kategorię (zob. podobnie wyrok z dnia 14 listopada 2013 r., LPN i Finlandia/Komisja, C-514/11 P i C-605/11 P, EU:C:2013:738, pkt 64). Niemniej, jak wskazano w pkt 56 powyżej, sąd Unii nie miał sposobności orzec w kwestii, czy dokumenty, które doprowadziły do wydania decyzji, w której Komisja stwierdza istnienie pomocy państwa i jej odzyskanie, oraz dokumenty odnoszące się do postępowania w sprawie kontroli wykonania owej decyzji należą do tej samej kategorii dokumentów. Otóż należy uznać, że nawet jeśli mogą one należeć do tych samych akt sprawy Komisji, nie zmienia to faktu, iż *stricto sensu* należą one do dwóch odrębnych kategorii dokumentów.
- 64 Natomiast nie można kwestionować okoliczności, że dokumenty odnoszące się do postępowania w sprawie kontroli wykonania decyzji Komisji nakazującej odzyskanie pomocy państwa stanowią jednolitą kategorię, gdyż są one jasno określone poprzez ich wspólną przynależność do akt odnoszących się do postępowania administracyjnego, mającego miejsce po postępowaniu, które doprowadziło do wydania wspomnianej decyzji.

2) W przedmiocie naruszenia interesu chronionego powołanym wyjątkiem

- 65 Zgodnie z orzecznictwem stosowanie ogólnych domniemań poufności jest podyktowane bezwzględną koniecznością zapewnienia prawidłowego przebiegu omawianych postępowań oraz zagwarantowania, by ich cele nie zostały zniweczone. Tak więc przyjęcie takiego domniemania może zostać oparte na niemożności pogodzenia dostępu do dokumentów w niektórych postępowaniach z ich prawidłowym przebiegiem oraz na ryzyku naruszenia tych postępowań, zważywszy, że ogólne domniemania poufności pozwalają na zapewnienie prawidłowego przebiegu postępowania poprzez ograniczenie ingerencji stron trzecich (wyroki: z dnia 7 września 2017 r., AlzChem/Komisja, T-451/15, niepublikowany, EU:T:2017:588, pkt 21; z dnia 5 lutego 2018 r., MSD Animal Health Innovation i Intervet international/EMA, T-729/15, EU:T:2018:67, pkt 26).

- 66 Uznanie istnienia ogólnego domniemania obejmującego nową kategorię dokumentów wiąże się jednak z uprzednim wykazaniem tego, że ujawnienie rodzaju dokumentów należących do tej kategorii mogłoby w rozsądnie przewidywalny sposób stanowić rzeczywiste zagrożenie dla chronionego danym wyjątkiem interesu (wyrok z dnia 28 maja 2020 r., Campbell/Komisja, T-701/18, EU:T:2020:224, pkt 39).
- 67 W tym kontekście należy najpierw ustalić, czy dokumenty odnoszące się do postępowania w sprawie kontroli wykonania decyzji Komisji nakazującej odzyskanie pomocy państwa są objęte etapem dochodzenia, co skarżąca kwestionuje. W stosownym wypadku trzeba będzie następnie ocenić, czy cechy takiego dochodzenia uzasadniają uznanie istnienia ogólnego domniemania poufności obejmującego wspomniane dokumenty.
- i) W przedmiocie istnienia dochodzenia*
- 68 Należy przypomnieć, że chociaż art. 4 ust. 2 tiret trzecie rozporządzenia nr 1049/2001 przewiduje, iż instytucje odmówią dostępu do dokumentu, jeżeli jego ujawnienie naruszałoby w szczególności ochronę celów dochodzenia, to pojęcie „dochodzenia” w rozumieniu tego przepisu nie zostało zdefiniowane w tym rozporządzeniu.
- 69 Zgodnie z orzecznictwem zawarte w art. 4 ust. 2 tiret trzecie rozporządzenia nr 1049/2001 pojęcie „dochodzenia” jest pojęciem autonomicznym prawa Unii, które należy interpretować z uwzględnieniem w szczególności jego potocznego rozumienia, a także kontekstu, w jaki się wpisuje (wyrok z dnia 7 września 2017 r., Francja/Schlyter, C-331/15 P, EU:C:2017:639, pkt 45). Zważywszy, że pojęcie „dochodzenia” jest objęte wyjątkiem od ogólnej zasady, zgodnie z którą wszystkie dokumenty mają zostać udostępnione, należy je interpretować i stosować w sposób ścisły (opinia rzecznika generalnego M. Watheleta w sprawie Francja/Schlyter, C-331/15 P, EU:C:2017:280, pkt 101).
- 70 Bez potrzeby definiowania w sposób wyczerpujący „dochodzenia” w rozumieniu art. 4 ust. 2 tiret trzecie rozporządzenia nr 1049/2001 należy uznać, że stanowi takie działanie prowadzone przez Komisję sformalizowane postępowanie o określonej strukturze i mające na celu gromadzenie i analizę informacji po to, by instytucja ta mogła zająć stanowisko w ramach wykonywania swoich obowiązków przewidzianych traktatami UE i FUE. Celem tego postępowania nie musi być wykrywanie lub ściganie naruszenia czy nieprawidłowości. Pojęcie „dochodzenia” może obejmować także działalność Komisji zmierzającą do ustalenia okoliczności faktycznych w celu oceny danej sytuacji (wyrok z dnia 7 września 2017 r., Francja/Schlyter, C-331/15 P, EU:C:2017:639, pkt 46, 47).
- 71 Wreszcie, jak wskazała Komisja w zaskarżonej decyzji, w przypadku postępowań w sprawie pomocy państwa pojęcie „dochodzenia” nie ma jedynie na celu ochrony celów czynności dochodzeń obejmujących określone przedsiębiorstwa [zob. podobnie wyrok z dnia 19 września 2018 r., Chambre de commerce et d’industrie métropolitaine Bretagne-Ouest (port de Brest)/Komisja, T-39/17, niepublikowany, EU:T:2018:560, pkt 70].
- 72 Należy stwierdzić, że – jak twierdzi Komisja – w ramach postępowania w sprawie kontroli wykonania decyzji nakazującej odzyskanie pomocy państwa gromadzi ona i ocenia informacje dostarczone przez zainteresowane państwo członkowskie, aby ustalić, czy w szczególności podjęło ono wszelkie działania konieczne do odzyskania w całości pomocy i, w stosownym wypadku, aby zdecydować o wniesieniu sprawy do Trybunału zgodnie z art. 108 ust. 2 TFUE.

