



Zbirka odločb sodne prakse

SODBA SPLOŠNEGA SODIŠČA (peti senat)

z dne 29. septembra 2021 *

„Dostop do dokumentov – Uredba (ES) št. 1049/2001 – Dokumenti v zvezi s postopkom vračila državne pomoči zaradi sklepa, s katerim je bila ta pomoč razglašena za nezdružljivo z notranjim trgov in je bilo odrejeno njeno vračilo – Zavrnitev dostopa – Izjema v zvezi z varstvom namena inšpekcij, preiskav in revizij – Prevladujoči javni interes – Načelo prepovedi diskriminacije – Obveznost obrazložitve“

V zadevi T-569/19,

AlzChem Group AG s sedežem v Trostbergu (Nemčija), ki jo zastopata A. Borsos in J. Guerrero Pérez, odvetnika,

tožeča stranka,

proti

Evropski komisiji, ki jo zastopata C. Ehrbar in K. Herrmann, agentki,

tožena stranka,

zaradi predloga na podlagi člena 263 PDEU za razglasitev ničnosti Sklepa Komisije C(2019) 5602 final z dne 22. julija 2019, s katerim je bil tožeči stranki zavrnen dostop do dokumentov v zvezi s postopkom vračila državne pomoči zaradi sklepa, s katerim je bila ta pomoč razglašena za nezdružljivo z notranjim trgov in je bilo odrejeno njeno vračilo,

SPLOŠNO SODIŠČE (peti senat),

v sestavi D. Spielmann, predsednik, O. Spineanu-Matei (poročevalka), sodnica, in R. Mastroianni, sodnik,

sodni tajnik: I. Pollalis, administrator,

na podlagi pisnega dela postopka in obravnave z dne 23. marca 2021,

izreka naslednjo

* Jezik postopka: angleščina.

Sodbo

I. Dejansko stanje

- 1 Evropska komisija je s Sklepom (EU) 2015/1826 z dne 15. oktobra 2014 o državni pomoči SA.33797 – (2013/C) (ex 2013/NN) (ex 2011/CP), ki jo je Slovaška izvedla za podjetje NCHZ (UL 2015, L 269, str. 71), med drugim ugotovila, da je družba Novácke chemické závody, a.s. (v nadaljevanju: družba NCHZ), slovaško kemijsko podjetje, v okviru stečajnega postopka prejela nezakonito državno pomoč, ki ni združljiva z notranjim trgom. Odločila je, da morata kot gospodarski naslednici to pomoč vrniti družbi NCHZ in Fortischem, a.s.
- 2 Tožeča stranka, družba AlzChem Group AG, je nemško podjetje, ki deluje na kemijskem področju in je interveniralo kot zainteresirana stranka v postopku, ki se je zaključil s Sklepom 2015/1826.
- 3 Zoper Sklep 2015/1826 sta bili vloženi dve tožbi za razglasitev delne ničnosti. Splošno sodišče je s sodbo z dne 24. septembra 2019, Fortischem/Komisija (T-121/15, EU:T:2019:684), tožbo zavrnilo kot neutemeljeno. Splošno sodišče je s sodbo z dne 13. decembra 2018, AlzChem/Komisija (T-284/15, EU:T:2018:950), razglasilo člen 2 Sklepa 2015/1826 za ničen.
- 4 Tožeča stranka je z dopisom z dne 12. aprila 2019 Komisiji predložila prošnjo za dostop do dokumentov na podlagi Uredbe Evropskega parlamenta in Sveta (ES) št. 1049/2001 z dne 30. maja 2001 o dostopu javnosti do dokumentov Evropskega parlamenta, Sveta in Komisije (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 1, zvezek 3, str. 331). Ta prošnja se je nanašala na upoštevne dokumente, ki jih je imela Komisija, vključno s preglednicami Excel, dokumenti Word ali notranjimi podatkovnimi zbirkami, ki so vsebovali informacije o tem, kako napreduje postopek za vračilo pomoči, in o znesku državne pomoči, ki ga je Slovaška republika izterjala na podlagi Sklepa 2015/1826 (v nadaljevanju: zaproseni dokumenti).
- 5 Komisija je to prošnjo z dopisom z dne 24. aprila 2019 zavrnila z obrazložitvijo, da spada na področje uporabe izjem iz člena 4(2), prva in tretja alineja, in (3) Uredbe št. 1049/2001. Navedla je tudi, da ni bila podana nobena trditev, s katero bi bilo mogoče dokazati obstoj prevladujočega javnega interesa, ki bi upravičeval razkritje zaprosenih dokumentov, in da delni dostop ni mogoč.
- 6 Tožeča stranka je z dopisom z dne 15. maja 2019 v skladu s členom 7(2) Uredbe št. 1049/2001 na Komisijo naslovila potrdilno prošnjo. Zavrnitev Komisije je izpodbijala zlasti s trditvijo, da se njena prošnja ne nanaša na nobenega od dokumentov, ki bi spadali na področje uporabe izjem, na katere se je sklicevala Komisija, in da obstaja prevladujoči javni interes, ki upravičuje razkritje zaprosenih dokumentov. Poleg tega je zaprosila za delni dostop do teh dokumentov ali dostop do njih v prostorih Komisije.
- 7 Komisija je 11. junija 2019 tožečo stranko obvestila, da je njena potrdilna prošnja v obravnavi, vendar odgovora ne bo prejela v predpisanem roku, ampak je bil rok za odgovor na to prošnjo v skladu s členom 8(2) Uredbe št. 1049/2001 podaljšan za 15 delovnih dni. Nato je 1. julija 2019 tožečo stranko obvestila, da ni bilo mogoče zbrati vseh elementov, potrebnih za celostno analizo njene prošnje in sprejetje dokončne odločbe, ter da ji bo dokončna odločba predložena čim prej.

II. Izpodbijani sklep

- 8 Komisija je s Sklepom C(2019) 5602 final z dne 22. julija 2019 (v nadaljevanju: izpodbijani sklep) tožeči stranki zavrnila dostop do zaprošenih dokumentov, ker je menila, da zanje veljata po eni strani izjema iz člena 4(2), tretja alineja, Uredbe št. 1049/2001 v zvezi z varstvom preiskav in po drugi strani izjema iz člena 4(2), prva alineja, Uredbe št. 1049/2001 v zvezi z varstvom poslovnih interesov.
- 9 Na prvem mestu, Komisija je v zvezi z izjemo iz člena 4(2), tretja alineja, Uredbe št. 1049/2001 menila, da zaprošeni dokumenti ne spadajo samo v upravni spis v zvezi s preiskavo o državni pomoči, ampak da se nanašajo tudi na preiskavo o izvajanju sklepa v zvezi z nezakonito državno pomočjo.
- 10 Na eni strani je Komisija ugotovila, da v skladu s sodno prakso obstaja splošna domneva zaupnosti, v skladu s katero razkritje dokumentov iz upravnega spisa postopka v zvezi z državnimi pomočmi negativno vpliva na namene preiskav o takih pomočeh, tudi če je postopek že končan. Menila je, da so zaprošeni dokumenti, v katerih so informacije o napredku postopka vračila zadevne državne pomoči, ki so ga morali izpeljati slovaški organi na podlagi Sklepa 2015/1826, del upravnega spisa v okviru preiskave o tej pomoči, ki ni bila v celoti vrnjena.
- 11 Na drugi strani je Komisija pojasnila, da v fazi vračila nezakonite državne pomoči ob dejavni pomoči zadevne države članice zagotavlja, da se sklep o tej pomoči izvaja pravilno, zato so bila njena ravnanja in sprejeti ukrepi neločljivo povezani z njeno preiskavo o tej pomoči v smislu člena 4(2), tretja alineja, Uredbe št. 1049/2001. Poleg tega je še navedla, da je faza vračila državne pomoči del strukturiranega in formaliziranega postopka, ki pomeni preiskavo v smislu navedene določbe. Menila je, da je treba fazo izvajanja tega sklepa – ker bi lahko nespoštovanje sklepa o državni pomoči privedlo do uvedbe postopka zaradi neizpolnitve obveznosti – obravnavati kot predhodni postopek, podoben postopku iz člena 258 PDEU, v zvezi s katerim je Sodišče že priznalo obstoj splošne domneve zaupnosti. Tako bi razkritje zaprošenih dokumentov javnosti lahko škodovalo dialogu s Slovaško republiko, za katerega je bilo vzdušje medsebojnega zaupanja bistveno.
- 12 Na drugem mestu, Komisija je v zvezi z izjemo iz člena 4(2), prva alineja, Uredbe št. 1049/2001 navedla, da je bila v sodni praksi že priznana splošna domneva zaupnosti dokumentov, ki so del enega od njenih spisov, in sicer ne glede na odgovor na vprašanje, ali se je prošnja za dostop nanašala na postopek nadzora, ki je bil že končan ali je še tekel. V obravnavani zadevi bi zaprošeni dokumenti razkrili podrobne informacije o napredku različnih faz postopka vračila, ki so ga uvedla zadevna podjetja. Te poslovne informacije so občutljive. Ker je faza izvršitve sklepa o nezakoniti državni pomoči po naravi dvostranska, bi prezgodno razkritje dokumentov v zvezi z napredkom postopka vračila s strani zadevnih podjetij pred dejanskim vračilom te pomoči škodovalo tem podjetjem in konec koncev tudi namenom postopka v zvezi z državno pomočjo, ne pa prispevalo k preglednosti.
- 13 Na tretjem mestu, Komisija je prošnjo za delni dostop zavrnila zaradi obstoja splošne domneve zaupnosti, ki se uporablja za zaprošene dokumente.
- 14 Na četrtem mestu, Komisija je ugotovila, da so preudarki, na katere se je sklicevala tožeča stranka, da bi dokazala obstoj prevladujočega javnega interesa, precej splošni. Po mnenju Komisije dejstvo, da so se zaprošeni dokumenti nanašali na upravno preiskavo in ne na zakonodajne akte, za katere je bil v sodni praksi priznan obstoj večje preglednosti, ter dejstvo, da bo, ko bo postopek vračila

v celoti končan, objavila informacije v zvezi z vračilom državne pomoči, med njimi informacije o vrnjenem znesku, izgubljenem znesku in znesku izterjanih obresti, še dodatno podpirata njeno ugotovitev, da v obravnavani zadevi prevladujoči javni interes ne obstaja.