- 73 Wynika stąd, że zgodnie z orzecznictwem przytoczonym w pkt 70 powyżej taka działalność stanowi prowadzone przez Komisję sformalizowane postępowanie o określonej strukturze, mające na celu gromadzenie i analizę informacji po to, by instytucja ta mogła zająć stanowisko w ramach wykonywania swoich obowiązków.
- 74 Ponadto należy zauważyć, że w ramach postępowania w sprawie kontroli wykonania decyzji Komisji nakazującej odzyskanie pomocy państwa w art. 28 ust. 1 rozporządzenia 2015/1589 przewidziano, iż „[j]eżeli zainteresowane państwo członkowskie nie zastosuje się do decyzji warunkowej lub negatywnej, w szczególności w przypadkach, o których mowa w art. 16 niniejszego rozporządzenia, Komisja może przekazać sprawę bezpośrednio Trybunałowi [...] zgodnie z art. 108 ust. 2 TFUE”.
- 75 Należy zauważyć, że art. 108 ust. 2 akapit drugi TFUE – w odróżnieniu od art. 258 TFUE – nie przewiduje etapu poprzedzającego wniesienie skargi. Jak utrzymuje Komisja, etap kontroli wykonania jej decyzji wymagającej odzyskania pomocy państwa należy uznać za porównywalny z etapem poprzedzającym wniesienie skargi w postępowaniu przewidzianym w art. 258 TFUE, które odpowiada czynnościom dochodzenia w rozumieniu art. 4 ust. 2 tiret trzecie rozporządzenia nr 1049/2001. Jak bowiem zauważył zasadniczo rzecznik generalny M. Wathelet w opinii w sprawie Francja/Schlyter (C-331/15 P, EU:C:2017:280, pkt 99), pojęcie „dochodzenia” przewidziane w rozporządzeniu nr 1049/2001 obejmuje postępowanie w przedmiocie stwierdzenia uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego, jak wynika z wyroku z dnia 14 listopada 2013 r., LPN i Finlandia/Komisja (C-514/11 P i C-605/11 P, EU:C:2013:738, pkt 70), oraz czynności dochodzeniowe mogące prowadzić do wszczęcia tego postępowania (zob. podobnie wyrok z dnia 16 lipca 2015 r., ClientEarth/Komisja, C-612/13 P, EU:C:2015:486, pkt 62, 65).
- 76 Z powyższego wynika, że – wbrew temu, co utrzymuje skarżąca, a zgodnie z tym, co twierdzi Komisja – postępowanie w sprawie kontroli wykonania decyzji nakazującej odzyskanie pomocy państwa odpowiada czynnościom dochodzenia prowadzonym przez Komisję w rozumieniu art. 4 ust. 2 tiret trzecie rozporządzenia nr 1049/2001 zgodnie z ich definicją przyjętą w orzecznictwie.
- 77 Wniosku tego nie może podważyć argument skarżącej, zgodnie z którym gdyby uzasadnienie przedstawione przez Trybunał w wyroku z dnia 14 listopada 2013 r., LPN i Finlandia/Komisja (C-514/11 P i C-605/11 P, EU:C:2013:738) miało zastosowanie do dokumentów, które Komisja będzie mogła wykorzystać ewentualnie w ramach przyszłych potencjalnych postępowań w sprawie naruszenia, zasada dostępu do dokumentów i rozporządzenie nr 1049/2001 byłyby pozbawione znaczenia. Jej zdaniem niemal wszystkie dokumenty zgromadzone przez Komisję w jakimkolwiek kontekście mogą bowiem nie zostać ujawnione, ponieważ każdy dokument może zostać wykorzystany w ramach postępowań mogących mieć wpływ na potencjalne dochodzenia prowadzone przez Komisję, niezależnie od okoliczności, w jakich został on uzyskany. Wystarczy stwierdzić w tym względzie, że nie chodzi o potencjalne dochodzenia, lecz o dokładne postępowanie administracyjne, którego punktem wyjściowym jest decyzja Komisji definiująca cele czynności dochodzenia mających miejsce po jej wydaniu w celu nowego podjęcia decyzji przez tę instytucję dotyczącej wniesienia sprawy do Trybunału zgodnie z art. 108 ust. 2 TFUE.
- 78 Ponadto nie można zaprzeczyć, że istnieje związek między etapem wydania decyzji dotyczącej pomocy państwa i etapem kontroli wykonania tej decyzji; jako że drugi etap jest konsekwencją pierwszego etapu, można jedynie uznać – w świetle zastosowania wyjątku, o którym mowa w art. 4 ust. 2 tiret trzecie rozporządzenia nr 1049/2001 – że istnieje ciągłość proceduralna

między tymi dwoma etapami. Należy bowiem stwierdzić, że czynności dochodzenia podczas każdego z tych etapów różnią się pod względem powodu ich podjęcia i pod względem ich celu. Argumentację Komisji w tym względzie należy zatem oddalić.

ii) W przedmiocie naruszenia ochrony celów czynności dochodzenia

- 79 Zgodnie z utrwalonym orzecnictwem aby uzasadnić odmowę udzielenia dostępu do dokumentu, o którego ujawnienie się zwrócono, nie wystarczy co do zasady powołać się na okoliczność, że dokument ten ma związek z czynnościami wymienionymi w art. 4 ust. 2 rozporządzenia nr 1049/2001. Właściwa instytucja, organ lub jednostka organizacyjna Unii powinny również udzielić wyjaśnień w kwestii, w jaki sposób dostęp do danego dokumentu mógłby stanowić konkretne i faktyczne zagrożenie dla interesu chronionego wyjątkiem przewidzianym w tym przepisie (wyroki: z dnia 28 czerwca 2012 r., Komisja/Éditions Odile Jacob, C-404/10 P, EU:C:2012:393, pkt 116; z dnia 14 listopada 2013 r., LPN i Finlandia/Komisja, C-514/11 P i C-605/11 P, EU:C:2013:738, pkt 44; z dnia 16 lipca 2015 r., ClientEarth/Komisja, C-612/13 P, EU:C:2015:486, pkt 68).
- 80 W tym względzie należy przypomnieć, że etap kontroli wykonania decyzji nakazującej odzyskanie pomocy państwa należy uznać za porównywalny z etapem poprzedzającym wniesienie skargi w postępowaniu przewidzianym w art. 258 TFUE (zob. pkt 75 powyżej).
- 81 Zgodnie z utrwalonym orzecnictwem można zakładać, że ujawnienie dokumentów dotyczących postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego na etapie poprzedzającym wniesienie skargi może zmienić charakter tego postępowania oraz jego przebieg i że tym samym ujawnienie zagrażałoby zasadniczo ochronie celów czynności dochodzenia w rozumieniu art. 4 ust. 2 tiret trzecie rozporządzenia nr 1049/2001 (wyroki: z dnia 14 listopada 2013 r., LPN i Finlandia/Komisja, C-514/11 P i C-605/11 P, EU:C:2013:738, pkt 65; z dnia 11 maja 2017 r., Szwecja/Komisja, C-562/14 P, EU:C:2017:356, pkt 40).
- 82 Uznano bowiem, że kontrola, jakiej Komisja powinna dokonywać w ramach postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego, stanowi funkcję administracyjną, w ramach której instytucja ta dysponuje szerokim uznaniem i podejmuje dwustronny dialog z zainteresowanymi państwami członkowskimi. Natomiast uczestnicy postępowania inni niż dane państwa członkowskie nie dysponują szczególnymi gwarancjami procesowymi, których przestrzeganie podlegałoby skutecznej kontroli sądowej (zob. wyrok z dnia 13 września 2013 r., ClientEarth/Komisja, T-111/11, EU:T:2013:482, pkt 74 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 83 A zatem zgodnie z orzecnictwem Komisja ma prawo zachować poufność dokumentów zgromadzonych w toku dochodzenia dotyczącego postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom, których to dokumentów ujawnienie mogłoby pogorszyć klimat zaufania, jaki powinien istnieć pomiędzy nią i państwem członkowskim, którego dotyczy dochodzenie, w celu kompromisowego rozwiązania kwestii dotyczących ewentualnie stwierdzonych naruszeń prawa Unii (wyrok z dnia 13 września 2013 r., ClientEarth/Komisja, T-111/11, EU:T:2013:482, pkt 60).
- 84 W przypadku postępowania w sprawie kontroli wykonania decyzji nakazującej odzyskanie pomocy państwa należy uwzględnić okoliczność, że postępowanie to jest dwustronne, ponieważ toczy się między Komisją i danym państwem członkowskim. W ramach tego postępowania zainteresowane strony inne niż to państwo członkowskie nie korzystają z prawa wglądu do dokumentów akt administracyjnych Komisji i nie przysługuje im żadna szczególna rola.