III. Postopek in predlogi strank

- 15 Tožeča stranka je 15. avgusta 2019 v sodnem tajništvu Splošnega sodišča vložila to tožbo.
- 16 Splošno sodišče (peti senat) je na predlog sodnice poročevalke odločilo, da začne ustni del postopka. Stranki sta na obravnavi 23. marca 2021 ustno podali navedbe in odgovorili na vprašanja Splošnega sodišča.
- 17 Tožeča stranka Splošnemu sodišču predlaga, naj:
- izpodbijani sklep razglasi za ničen;
 - Komisiji naloži plačilo stroškov.
- 18 Komisija Splošnemu sodišču predlaga, naj:
- tožbo zavrne;
 - tožeči stranki naloži plačilo stroškov.

IV. Pravo

- 19 Tožeča stranka v utemeljitev tožbe navaja dva tožbena razloga, od katerih se prvi nanaša na napačno uporabo prava in očitno napako pri presoji pri uporabi izjem iz člena 4(2), prva in tretja alineja, in (3) Uredbe št. 1049/2001, drugi pa na kršitev obveznosti obrazložitve zavrnitve dostopa do zaprošenih dokumentov v nezaupni različici ali prostorih Komisije v skladu s členom 4(6) in členom 10 te uredbe.

A. Uvodne ugotovitve v zvezi z opredelitvijo izpodbojnih aktov in rokom za vložitev tožbe

- 20 Tožeča stranka trdi, da se zdi, da sodna praksa Splošnega sodišča v zvezi z Uredbo št. 1049/2001 vsebuje več neskladnosti in protislovij v zvezi z opredelitvijo izpodbojnega akta in začetkom teka roka za vložitev tožbe. Tako naj bi bilo na podlagi analize sodne prakse, zlasti sodbe z dne 10. decembra 2010, Ryanair/Komisija (od T-494/08 do T-500/08 in T-509/08, EU:T:2010:511), mogoče ugotoviti, da je začetek teka roka za vložitev ničnostne tožbe zoper sklep o zavrnitvi dostopa do dokumentov na podlagi Uredbe št. 1049/2001 določen z zadnjim dnem, ko bi Komisija morala sprejeti sklep. Tožeča stranka meni, da je treba rok za vložitev tožbe, čeprav je datum izpodbijanega sklepa 22. julij 2019, šteti od 5. junija 2019, saj je treba neobstoj odgovora na ta datum obravnavati kot negativno odločbo v skladu s členom 8(3) navedene uredbe.
- 21 Nasprotno, kar zadeva izpodbojni akt, če Komisija ni sprejela odločbe v roku iz člena 8(1) Uredbe št. 1049/2001, naj bi bil ta akt glede na okoliščine bodisi implicitna odločba o zavrnitvi bodisi tako implicitna kot izrecna odločba bodisi izrecna odločba o zavrnitvi. Zato tožeča stranka predlaga,

naj se, če bi Splošno sodišče morda štelo, da izpodbijani sklep vsebuje tudi implicitno odločbo o zavrnitvi zaradi molka Komisije do vključno 5. junija 2019, ta odločba obravnava kot sestavni del izpodbijanega sklepa.