- 85 W związku z tym gdyby zainteresowane strony inne niż dane państwo członkowskie były w stanie uzyskać, na podstawie rozporządzenia nr 1049/2001, dostęp do dokumentów akt administracyjnych Komisji dotyczących postępowania w sprawie kontroli wykonania decyzji nakazującej odzyskanie pomocy państwa, takie ujawnienie mogłoby zmienić charakter i przebieg takiego dwustronnego postępowania, pozwalając, w stosownym wypadku, osobom trzecim na zajęcie stanowiska w przedmiocie informacji dostarczonych przez dane państwo członkowskie i na naruszenie tym samym ochrony celów czynności dochodzenia.
- 86 W ramach postępowania zmierzającego do odzyskania pomocy państwa niezbędne są bowiem lojalna współpraca i wzajemne zaufanie pomiędzy Komisją i państwem członkowskim odpowiedzialnym za przyznanie pomocy, aby umożliwić im swobodne wypowiedanie się. Jeżeli owo państwo członkowskie jest zobowiązane wykonać decyzję Komisji i jeżeli instytucja ta musi czuwać nad wykonaniem swojej decyzji, wprowadzenie w życie decyzji w sprawie odzyskania pomocy wymaga wymiany informacji między Komisją i organami danego państwa członkowskiego, w szczególności – lecz nie tylko – w sytuacji gdy państwo to napotyka trudności podczas odzyskiwania pomocy.
- 87 Otóż dwustronny dialog między Komisją i danym państwem członkowskim może pozwolić upewnić się co do lojalnej współpracy ze strony tego państwa, podczas gdy Komisja może czuwać nad prawidłowym, jak najszybszym wykonaniem swojej decyzji. Jak podnosi ta instytucja, ujawnienie dokumentów dotyczących postępowania w sprawie kontroli wykonania decyzji nakazującej odzyskanie pomocy państwa zagrażałoby monitorowaniu tego postępowania i woli państw członkowskich do udzielania szczegółowych wyjaśnień między innymi na temat postępu w odzyskiwaniu pomocy i na temat trudności napotkanych w toku jej odzyskania. Mogłoby się zatem okazać jeszcze trudniejsze uzyskanie takich informacji przez Komisję, jak również, w stosownym wypadku, podjęcie negocjacji i zawarcie porozumienia z danym państwem członkowskim, kładącego kres uchybieniu, które mogłoby zostać zarzucone temu państwu i które polegałoby na niewykonaniu decyzji Komisji, aby umożliwić przestrzeganie prawa Unii i uniknięcie postępowania sądowego na podstawie art. 108 ust. 2 TFUE (zob. podobnie i analogicznie wyrok z dnia 14 listopada 2013 r., LPN i Finlandia/Komisja, C-514/11 P i C-605/11 P, EU:C:2013:738, pkt 63).
- 88 Wobec powyższego z tych samych powodów co powody, które zostały wskazane przy okazji postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego, a w szczególności etapu poprzedzającego wniesienie skargi w tym postępowaniu, które to powody zostały przypomniane w pkt 81 i 83 powyżej, oraz mając na uwadze szczególną pozycję danego państwa członkowskiego w ramach postępowania w sprawie kontroli wykonania decyzji nakazującej odzyskanie pomocy państwa, należy przyznać, że co do zasady ujawnienie dokumentów dotyczących tego postępowania zagroziłoby dialogowi i tym samym współpracy między Komisją a owym państwem członkowskim.
- 89 Z powyższych rozważań wynika, że w świetle zastosowania wyjątku, o którym mowa w art. 4 ust. 2 tiret trzecie rozporządzenia nr 1049/2001, dokumenty dotyczące postępowania w sprawie kontroli wykonania decyzji nakazującej odzyskanie pomocy państwa stanowią część akt administracyjnych Komisji dotyczących spornego środka krajowego lub spornych środków krajowych, którą to część akt należy odróżnić od części akt dotyczącej etapu kwalifikacji środka lub środków jako pomocy państwa (zob. pkt 63 powyżej). Podobnie etap dochodzenia poprzedzający wydanie decyzji dotyczącej pomocy państwa należy odróżnić od etapu kontroli wykonania tej decyzji (zob. pkt 78 powyżej). Wobec tego należy uznać, że – wbrew temu, co utrzymywała Komisja w zaskarżonej decyzji – dokumenty dotyczące postępowania w sprawie kontroli wykonania decyzji nakazującej

odzyskanie pomocy państwa nie są objęte uznaniem w orzecznictwie ogólnym domniemaniem poufności, które dotyczy dokumentów akt administracyjnych odnoszących się do postępowania w sprawie kontroli pomocy państwa (zob. pkt 53 powyżej).

- 90 Natomiast powody, które doprowadziły do uznania ogólnego domniemania na podstawie art. 4 ust. 2 tiret trzecie rozporządzenia nr 1049/2001, mającego zastosowanie do dokumentów zgromadzonych w ramach dochodzenia odnoszącego się do potencjalnego postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego, uzasadniają uznanie ogólnego domniemania na podstawie tego samego przepisu, mającego zastosowanie do dokumentów dotyczących postępowania w sprawie kontroli wykonania decyzji nakazującej odzyskanie pomocy państwa (zob. pkt 88 powyżej).
- 91 Należy zatem uznać, że Komisja nie naruszyła prawa, uznając, iż dokumenty dotyczące postępowania w sprawie kontroli wykonania decyzji nakazującej odzyskanie pomocy państwa są objęte ogólnym domniemaniem poufności na podstawie art. 4 ust. 2 tiret trzecie rozporządzenia nr 1049/2001.
- 92 Należy zatem zbadać, czy w niniejszym przypadku Komisja zastosowała ogólne domniemanie poufności wymienione w pkt 91 powyżej, nie popełniając przy tym błędu w ocenie.

b) W przedmiocie zastosowania ogólnego domniemania poufności do żądanych dokumentów

- 93 W zaskarżonej decyzji Komisja wskazała między innymi – jak przyznaje skarżąca – że nieprzestrzeganie decyzji nakazującej odzyskanie pomocy przez dane państwo członkowskie może prowadzić do wszczęcia postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego. Uznała ona zatem, że rozumowanie przyjęte w celu uznania istnienia ogólnego domniemania poufności mającego zastosowanie do dokumentów zgromadzonych w ramach dochodzenia dotyczącego postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego stosuje się *mutatis mutandis*, aby odmówić ujawnienia w niniejszym przypadku dokumentów, o których mowa.
- 94 W tym względzie choć prawdą jest, że – jak utrzymuje skarżąca – Komisja nie uczyniła w zaskarżonej decyzji odniesienia do postępowania zmierzającego do odzyskania pomocy państwa, o którym mowa w art. 16 rozporządzenia 2015/1589, odniesiono się w niej jednak wystarczająco do postępowania zmierzającego do odzyskania pomocy państwa, i bez znaczenia jest zatem okoliczność, że nie przywołała ona tego przepisu.
- 95 Ponadto, jak wskazano w pkt 4 powyżej, skarżąca wniosła o udzielenie dostępu do istotnych dokumentów Komisji zawierających informacje na temat postępu w odzyskiwaniu pomocy państwa i na temat kwoty tej pomocy odzyskanej przez Republikę Słowacką w następstwie decyzji 2015/1826.
- 96 Należy zatem uznać, że Komisja, nie popełniając błędu w ocenie, mogła uznać, iż żądane dokumenty są objęte ogólnym domniemaniem poufności, opartym na wyjątku dotyczącym ochrony celów czynności dochodzenia przewidzianym w art. 4 ust. 2 tiret trzecie rozporządzenia nr 1049/2001, mającym zastosowanie do dokumentów dotyczących postępowania w sprawie kontroli wykonania decyzji nakazującej odzyskanie pomocy państwa (zob. pkt 91 powyżej).
- 97 Powyższego wniosku nie mogą podważyć argumenty skarżącej.

- 98 Po pierwsze, zdaniem skarżącej, uwzględnienie jej wniosku o udzielenie dostępu do żądanych dokumentów nie mogłoby zagrozić woli współpracy Republiki Słowackiej z Komisją w ramach jej dochodzenia. Nawet jeżeli – jak utrzymuje skarżąca – jej wniosek nie dotyczy argumentów merytorycznych przedstawionych przez to państwo, twierdzenie to jest słuszne jedynie w zakresie, w jakim argumenty te odnoszą się do kwalifikacji środków krajowych badanych w decyzji 2015/1826. Natomiast jej wniosek może dotyczyć argumentów merytorycznych owego państwa odnoszących się do wykonania wspomnianej decyzji.
- 99 Po drugie, skarżąca utrzymuje, że choć zaskarżona decyzja zawiera odniesienia do licznych precedensów, żaden z nich nie znajduje zastosowania w niniejszym przypadku. W jej opinii wyrok z dnia 11 grudnia 2001 r., *Petrie i in./Komisja* (T-191/99, EU:T:2001:284), postanowienie z dnia 13 listopada 2012 r., *ClientEarth i in./Komisja* (T-278/11, EU:T:2012:593) i wyrok z dnia 19 września 2018 r., *Chambre de commerce et d'industrie métropolitaine Bretagne-Ouest (port de Brest)/Komisja* (T-39/17, niepublikowany, EU:T:2018:560) dotyczyły wniosków o udzielenie dostępu do „dokumentów merytorycznych” sporządzonych przez Komisję w przedmiocie potencjalnego naruszenia prawa Unii, a nie szczególnych informacji dotyczących stanu zaawansowania zwrotu pomocy państwa.
- 100 W tym względzie należy stwierdzić, że Komisja przywołała trzeci wyrok wymieniony w pkt 99 powyżej, aby poprzeć swoje twierdzenie, zgodnie z którym działania, które podejmuje na etapie wykonania decyzji stwierdzającej niezgodność pomocy państwa z prawem, stanowią czynności dochodzenia, o których mowa w art. 4 ust. 2 tiret trzecie rozporządzenia nr 1049/2001. To samo odnosi się do wyroku z dnia 7 września 2017 r., *Francja/Schlyter* (C-331/15 P, EU:C:2017:639), na który chciała się powołać skarżąca w swoich pismach procesowych – jak wyjaśniła to podczas rozprawy – wymieniając tam błędnie „wyrok Francja/Komisja”. Wreszcie Komisja przywołała dwa pierwsze wyroki wymienione w pkt 99 powyżej na poparcie swojego twierdzenia, zgodnie z którym przyjęte rozumowanie odnoszące się do istnienia ogólnego domniemania poufności obejmującego dokumenty dotyczące dochodzeń, które mogą ewentualnie doprowadzić do wszczęcia postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego, stosuje się *mutatis mutandis* do takich dokumentów jak dokumenty będące przedmiotem sporu w niniejszej sprawie. Otóż uznano, że w obu przypadkach rozumowanie Komisji nie było obciążone naruszeniem prawa.
- 101 Po trzecie, skarżąca twierdzi, że nawet gdyby przyznać – jak zasugerował to Trybunał w wyroku z dnia 14 listopada 2013 r., *LPN i Finlandia/Komisja* (C-514/11 P i C-605/11 P, EU:C:2013:738) – iż informacje dotyczące postępowania w sprawie naruszenia mogą korzystać z wyjątku dotyczącego ochrony celów czynności dochodzenia, nie jest jej znane żadne postępowanie w sprawie naruszenia, które zostałyby wszczęte przeciwko Republice Słowackiej po wydaniu decyzji 2015/1826. W tym względzie należy stwierdzić, że z tego względu, iż państwo to jest zobowiązane odzyskać pomoc państwa na podstawie decyzji 2015/1826 oraz że zgodnie z art. 108 ust. 2 TFUE Komisja może wnieść sprawę bezpośrednio do Trybunału w przypadku nieprzestrzegania obowiązku odzyskania tej pomocy, nie ma w ogóle potrzeby, by zostało „wszczęte” nowe postępowanie w rozumieniu art. 108 ust. 2 TFUE lub by zostało „wszczęte” postępowanie na podstawie art. 258 TFUE przeciwko temu państwu. Ponadto, wbrew temu, co twierdzi także skarżąca, Komisja nie czyni w swoich pismach procesowych odniesienia do postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego wszczętego przeciwko Republice Słowackiej w odniesieniu do wykonania decyzji 2015/1826.

- 102 Po czwarte, skarżąca twierdzi, że Komisja nie może oprzeć się na rozszerzającej interpretacji wyjątków od ogólnej zasady ujawniania dokumentów publicznych, ustanowionej w rozporządzeniu nr 1049/2001, gdy jej własna praktyka podkreśla, iż względy, na które się powołuje, nie znajdują zastosowania do wniosku o udzielenie dostępu. Tytułem przykładu przytacza ona sześć spraw, w których Komisja opublikowała – przed wszczęciem postępowania w sprawie naruszenia – komunikaty prasowe zawierające informacje porównywalne z informacjami, których uzyskanie miał na celu jej wniosek. W komunikatach tych oraz w swoim piśmie z czerwca 2015 r. informującym AlzChem Trostberg AG o postępie w odzyskiwaniu przez osoby trzecie określonych grzywien antymonopolowych Komisja pokazała zatem, że możliwe jest przedstawienie danych ilościowych bez ujawnienia danych merytorycznych. W niniejszym przypadku mogła ona zatem ograniczyć się do ujawnienia wyłącznie informacji ilościowych dotyczących stanu odzyskania pomocy państwa, o której mowa.
- 103 W tym względzie z jednej strony należy zauważyć, że w sześciu sprawach przywołanych przez skarżącą Komisja zdecydowała opublikować – w drodze komunikatów prasowych – pewne informacje, w tym swoją decyzję o wniesieniu do Trybunału skargi przeciwko sześciu zainteresowanym państwom członkowskim. Niemniej jednak, jak twierdzi Komisja, opublikowanie takich komunikatów nie narusza możliwości zastosowania ogólnego domniemania poufności do dokumentów dotyczących etapu wykonania decyzji 2015/1826 (zob. podobnie wyrok z dnia 5 grudnia 2018 r., Campbell/Komisja, T-312/17, niepublikowany, EU:T:2018:876, pkt 38). Jest tak tym bardziej wtedy – jak podnosi Komisja – gdy nie zdecydowała ona jeszcze wnieść skargi do Trybunału.
- 104 Z drugiej strony w zakresie, w jakim argumentację skarżącej można by zinterpretować jako wniosek o udzielenie częściowego dostępu do spornych dokumentów poprzez uzyskanie dostępu tylko do niektórych informacji, należy ją oddalić. Pojęcia dokumentu i informacji powinny bowiem zostać rozróżnione. Prawo publicznego dostępu do dokumentu instytucji dotyczy wyłącznie dokumentów, a nie informacji rozumianych w sposób bardziej ogólny, i nie nakłada na instytucje obowiązku udzielenia odpowiedzi na każdy wniosek jednostki o przekazanie jej informacji (wyrok z dnia 25 kwietnia 2007 r., WWF European Policy Programme/Rada, T-264/04, EU:T:2007:114, pkt 76).
- 105 Ponadto w zakresie, w jakim skarżąca twierdzi, że Komisja mogła jej przekazać dokument, z którego wynikałoby, iż został odzyskany określony odsetek bezprawnie przyznanej i niezgodnej z rynkiem wewnętrznym pomocy państwa, oznaczałoby to – wbrew temu, co skarżąca sugeruje – przekazanie jej informacji merytorycznej. W każdym wypadku w przypadku dostępu do dokumentów, w odniesieniu do których ma zastosowanie ogólne domniemanie poufności, takich jak żądane tu dokumenty, domniemanie to oznacza, że dokumenty objęte tym domniemaniem są wyłączone z obowiązku całościowego lub częściowego ujawnienia ich treści (zob. podobnie wyroki: z dnia 14 listopada 2013 r., LPN i Finlandia/Komisja, C-514/11 P i C-605/11 P, EU:C:2013:738, pkt 68; z dnia 7 września 2017 r., AlzChem/Komisja, T-451/15, niepublikowany, EU:T:2017:588, pkt 93, 94 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 106 W świetle całości powyższych rozważań części pierwszą i drugą zarzutu pierwszego należy oddalić.