- 22 Poleg tega tožeča stranka izpostavlja potencialno negativne in nepredvidene učinke sodne prakse v zvezi z rokom za vložitev tožbe za razglasitev ničnosti izrecne odločbe v primeru, da bi bila ta sprejeta po izoblikovanju implicitne odločbe. Med drugim naj bi iz sodbe z dne 10. decembra 2010, Ryanair/Komisija (od T-494/08 do T-500/08 in T-509/08, EU:T:2010:511), in sklepa z dne 13. novembra 2012, ClientEarth in drugi/Komisija (T-278/11, EU:T:2012:593), izhajalo, da če je izpodbojni akt izrecna odločba, začne navedeni rok teči z dnem odločbe zaradi molka organa. Tožeča stranka bi morala torej tožbo zoper implicitno odločbo na podlagi člena 8(3) Uredbe št. 1049/2001 preoblikovati tako, da bi upoštevala trditve, ki jih je Komisija navedla v izpodbijanem sklepu. Prvotni rok za vložitev tožbe, ki bi ga tožeča stranka morala imeti na voljo za pripravo tožbe, bi bil tako skrajšan. S tem, da bi se s sodno prakso skrajšali zakonski roki, v katerih lahko posamezniki uveljavljajo svoje pravice v skladu s Pogodbo DEU, bi bile lahko neupravičeno omejene te pravice ter kršena člena 42 in 47 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah.
- 23 Tožeča stranka poleg tega meni, da sta bili ob upoštevanju sodne prakse sporočili Komisije z dne 11. junija in 1. julija 2019 povsem zavajajoči in sta ji preprečili dostop do pravnega varstva, zato ju je treba grajati.
- 24 Komisija zavrača trditve tožeče stranke v zvezi z neskladnostmi in protislovji v sodni praksi Splošnega sodišča ter tiste v zvezi z njenim potencialno zavajajočim ravnanjem.
- 25 V tem okviru je treba ugotoviti, da ni Komisija na prošnjo tožeče stranke za dostop odgovorila niti v prvotnem roku niti v roku za odgovor po prvem podaljšanju 11. junija 2019, kar ustreza položaju iz člena 8(3) Uredbe št. 1049/2001, ampak je nato sprejela izrecno odločbo o zavrnitvi, ki je izpodbijani sklep.
- 26 V položaju, kot je ta v obravnavani zadevi, opisan v točki 25 zgoraj, je treba, na prvem mestu, to, da Komisija ni odgovorila, šteti za odločbo o zavrnitvi dostopa zaradi molka organa. Z drugim podaljšanjem roka 1. julija 2019 ni bilo mogoče veljavno podaljšati roka, saj lahko Komisija v skladu s členom 8 Uredbe št. 1049/2001 prvotni rok podaljša le enkrat, po izteku podaljšanega roka pa se šteje, da je bila sprejeta odločba o zavrnitvi dostopa zaradi molka organa (glej v tem smislu sodbo z dne 10. decembra 2010, Ryanair/Komisija, od T-494/08 do T-500/08 in T-509/08, EU:T:2010:511, točki 38 in 40, ter sklep z dne 27. novembra 2012, Steinberg/Komisija, T-17/10, neobjavljen, EU:T:2012:625, točka 99). V zvezi s tem je treba opozoriti, da je rok, določen v členu 8(1) Uredbe št. 1049/2001, zavezujoč (glej v tem smislu sodbo z dne 19. januarja 2010, Co-Frutta/Komisija, T-355/04 in T-446/04, EU:T:2010:15, točki 60 in 70) in ga razen v okoliščinah, navedenih v členu 8(2) Uredbe št. 1049/2001, ni mogoče podaljšati, sicer bi se temu členu odvzel polni učinek, saj prosilec ne bi več natančno vedel, od katerega dne dalje lahko vloži tožbo ali pritožbo, ki sta določeni v členu 8(3) navedene uredbe (glej po analogiji sodbo z dne 21. aprila 2005, Housieaux, C-186/04, EU:C:2005:248, točka 26). Zoper tako odločbo o zavrnitvi dostopa zaradi molka organa je mogoče vložiti ničnostno tožbo v skladu z določbami člena 263 PDEU (glej v tem smislu sklep z dne 27. novembra 2012, Steinberg/Komisija, T-17/10, neobjavljen, EU:T:2012:625, točka 101).

- 27 Vendar, če je Komisija nato izrecno in dokončno odgovorila na potrdilno prošnjo, tako da je zavrnila dostop do zadevnih dokumentov, je implicitno umaknila odločbo o zavrnitvi dostopa zaradi molka organa (glej v tem smislu sodbo z dne 2. oktobra 2014, Strack/Komisija, C-127/13 P, EU:C:2014:2250, točki 88 in 89; sklep z dne 27. novembra 2012, Steinberg/Komisija, T-17/10, neobjavljen, EU:T:2012:625, točka 101, in sodbo z dne 26. aprila 2018, Espírito Santo Financial (Portugal)/ECB, T-251/15, neobjavljena, EU:T:2018:234, točka 34). Zoper to izrecno odločbo je tako mogoče vložiti ničnostno tožbo v skladu z določbami člena 263 PDEU.
- 28 Če je bila zoper odločbo zaradi molka organa vložena ničnostna tožba, tožeča stranka zaradi sprejetja izrecne odločbe izgubi pravni interes, postopek v zvezi s to tožbo pa se ustavi (glej v tem smislu sodbe z dne 2. oktobra 2014, Strack/Komisija, C-127/13 P, EU:C:2014:2250, točki 88 in 89; z dne 10. decembra 2010, Ryanair/Komisija, od T-494/08 do T-500/08 in T-509/08, EU:T:2010:511, točka 48; z dne 2. julija 2015, Typke/Komisija, T-214/13, EU:T:2015:448, točka 36, in z dne 26. aprila 2018, Espírito Santo Financial (Portugal)/ECB, T-251/15, neobjavljena, EU:T:2018:234, točka 36). Tožeča stranka lahko svoje predloge in tožbene razloge tudi prilagodi v roku za vložitev tožbe, ki je za to določen v členu 263, šesti odstavek, PDEU (glej v tem smislu sodbo z dne 16. decembra 2011, Enviro Tech Europe in Enviro Tech International/Komisija, T-291/04, EU:T:2011:760, točka 94). Če je bila izrecna odločba sprejeta pred vložitvijo tožbe zoper odločbo zaradi molka organa, bi bila pozneje vložena tožba nedopustna (glej v tem smislu sodbo z dne 10. decembra 2010, Ryanair/Komisija, od T-494/08 do T-500/08 in T-509/08, EU:T:2010:511, točka 47).
- 29 Komisija je v obravnavani zadevi izrecno odločbo sicer res sprejela – kar je obžalovanja vredno – po izteku podaljšane roka, vendar pred iztekom roka za vložitev tožbe zoper implicitno odločbo in pred vložitvijo tožbe zoper zadnjenavedeno. Tako je s sprejetjem te izrecne odločbe umaknila implicitno odločbo, zato je odločba, zoper katero je v obravnavani zadevi mogoče vložiti ničnostno tožbo, izrecna odločba o zavrnitvi dostopa do zaprosenih dokumentov z dne 22. julija 2019, ki je izpodbijani sklep.
- 30 Na drugem mestu, v nasprotju s tem, kar trdi tožeča stranka, je treba rok za vložitev ničnostne tožbe zoper izrecno odločbo izračunati v skladu z določbami člena 263 PDEU in ne more začeti teči na dan sprejetja zavrnilne odločbe zaradi molka organa. Poleg tega tožeča stranka napačno trdi, da je bilo dejansko stanje v zadevi, v kateri je bil izdan sklep z dne 13. novembra 2012, ClientEarth in drugi/Komisija (T-278/11, EU:T:2012:593), primerljivo z dejanskim stanjem v obravnavani zadevi. V tej zadevi je bila ničnostna tožba zoper implicitno odločbo o zavrnitvi z dne 4. februarja 2011 vložena šele 25. maja 2011 in je bila torej nedopustna, ker je bila vložena prepozno. Torej iz tega sklepa nikakor ne izhaja, da je treba tožbo, vloženo zoper izrecno odločbo, vložiti v roku, ki se uporablja v primeru tožbe, vložene zoper implicitno odločbo, sprejeto pred njo.
- 31 V obravnavani zadevi je treba rok za vložitev tožbe zoper izpodbijani sklep šteti od 22. julija 2019 ob polnoči. Čeprav – kot trdi tožeča stranka – je mogoče samo poudariti, da Komisija po prvem podalšanju ni mogla podaljšati roka za odgovor, nič manj ne drži, da zaradi te okoliščine v izpodbijanem sklepu ni bila storjena nezakonitost, zaradi katere bi ga bilo treba razglasiti za ničnega, saj je Komisija na to prošnjo odgovorila, preden je tožeča stranka v skladu s členom 8(3) Uredbe št. 1049/2001 ukrepala zaradi neobstoja odgovora v predpisanem roku (glej v tem smislu sodbo z dne 28. junija 2012, Komisija/Agrofert Holding, C-477/10 P, EU:C:2012:394, točka 89, in sklep z dne 27. novembra 2012, Steinberg/Komisija, T-17/10, neobjavljen, EU:T:2012:625, točka 102). Poleg tega v nasprotju s trditvijo tožeče stranke ni mogoče šteti, da ni imela na voljo