2. W przedmiocie części czwartej zarzutu, dotyczącej dyskryminacyjnego zastosowania wyjątków od ujawniania informacji dotyczących odzyskania pomocy

- 107 Skarżąca twierdzi, że w zaskarżonej decyzji Komisja – z naruszeniem art. 20 karty praw podstawowych – zastosowała w dyskryminacyjny sposób wyjątki od ujawniania informacji dotyczących odzyskania pomocy państwa. W pierwszej kolejności podnosi ona, że w sześciu sprawach w dziedzinie pomocy państwa Komisja upubliczniła informacje dotyczące kwot, które nie zostały odzyskane, i to przed wszczęciem postępowania w sprawie naruszenia przeciwko zainteresowanemu państwu członkowskiemu, mimo że toczyły się postępowania sądowe dotyczące leżącej u ich podstaw decyzji w sprawie pomocy państwa. Domniemany interes w ochronie czynności będącego w toku dochodzenia lub interesów handlowych nie przeszkodził wówczas Komisji w ujawnieniu nazwy beneficjentów, którzy zostali zidentyfikowani lub mogli zostać zidentyfikowani.
- 108 W drugiej kolejności skarżąca powołuje się w replice na ujawnienie przez Komisję informacji ilościowych i merytorycznych dotyczących stanu ściągnięcia grzywien antymonopolowych, mimo że niektóre z decyzji, w których zostały one wymierzone, były przedmiotem postępowań przed sądem Unii.
- 109 Komisja kwestionuje argumentację skarżącą.
- 110 Należy przypomnieć, że art. 20 karty praw podstawowych stanowi, iż „[w]szyscy są równi wobec prawa”. Zanim art. 6 TUE przyznał prawnie wiążącą moc karcie praw podstawowych, Trybunał uznał już, że zasada równości jest jedną z ogólnych zasad prawa Unii, które muszą być przestrzegane przez wszystkie sądy (zob. podobnie wyrok z dnia 19 października 1977 r., Ruckdeschel i in., 117/76 i 16/77, EU:C:1977:160, pkt 7). Przestrzeganie tej zasady wymaga, aby sytuacje porównywalne nie były traktowane w sposób odmienny oraz aby sytuacje odmienne nie były traktowane w taki sam sposób, o ile takie traktowanie nie jest obiektywnie uzasadnione (zob. podobnie wyrok z dnia 11 lipca 2006 r., Franz Egenberger, C-313/04, EU:C:2006:454, pkt 33 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 111 W pierwszej kolejności należy zauważyć, że – jak twierdzi skarżąca – w piśmie z dnia 24 kwietnia 2019 r. Komisja odmówiła jej dostępu do żądanych dokumentów, uzasadniając to tym, iż decyzja 2015/1826 jest przedmiotem toczącego się postępowania oraz że w związku z tym zastosowanie znajduje art. 4 ust. 2 tiret trzecie rozporządzenia nr 1049/2001. Należy jednak stwierdzić, że wzgląd ten nie został powtórzony w zaskarżonej decyzji oraz że w decyzji, którą Komisja wydaje w odpowiedzi na ponowny wniosek, nie jest ona w ogóle zobowiązana do zachowania podstawy prawnej przyjętej na poparcie odpowiedzi na pierwotny wniosek (wyrok z dnia 28 marca 2017 r., Deutsche Telekom/Komisja, T-210/15, EU:T:2017:224, pkt 83). Wobec tego bez znaczenia jest okoliczność, że w czterech z sześciu spraw w dziedzinie pomocy państwa przywołanych przez skarżącą, w których został opublikowany komunikat prasowy, decyzje Komisji, na podstawie których dane państwo członkowskie było zobowiązane do odzyskania spornej pomocy państwa, były przedmiotem skargi zawisłej przed sądem Unii, jak ma to miejsce w niniejszej sprawie w przypadku decyzji 2015/1826.
- 112 Ponadto należy oddalić argument skarżącej, zgodnie z którym nie można zrozumieć, w jaki sposób Komisja mogła uznać, że dochodzenie w przedmiocie odzyskania pomocy w sześciu sprawach, które przywołuje skarżąca, było zamknięte, mimo że pojęcie będących w toku dochodzeń w rozumieniu art. 4 ust. 2 tiret trzecie rozporządzenia nr 1049/2001 obejmuje okresy, w których postępowania toczą się przed sądem Unii. Zdaniem skarżącej sytuacja była przecież taka sama

w tych sześciu sprawach i w niniejszej sprawie. Poza rozważaniami przedstawionymi w pkt 103 należy wyjaśnić, że o ile decyzja Komisji stwierdzająca, iż została przyznana pomoc państwa, oznacza, iż instytucja ta uważa, że jej dochodzenie mające na celu ustalenie istnienia pomocy państwa doprowadziło ją do wyciągnięcia danego wniosku, o tyle okoliczność, że owa decyzja jest przedmiotem skargi zawisłej przed sądem Unii, skutkuje tym, iż dokumenty odnoszące się do tego dochodzenia pozostają objęte ogólnym domniemaniem poufności. To samo odnosi się do dokumentów dotyczących etapu odzyskania pomocy państwa, w przypadku gdy Komisja zdecyduje wnieść skargę do Trybunału, uznając, że jej decyzja wymagająca odzyskania danej pomocy państwa nie została wykonana. Wobec tego, nawet przy założeniu, że Komisja mogła uznać, iż dochodzenie w przedmiocie odzyskania pomocy zostało zakończone w sześciu sprawach, które ona przywołuje, między tymi sprawami i niniejszą sprawą nie ma różnicy w kwestii możliwości zastosowania ogólnego domniemania poufności do dokumentów dotyczących postępowania w sprawie kontroli wykonania decyzji nakazującej odzyskanie pomocy państwa.