zakonskega roka za pripravo tožbe, ki jo je bilo mogoče v skladu s povezanimi določbami člena 263, šesti odstavek, PDEU ter členov 58 in 60 Poslovnika Splošnega sodišča vložiti do vključno 2. oktobra 2019.

B. Prvi tožbeni razlog: napačna uporaba prava in očitna napaka pri presoji pri uporabi izjem iz člena 4(2), prva in tretja alineja, in (3) Uredbe št. 1049/2001

- 32 Tožeča stranka meni, da je treba napake Komisije pri uporabi prava in njene očitne napake pri presoji preučiti ob upoštevanju temeljne pravice do dostopa do dokumentov, ki ustreza cilju krepitve legitimnosti upravnih organov v okviru njihovih dejavnosti odločanja in ki je določena v členu 42 Listine o temeljnih pravicah. Kakršno koli izjemo od te pravice ali kakršno koli njeno omejitev bi bilo treba razlagati ozko. Tožeča stranka se sklicuje na protislovnost stališč, ki jih je zavzela Komisija v zvezi z razkritjem informacij o stanju vračila državnih pomoči.
- 33 Prvi tožbeni razlog je razdeljen na pet delov. Tožeča stranka s prvim delom trdi, da se prošnja za dostop ni nanašala na noben dokument v zvezi s preiskavo ali dokument, ki bi bil del spisa v zvezi s preiskavo, in torej ni bilo z njo poseženo niti v namen preiskav iz člena 4(2), tretja alineja, Uredbe št. 1049/2001 niti v postopek odločanja Komisije iz člena 4(3) iste uredbe. Z drugim delom tožeča stranka trdi, da ne bi smela biti prošnja za dostop zavrnjena niti na podlagi varstva namena preiskav iz člena 4(2), tretja alineja, Uredbe št. 1049/2001 niti na podlagi varstva postopka odločanja Komisije iz člena 4(3) iste uredbe. S tretjim delom trdi, da se prošnja za dostop ne nanaša na nobeno informacijo ali podatek v poslovnem interesu, ki ga je treba varovati v skladu s členom 4(2), prva alineja, iste uredbe. S četrtnim delom se tožeča stranka sklicuje na diskriminatorno uporabo izjem od razkritja informacij v zvezi z vračilom v izpodbijanem sklepu. S petim delom trdi, da je uporaba katere koli izjeme od razkritja neupravičena zaradi prevladujočega javnega interesa.
- 34 Komisija zavrača trditve tožeče stranke.
- 35 Najprej je treba ugotoviti, da v nasprotju s tem, kar tožeča stranka trdi v svojih pisnih stališčih, zavrnitev dostopa v izpodbijanem sklepu temelji na členu 4(2), prva in tretja alineja, Uredbe št. 1049/2001, in ne na členu 4(3) te uredbe. Tožeča stranka je to tudi priznala na obravnavi, kar je bilo zabeleženo v zapisniku obravnave. Zato njene trditve niso upoštevne v delu, v katerem se nanašajo na domnevno uporabo člena 4(3) Uredbe št. 1049/2001, in jih je treba zavrniti.
- 36 Člen 1 Uredbe št. 1049/2001 določa, da je njen namen javnosti podeliti kar najširšo pravico dostopa do dokumentov institucij Unije (glej sodbo z dne 22. januarja 2020, MSD Animal Health Innovation in Intervet international/EMA, C-178/18 P, EU:C:2020:24, točka 51 in navedena sodna praksa).
- 37 V zvezi s tem je treba poudariti, da v skladu s sodno prakso upravna dejavnost Komisije ne zahteva tako širokega dostopa do dokumentov, kot ga zahteva zakonodajna dejavnost institucije Unije (glej sodbo z dne 27. februarja 2014, Komisija/EnBW, C-365/12 P, EU:C:2014:112, točka 91 in navedena sodna praksa, in z dne 7. septembra 2017, AlzChem/Komisija, T-451/15, neobjavljena, EU:T:2017:588, točka 80).
- 38 Iz člena 4 Uredbe št. 1049/2001, ki določa ureditev izjem v zvezi s tem, je prav tako razvidno, da tudi za to pravico do dostopa veljajo nekatere omejitve na podlagi javnega ali zasebnega interesa. Ker take izjeme odstopajo od načela čim širšega dostopa javnosti do dokumentov, jih je treba

razlagati in uporabljati ozko (glej sodbo z dne 22. januarja 2020, MSD Animal Health Innovation in Intervet international/EMA, C-178/18 P, EU:C:2020:24, točki 52 in 53 ter navedena sodna praksa).

- 39 Če se institucija, organ, urad ali agencija Unije, ki ji je predložena prošnja za dostop do dokumenta, odloči, da bo to prošnjo zavrnila na podlagi katere od izjem iz člena 4 Uredbe št. 1049/2001, mora načeloma pojasniti, zakaj bi dostop do tega dokumenta lahko konkretno in dejansko posegel v interes, ki je varovan s to izjemo, saj mora biti nevarnost takega posega razumno predvidljiva, in ne le hipotetična (glej sodbo z dne 22. januarja 2020, MSD Animal Health Innovation in Intervet international/EMA, C-178/18 P, EU:C:2020:24, točka 54 in navedena sodna praksa).
- 40 Sodišče je priznalo, da se v nekaterih primerih ta institucija, organ, urad ali agencija Unije v zvezi s tem vseeno lahko opre na splošne domneve, ki se uporabljajo za nekatere kategorije dokumentov, saj lahko za prošnje za razkritje, ki se nanašajo na dokumente iste vrste, veljajo podobne splošne ugotovitve (glej sodbo z dne 22. januarja 2020, MSD Animal Health Innovation in Intervet international/EMA, C-178/18 P, EU:C:2020:24, točka 55 in navedena sodna praksa).
- 41 Te izjeme so tako namenjene temu, da lahko zadevna institucija, organ, urad ali agencija Unije ugotovi, da bi razkritje nekaterih kategorij dokumentov načeloma poseglo v interes, ki je varovan z izjemo, na katero se sklicuje, in se pri tem opre na te splošne ugotovitve, ne da bi morala konkretno in posamično preizkusiti vsakega od zaprošenih dokumentov (glej sodbo z dne 22. januarja 2020, MSD Animal Health Innovation in Intervet international/EMA, C-178/18 P, EU:C:2020:24, točka 56 in navedena sodna praksa).
- 42 Enako kot se s sodno prakso nalaga, da je treba izjeme od razkritja iz člena 4(2) Uredbe št. 1049/2001 razlagati in uporabljati ozko – ker odstopajo od načela čim širšega dostopa javnosti do dokumentov institucij, organov, uradov ali agencij Unije (sodbi z dne 21. julija 2011, Švedska/MyTravel in Komisija, C-506/08 P, EU:C:2011:496, točka 75, in z dne 3. julija 2014, Svet/in't Veld, C-350/12 P, EU:C:2014:2039, točka 48) – je treba ozko priznavati in uporabljati splošno domnevo zaupnosti (glej v tem smislu sodbo z dne 16. julija 2015, ClientEarth/Komisija, C-612/13 P, EU:C:2015:486, točka 81).
- 43 Nazadnje, v skladu s sodno prakso obstoj splošne domneve zaupnosti ne izključuje možnosti, da se dokaže, da za dani dokument, za razkritje katerega se naproša, navedena domneva ne velja ali da obstaja prevladujoči javni interes, ki upravičuje razkritje tega dokumenta v skladu s členom 4(2), zadnji del stavka, Uredbe št. 1049/2001 (sodbi z dne 29. junija 2010, Komisija/Technische Glaswerke Ilmenau, C-139/07 P, EU:C:2010:376, točka 62, in z dne 14. novembra 2013, LPN in Finska/Komisija, C-514/11 P in C-605/11 P, EU:C:2013:738, točka 66).
- 44 Ob upoštevanju načel sodne prakse, na katera je bilo opozorjeno zgoraj, je treba preveriti, ali je Komisija napačno uporabila člen 4(2), prva in tretja alineja, Uredbe št. 1049/2001.
- 45 Opozoriti je treba, da Komisija ni konkretno in posamično preučila vsakega od zaprošenih dokumentov, ampak je v bistvu menila, da zanje veljata dve splošni domnevi zaupnosti, ki se uporabljata za dokumente v zvezi z napredkom postopka vračila državne pomoči in za zneske, vrnjene v skladu s sklepom, s katerim je naloženo vračilo navedene pomoči. Domnevi, ki ju je uporabila Komisija, temeljita na eni strani na izjemi v zvezi z varstvom preiskav iz člena 4(2), tretja alineja, Uredbe št. 1049/2001 in na drugi strani na izjemi v zvezi z varstvom poslovnih interesov tretjih oseb iz člena 4(2), prva alineja, iste uredbe.