- 113 Niemniej w odniesieniu do sześciu spraw przywołanych przez skarżącą należy stwierdzić, że Komisja nie udzieliła dostępu do dokumentów, lecz poinformowała opinię publiczną – w drodze komunikatów prasowych – o swojej decyzji w sprawie wniesienia skargi do Trybunału przeciwko danym państwom członkowskim z tego względu, iż w jej opinii nie wykonały one decyzji wymagających odzyskania pomocy państwa. A zatem, jak twierdzi Komisja, sytuacja w tych sześciu sprawach różni się od sytuacji w niniejszej sprawie, jako że skarżąca wniosła do Komisji o udzielenie dostępu do dokumentów na podstawie rozporządzenia nr 1049/2001. Ponadto nie istnieją elementy pozwalające uznać, że Komisja podjęła decyzję o wniesieniu skargi do Trybunału przeciwko Republice Słowackiej, powołując się na brak wykonania decyzji 2015/1826 (zob. pkt 101 powyżej).
- 114 W drugiej kolejności, jeśli chodzi o przywołane przez skarżącą sprawy o zapłatę grzywien, należy stwierdzić, że – jak podnosi Komisja – przedstawione dowody są nowe, gdyż zostały przedłożone na etapie repliki. Otóż skarżąca nie przedstawiła żadnej okoliczności mającej na celu wykazanie, że przedłożone dokumenty, którymi są z jednej strony wnioski o udzielenie dostępu do dokumentów złożony przez AlzChem Trostberg na podstawie rozporządzenia nr 1049/2001 w związku z kwotą grzywien faktycznie uiszczoną przez adresatów wielu decyzji Komisji w ramach spraw z zakresu prawa konkurencji Unii (załącznik C.1 do repliki), a z drugiej strony odpowiedź Komisji na ten wniosek (załącznik C.2 do repliki), nie znajdowały się w jej posiadaniu w chwili wniesienia skargi ani też okoliczności pozwalających ustalić powody, dla których owe dowody nie zostały przedłożone wraz ze skargą. W związku z tym ich przedłożenie na etapie repliki nastąpiło z opóźnieniem i załączniki C.1 i C.2 do repliki są niedopuszczalne na podstawie artykułu 85 § 1 regulaminu postępowania.
- 115 W każdym wypadku poza faktem, że w odróżnieniu od postępowania zmierzającego do odzyskania pomocy w następstwie decyzji 2015/1826 trzy z siedmiu przywołanych spraw były zamknięte oraz że Komisja, pismem z dnia 11 czerwca 2005 r., figurującym w załączniku C.2, nie udzieliła dostępu do dokumentów, lecz przekazała informacje, odzyskanie pomocy państwa mieści się – jak twierdzi Komisja – w innym kontekście prawnym niż kontekst zapłaty grzywny wymierzonej w decyzji wydawanej przez nią na podstawie art. 7 rozporządzenia Rady (WE) nr 1/2003 z dnia 16 grudnia 2002 r. w sprawie wprowadzenia w życie reguł konkurencji ustanowionych w art. [101] i [102 TFUE] (Dz.U. 2003, L 1, s. 1). Jak wyjaśniła Komisja, obowiązek odzyskania pomocy państwa nie jest karą nałożoną na beneficjenta pomocy ani też na dane państwo członkowskie, a postępowanie zmierzające do odzyskania pomocy toczy się wyłącznie w stosunku do tego państwa, będącego adresatem decyzji o odzyskaniu pomocy, jako jedynej

strony, która dopuściła się naruszenia prawa Unii (art. 108 ust. 3 TFUE), podczas gdy grzywna nałożona na przedsiębiorstwo karze popełnione przez nie naruszenie reguł konkurencji. Wszystkie te różnice oznaczają, że nie mamy do czynienia z porównywalnymi sytuacjami.

- 116 Z całości powyższych rozważań wynika, że Komisji nie można zarzucić naruszenia zasady niedyskryminacji. W konsekwencji część czwartą zarzutu pierwszego należy oddalić.

3. W przedmiocie części piątej zarzutu, dotyczącej istnienia nadrzędnego interesu publicznego

- 117 Skarżąca twierdzi, że nawet przy założeniu, iż Komisja słusznie doszła do wniosku, że wniosek skarżącej dotyczył dokumentów objętych wyjątkami przewidzianymi w art. 4 ust. 2 rozporządzenia nr 1049/2001, po pierwsze, instytucja ta powinna była je ujawnić na podstawie istnienia nadrzędnego interesu publicznego, polegającego na zagwarantowaniu prawa do skutecznego środka prawnego zgodnie z art. 47 karty praw podstawowych.
- 118 Po drugie, skarżąca powołuje się na znaczenie przejrzystości i kontroli publicznej działań Komisji. A zatem wyjątek przewidziany w art. 4 ust. 2 tiret trzecie rozporządzenia nr 1049/2001 należy interpretować w świetle celu ochrony celów czynności dochodzenia i Komisja nie powinna być uprawniona do korzystania z niego jedynie w tym celu, by uniknąć kontroli publicznej. Nawet jeżeli skarżąca nie czyni Komisji zarzutu z tego, że nie wszczęła ona postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego przeciwko Republice Słowackiej na podstawie art. 258 TFUE, gdyż decyzja ta należy do jej uprawnień dyskrecyjnych, instytucja ta ponosi jednak odpowiedzialność wobec obywateli Unii za swoją beczynność.
- 119 Zarówno ochrona budżetu państw członkowskich przed niszczycielskimi skutkami wyścigu o pomoc państwa, jak i wykonywanie decyzji Komisji w tej dziedzinie podlegają nadrzędnemu interesowi publicznemu, a nie prywatnemu interesowi skarżącej. Jak zauważyła Komisja w studium na temat stosowania na szczeblu krajowym przepisów Unii dotyczących pomocy państwa, dwie instytucje niemieckie podkreśliły interes publiczny związany z odzyskiwaniem bezprawnie przyznanej pomocy państwa.
- 120 Skarżąca dodaje, że sąd Unii dokonał ścisłej wykładni rozporządzenia nr 1049/2001 i zastosował je w ścisły sposób, co zostało skrytykowane przez Parlament Europejski, mimo że każdy wyjątek od prawa dostępu do dokumentów lub każde ograniczenie tego prawa należy interpretować ściśle. Jako że jej wniosek nie dotyczył dokumentu lub informacji wchodzących w skład akt sprawy Komisji dotyczących pomocy państwa wprowadzonej w życie przez Republikę Słowacką na rzecz NCHZ, Komisja nie powinna być uprawniona do ograniczenia w jeszcze większym stopniu podstawowego prawa obywateli Unii do dostępu do dokumentów.
- 121 Komisja kwestionuje argumentację skarżącej.
- 122 Należy przypomnieć, że zgodnie z art. 4 ust. 2 rozporządzenia nr 1049/2001 „[i]nstytucje odmówią dostępu do dokumentu, jeśli ujawnienie go naruszyłoby ochronę” między innymi „celu kontroli, śledztwa [dochodzenia] czy audytu, chyba że za ujawnieniem przemawia [nadrzędny] interes publiczny”.