1. Prvi del in drugi del: prošnje za dostop naj ne bi bilo mogoče zavrniti na podlagi varstva namena preiskav iz člena 4(2), tretja alineja, Uredbe št. 1049/2001

- 46 Tožeča stranka v prvem delu trdi, da se njena prošnja ni nanašala na noben dokument v zvezi s preiskavo ali ki bi bil del spisa v zvezi s preiskavo, pa naj bo to v zvezi z državno pomočjo, ugotovljeno v Sklepu 2015/1826, ali prihodnjim sklepom v zvezi s državnimi pomočmi. Ta prošnja naj bi se nanašala na natančne informacije o dejanskem stanju v zvezi z napredkom izvajanja Sklepa 2015/1826 in torej na elemente, zbrane po njegovem sprejetju. Ker se njena prošnja ni nanašala na vsebinske trditve, ki jih je navedla Slovaška republika, naj tega, da bi ji bilo ugodeno, ne bi bilo mogoče šteti za ogrožanje pripravljenosti držav članic, da sodelujejo s Komisijo v okviru preiskav, ki jih ta vodi. Poleg tega naj ne bi imelo to, da je Komisija njeno prošnjo opredelila, kot da se nanaša na dokumente ali informacije iz spisa zadeve ali dokumente v zvezi s preiskavo, nikakršne podlage v sodni praksi. Zato naj njena prošnja ne bi vplivala na namene preiskav iz člena 4(2), tretja alineja, Uredbe št. 1049/2001.
- 47 Tožeča stranka v drugem delu na prvem mestu trdi, da tudi ob predpostavki, da bi se njena prošnja nanašala na dokumente ali informacije, ki formalno spadajo v upošteveni spis, na katerem temelji izpodbijani sklep, Komisija zavrnitve te prošnje ne bi mogla utemeljiti z izjemami iz člena 4(2), tretja alineja, Uredbe št. 1049/2001. Po mnenju tožeče stranke dostopa do zaprošenih dokumentov ni mogoče obravnavati kot ogrožanje pripravljenosti držav članic, da sodelujejo s Komisijo, saj se njena prošnja ni nanašala na analize ali interna obvestila, ki bi vsebovali presojo Komisije o posebni zadevi ali preiskavi.
- 48 Tožeča stranka v repliki navaja, da so po mnenju Komisije zaprošene informacije o stanju vračila državne pomoči povezane z drugimi preiskavami, zlasti tisto v zvezi s postopkom vračila iz člena 16 Uredbe (EU) 2015/1589 z dne 13. julija 2015 o določitvi podrobnih pravil za uporabo člena 108 PDEU (UL 2015, L 248, str. 9) in tisto v zvezi s postopkom zaradi neizpolnitve obveznosti v skladu s členom 258 PDEU, pri čemer po analogiji napotuje na postopek „EU-Pilot“. Vendar naj se ne bi Komisija na navedene postopke sklicevala niti v dopisu z dne 24. aprila 2019 niti v izpodbijanem sklepu in naj ne bi omenila obstoja postopka, ki bi v zvezi s tem tekel zoper Slovaško republiko. Zdaj naj se ne bi mogla več sklicevati na nova dejstva in tožbene razloge.
- 49 Na drugem mestu, tožeča stranka zavrača trditve Komisije, da zaprošenih dokumentov, ki se nanašajo na napredek postopka za vračilo zadevne državne pomoči, ni mogoče predložiti, ker vsebujejo bistvene informacije. Količinske podatke naj bi bilo mogoče predložiti brez razkritja bistvenih podatkov, na primer s posredovanjem dokumenta, iz katerega je razvidno, da je bil vrnjen določen delež državne pomoči ali da ni bil vrnjen noben znesek. V praksi Komisije naj bi vsekakor bilo, da v svojih odgovorih na prošnje za dostop do dokumentov v skladu z Uredbo št. 1049/2001 posreduje bistvene informacije.
- 50 Na tretjem mestu, tožeča stranka trdi, da se Komisija ne more opreti na široko razlago izjem od splošnega načela razkritja javnih dokumentov, določenega z Uredbo št. 1049/2001, ker je iz njene prakse jasno razvidno, da se razlogi, na katere se sklicuje, za prošnjo za dostop ne uporabljajo. Kot primer navaja šest zadev, v katerih naj bi Komisija pred uvedbo postopkov za ugotovitev kršitve javnosti razkrila informacije, primerljive s tistimi, ki jih je s svojo prošnjo želela pridobiti tožeča stranka.
- 51 Komisija izpodbija trditve tožeče stranke.