- 123 Jak przypomniano w pkt 43 powyżej, ogólne domniemanie poufności oparte na wyjątku dotyczącym ochrony celów dochodzenia przewidzianym w art. 4 ust. 2 tiret trzecie rozporządzenia nr 1049/2001 nie wyklucza możliwości wykazania, że istnieje nadrzędny interes publiczny uzasadniający ujawnienie danych dokumentów.
- 124 Zgodnie z utrwalonym orzecnictwem do tego, kto powołuje się na istnienie nadrzędnego interesu publicznego, należy przedstawić w sposób konkretny okoliczności uzasadniające ujawnienie danych dokumentów (zob. wyrok z dnia 14 listopada 2013 r., LPN i Finlandia/Komisja, C-514/11 P i C-605/11 P, EU:C:2013:738, pkt 94 i przytoczone tam orzecznictwo; zob. także podobnie wyrok z dnia 14 lipca 2016 r., Sea Handling/Komisja, C-271/15 P, niepublikowany, EU:C:2016:557, pkt 40).
- 125 A zatem system wyjątków przewidziany w art. 4 rozporządzenia nr 1049/2001, a w szczególności w art. 4 ust. 2, opiera się na wyważeniu interesów, które w danej sytuacji stoją ze sobą w sprzeczności, czyli z jednej strony interesów, które przemawiają za ujawnieniem danych dokumentów, a z drugiej strony interesów zagrożonych tym ujawnieniem. Decyzja wydawana w przedmiocie wniosku o udzielenie dostępu do dokumentów zależy od tego, jaki jest interes, który powinien przeważać w danej sprawie (zob. wyrok z dnia 7 września 2017 r., AlzChem/Komisja, T-451/15, niepublikowany, EU:T:2017:588, pkt 66 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 126 To właśnie w świetle tych zasad należy przeanalizować argumenty skarżące.
- 127 W niniejszym przypadku, po pierwsze, w skardze skarżąca powołuje się na nadrzędny interes publiczny polegający na zagwarantowaniu prawa do skutecznego środka prawnego zgodnie z art. 47 karty praw podstawowych. Tego zastrzeżenia nie należy jednak badać, ponieważ skarżąca, zapytana w tej kwestii na rozprawie, potwierdziła brak bezpośredniego związku między odmową udzielenia dostępu do żądanych dokumentów i skutecznością kontroli sądowej zagwarantowanej w art. 47 karty praw podstawowych. Wskazała ona również, że Sąd nie powinien uwzględnić odniesienia do istnienia nadrzędnego interesu publicznego polegającego na zagwarantowaniu prawa do skutecznego środka prawnego, zawartego w tytule części piątej zarzutu pierwszego, co zostało odnotowane w protokole rozprawy.
- 128 Po drugie, skarżąca, odsyłając do motywu 2 rozporządzenia nr 1049/2001, powołuje się na znaczenie przejrzystości i kontroli publicznej działań Komisji, która nie powinna być uprawniona do korzystania z wyjątku przewidzianego w art. 4 ust. 2 tiret trzecie tego rozporządzenia jedynie w tym celu, by ukryć swoją bezczynność i uchylić się od kontroli publicznej.
- 129 Należy zauważyć, że interes dotyczący przejrzystości stanowi niewątpliwie interes publiczny, ponieważ ma charakter obiektywny i ogólny (wyrok z dnia 11 grudnia 2018 r., Arca Capital Bohemia/Komisja, T-440/17, EU:T:2018:898, pkt 76; zob. także podobnie wyrok z dnia 12 maja 2015 r., Technion i Technion Research & Development Foundation/Komisja, T-480/11, EU:T:2015:272, pkt 78 i przytoczone tam orzecznictwo). Niemniej, jak przypomniano w pkt 37 powyżej w odniesieniu do przejrzystości i kontroli publicznej działań, które prowadzi Komisja, sądy Unii uznały, że jej działalność administracyjna nie wymaga takiego samego zakresu dostępu do dokumentów jak zakres wymagany odnośnie do działalności legislacyjnej instytucji Unii. W niniejszym przypadku żądane dokumenty wpisują się w sposób oczywisty w ramy postępowania administracyjnego, a mianowicie postępowania zmierzającego do odzyskania pomocy państwa w następstwie decyzji Komisji.

- 130 Ponadto ogólne rozważania dotyczące zasady przejrzystości i prawa opinii publicznej do bycia poinformowanym o pracy instytucji nie mogą uzasadniać ujawnienia dokumentów dotyczących postępowania w sprawie kontroli wykonania decyzji Komisji, które to postępowanie może doprowadzić do wniesienia sprawy do Trybunału zgodnie z art. 108 ust. 2 akapit drugi TFUE i jest porównywalne z etapem poprzedzającym wniesienie skargi w postępowaniu w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego (zob. 75 powyżej) (zob. podobnie wyrok z dnia 16 lipca 2015 r., ClientEarth/Komisja, C-612/13 P, EU:C:2015:486, pkt 91, 93).
- 131 W tym względzie należy przypomnieć, że do Komisji należy ocena, gdy uzna, iż państwo członkowskie uchybiło swym zobowiązaniom, czy stosowne jest wszczęcie postępowania przeciwko temu państwu, jak również określenie przepisów, które państwo to naruszyło, oraz wybór chwili wszczęcia przeciwko niemu postępowania przewidzianego w art. 108 ust. 2 akapit drugi TFUE. W związku z tym skarżąca lub obywatel nie mają ani prawa wymagać od Komisji zajęcia przez nią określonego stanowiska, ani prawa zaskarżenia odmowy wszczęcia przez Komisję postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom przeciwko Republice Słowackiej (zob. podobnie i analogicznie wyrok z dnia 14 listopada 2013 r., LPN i Finlandia/Komisja, C-514/11 P i C-605/11 P, EU:C:2013:738, pkt 60, 61).
- 132 Wobec tego przywołany przez skarżącą cel, aby uzasadnić ujawnienie żądanych dokumentów, polegający na sprawowaniu kontroli nad działaniami Komisji w ramach postępowania w sprawie kontroli wykonania rozpatrywanej decyzji 2015/1826, sprowadza się do zanegowania – wbrew temu, co ona twierdzi – istnienia uprawnień dyskrecyjnych, które przysługują tej instytucji w ramach postępowania przewidzianego w art. 108 ust. 2 akapit drugi TFUE, podczas gdy ogólne domniemanie poufności obejmujące całość dokumentów dotyczących takiego postępowania ma właśnie na celu ochronę między innymi skuteczności działania Komisji w ramach tych postępowań (zob. podobnie i analogicznie wyrok z dnia 14 listopada 2013 r., LPN i Finlandia/Komisja, C-514/11 P i C-605/11 P, EU:C:2013:738, pkt 61, 63, 65).
- 133 Ponadto Komisja – jak słusznie to zauważyła – zapewnia informowanie opinii publicznej o stanie postępów w konkretnych sprawach dotyczących naruszeń poprzez publikowanie komunikatów prasowych (zob. podobnie wyrok z dnia 23 stycznia 2017 r., Justice & Environment/Komisja, T-727/15, niepublikowany, EU:T:2017:18, pkt 60).
- 134 Co więcej, skarżąca powołuje się zasadniczo na interes publiczny dotyczący wykonywania decyzji Komisji w dziedzinie pomocy państwa, jak również na interes publiczny w ochronie budżetu państw członkowskich przed niszczycielskimi skutkami wyścigu o pomoc państwa i na obowiązek ponownego włączenia bezprawnie przyznanej i niezgodnej z rynkiem wewnętrznym pomocy państwa do budżetu państw członkowskich, której to pomocy dotyczy decyzja w dziedzinie pomocy państwa. Argument ten nie zasługuje jednak na uwzględnienie. Jak twierdzi Komisja, udzielenie dostępu skarżącej do żądanych dokumentów nie pozwala zagwarantować interesu publicznego w ochronie budżetu państw członkowskich przez odzyskanie bezprawnie przyznanej pomocy państwa.
- 135 Wreszcie skarżąca utrzymuje, że sąd Unii zastosował w ścisły sposób rozporządzenie nr 1049/2001, mimo że każdy wyjątek od prawa dostępu do dokumentów lub każde ograniczenie tego prawa należy interpretować ściśle i mimo że zasadniczo jej wniosek nie podlegał wyjątkowi mającemu na celu ochronę celów dochodzenia. Otóż w zakresie, w jakim kwestionuje ona okoliczność, że jej wniosek o udzielenie dostępu mógł być objęty wyjątkiem przewidzianym w art. 4 ust. 2 tiret trzecie rozporządzenia nr 1049/2001, jej argumentacja dotyczy kwestii odmiennej od kwestii, czy w wypadku zastosowania wyjątku nadrzędny interes publiczny

pozwała odstąpić od takiego zastosowania. Jest ona zatem nieistotna w ramach omawianej części zarzutu. Została ona zresztą zbadana i oddalona w ramach części pierwszej rozpatrywanego zarzutu.

- 136 Wobec powyższego część piątą zarzutu pierwszego, jak również zarzut pierwszy w całości należy oddalić, przy czym nie ma potrzeby badania części trzeciej, jako że wyjątek mający na celu ochronę dochodzeń prowadzonych przez instytucje Unii stanowił samodzielną i wystarczającą podstawę do wydania zaskarżonej decyzji oraz z tego względu, że ewentualny błąd obarczający drugą podstawę owej decyzji, dotyczący wyjątku mającego na celu ochronę interesów handlowych, będący przedmiotem części trzeciej zarzutu pierwszego, nie ma w żadnym wypadku wpływu na zgodność z prawem tej decyzji.

C. W przedmiocie zarzutu drugiego, dotyczącego naruszenia obowiązku uzasadnienia odmowy udzielenia dostępu do jawnej wersji żądanych dokumentów lub dostępu w pomieszczeniach Komisji

- 137 Skarżąca wskazuje, że w ponownym wniosku zaproponowała udzielenie jej dostępu do jawnej wersji dokumentów lub dostępu w pomieszczeniach Komisji. Instytucja ta uznała jednak, że z powodu zastosowania ogólnego domniemania poufności do częściowego ujawniania częściowy dostęp nie mógł zostać udzielony. Skarżąca uważa, że z tego względu, iż obaliła wszystkie powody mogące uzasadniać odmowę ujawnienia żądanych dokumentów, w tym ogólne domniemania poufności, na które powołała się Komisja, z rozumowania tej instytucji wynika a contrario, że powinna ona była uwzględnić wniosek skarżącej, przynajmniej poprzez udzielenie jej częściowego dostępu lub dostępu w swoich pomieszczeniach zgodnie z, odpowiednio, art. 4 ust. 6 i art. 10 rozporządzenia nr 1049/2001. Komisja nie przedstawiła jednak powodów swojej odmowy w tym względzie.
- 138 Komisja kwestionuje argumentację skarżącej.
- 139 Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem uzasadnienie, jakiego wymaga art. 296 TFUE, powinno być dostosowane do charakteru rozpatrywanego aktu i przedstawiać w sposób jasny i jednoznaczny rozumowanie instytucji, która wydała akt, pozwalając zainteresowanym poznać podstawy podjętej decyzji, a właściwemu sądowi dokonać jej kontroli (zob. wyrok z dnia 22 kwietnia 2008 r., Komisja/Salzgitter, C-408/04 P, EU:C:2008:236, pkt 56 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 140 Należy ponadto przypomnieć, że naruszenie obowiązku uzasadnienia stanowi zarzut oparty na naruszeniu istotnych wymogów proceduralnych, który to zarzut należy odróżnić od zarzutu nieprawidłowości podstaw spornej decyzji, który należy rozpatrywać w ramach kontroli zasadności tej decyzji (zob. podobnie wyroki: z dnia 2 kwietnia 1998 r., Komisja/Sytraval i Brink's France, C-367/95 P, EU:C:1998:154, pkt 67; z dnia 19 czerwca 2009 r., Qualcomm/Komisja, T-48/04, EU:T:2009:212, pkt 179). Uzasadnienie decyzji polega bowiem na formalnym wyrażeniu podstaw, na jakich opiera się ta decyzja. W przypadku gdy podstawy są dotknięte błędami, błędy te stanowią wadę naruszającą materialną legalność decyzji, ale nie jej uzasadnienia, które może być wystarczające, nawet jeśli opiera się na niewłaściwych podstawach (zob. wyrok z dnia 10 lipca 2008 r., Bertelsmann i Sony Corporation of America/Impala, C-413/06 P, EU:C:2008:392, pkt 181 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 141 W zaskarżonej decyzji Komisja zbadała możliwość udzielenia skarżącej częściowego dostępu do przedmiotowych dokumentów zgodnie z art. 4 ust. 6 rozporządzenia nr 1049/2001. Wyjaśniła ona, że żądane dokumenty są jednak objęte ogólnym domniemaniem poufności opartym na

wyjątkach przewidzianych w art. 4 ust. 2 tiret pierwsze i trzecie tego rozporządzenia oraz że takie domniemanie wyklucza możliwość udzielenia częściowego dostępu do akt sprawy. Instytucja ta odesłała w tym względzie do wyroku z dnia 14 lipca 2016 r., Sea Handling/Komisja (C-271/15 P, niepublikowanego, EU:C:2016:557, pkt 61).

- 142 Należy zatem uznać, że Komisja przedstawiła powody, dla których oddaliła wnioski skarżące mający na celu uzyskanie dostępu do jawnej wersji dokumentów lub dostępu w pomieszczeniach tej instytucji. Umożliwiła ona zatem skarżącej zapoznanie się z powodami, dla których wnioski ten został oddalony, oraz dokonanie kontroli przez Sąd. Wobec tego zaskarżona decyzja jest wystarczająco uzasadniona w tym względzie.
- 143 Ponadto w zakresie, w jakim skarżąca twierdzi, że z tego względu, iż obaliła wszystkie powody mogące uzasadniać odmowę ujawnienia żądanych dokumentów, Komisja powinna była przychylić się do jej wniosku mającego na celu uzyskanie dostępu do jawnej wersji tych dokumentów lub dostępu w pomieszczeniach tej instytucji, należy stwierdzić, że nie powołuje się ona na brak uzasadnienia lub niewystarczające uzasadnienie zaskarżonej decyzji, lecz że kwestionuje ona zasadność tej decyzji. Argumentacja ta w każdym wypadku również nie zasługuje na uwzględnienie. Jako że Komisja mogła, nie popełniając przy tym naruszenia prawa ani błędu w ocenie, odmówić uwzględnienia wniosku skarżącej o udzielenie dostępu do żądanych dokumentów poprzez powołanie się na ogólne domniemanie poufności, argumentacja skarżącej opiera się na błędnym założeniu.
- 144 Zarzut drugi należy zatem oddalić.
- 145 W świetle całości powyższych rozważań należy oddalić skargę w niniejszej sprawie.

V. W przedmiocie kosztów

- 146 Zgodnie z art. 134 § 1 regulaminu postępowania kosztami zostaje obciążona, na żądanie strony przeciwnej, strona przegrywająca sprawę. Ponieważ skarżąca przegrała sprawę, należy – zgodnie z żądaniem Komisji – obciążyć ją kosztami postępowania.

Z powyższych względów

SĄD (piąta izba)

orzeka, co następuje:

- 1) Skarga zostaje oddalona.**
- 2) AlzChem AG zostaje obciążona kosztami postępowania.**

Spielmann

Spineanu-Matei

Mastroianni

Wyrok ogłoszono na posiedzeniu jawnym w Luksemburgu w dniu 29 września 2021 r.

Podpisy