- 52 Ugotoviti je treba, da tožeča stranka s prvim in drugim delom prvega tožbenega razloga v bistvu, na prvem mestu, izpodbija dejstvo, da so zaprošeni dokumenti del faze preiskave, med drugim ker naj bi bila preiskava o državni pomoči zaključena s Sklepom 2015/1826. Na drugem mestu, izpodbija to, da se Komisija lahko sklicuje na izjemo v zvezi z varstvom namena preiskav, določeno v členu 4(2), tretja alineja, Uredbe št. 1049/2001.
- 53 Komisija je v izpodbijanem sklepu zavrnila dostop do zaprošenih dokumentov na dveh različnih podlagah. Na eni strani je menila, da so zaprošeni dokumenti del spisa v zvezi z državno pomočjo, ugotovljeno v Sklepu 2015/1826, in da zato zanje velja splošna domneva zaupnosti, ki zajema preiskavo v zvezi z zadevno državno pomočjo. Zato je menila, da se za navedene dokumente uporablja splošna domneva zaupnosti, ki se nanaša na dokumente iz upravnega spisa v zvezi s postopkom nadzora državnih pomoči, kot je bila priznana v sodbi z dne 29. junija 2010, Komisija/Technische Glaswerke Ilmenau (C-139/07 P, EU:C:2010:376, točka 61), in na katero je bilo med drugim opozorjeno v sodbah z dne 14. julija 2016, Sea Handling/Komisija (C-271/15 P, neobjavljena, EU:C:2016:557, točke od 36 do 38); z dne 13. marca 2019, AlzChem/Komisija (C-666/17 P, neobjavljena, EU:C:2019:196, točka 31), in z dne 19. septembra 2018, Chambre de commerce et d'industrie métropolitaine Bretagne-Ouest (port de Brest)/Komisija (T-39/17, neobjavljena, EU:T:2018:560, točka 62).
- 54 Na drugi strani je Komisija v bistvu navedla, da lahko postopek vračila neposredno privede do uvedbe postopka zaradi neizpolnitve obveznosti na podlagi člena 108(2), drugi pododstavek, PDEU, zato je menila, da je treba fazo izvajanja njenega sklepa v zvezi s to pomočjo obravnavati kot predhodni postopek, podoben postopku iz člena 258 PDEU. Potem ko je Komisija opozorila, da je Sodišče priznalo obstoj splošne domneve zaupnosti, ki se uporablja za dokumente, zbrane v okviru preiskave v zvezi s postopkom zaradi neizpolnitve obveznosti, je menila, da se razlogovanje, uporabljeno za priznanje take domneve, *mutatis mutandis* uporablja za zavrnitev razkritja zaprošenih dokumentov. Zato je menila, da za te dokumente zaradi uporabe po analogiji velja splošna domneva zaupnosti dokumentov, ki se nanašajo na predhodno fazo postopka zaradi neizpolnitve obveznosti v smislu člena 258 PDEU, kot je bila priznana v sodbi z dne 14. novembra 2013, LPN in Finska/Komisija (C-514/11 P in C-605/11 P, EU:C:2013:738, točka 65), in na katero je bilo med drugim opozorjeno v sodbah z dne 23. januarja 2017, Justice & Environment/Komisija (T-727/15, neobjavljena, EU:T:2017:18, točka 46), in z dne 5. decembra 2018, Campbell/Komisija (T-312/17, neobjavljena, EU:T:2018:876, točka 29).
- 55 Torej je treba opredeliti, ali je Komisija napačno uporabila pravo, ker je odločila, da se za dokumente v zvezi s postopkom nadzora nad izvrševanjem sklepa, s katerim je naloženo vračilo državne pomoči, uporablja splošna domneva zaupnosti v skladu s členom 4(2), tretja alineja, Uredbe št. 1049/2001, nato pa še – če taka domneva obstaja ali jo je treba priznati – ali jo je Komisija v obravnavani zadevi uporabila tako, da njen sklep ne vsebuje napake pri presoji.

a) Obstoj splošne domneve zaupnosti

- 56 Poudariti je treba, da v skladu s sodno prakso (glej točko 53 zgoraj) splošna domneva zaupnosti, ki se nanaša na dokumente iz upravnega spisa v zvezi s postopkom nadzora državnih pomoči, izrecno zajema dokumente, ki so del preiskave, ki jo je izvedla Komisija, da bi v sklepu med drugim ugotovila obstoj državne pomoči in odredila njeno vračilo. Nasprotno pa se sodišče Unije do zdaj še ni izreklo o zavrnitvi dostopa do dokumentov, ki se nanašajo na fazo izvrševanja takšnega sklepa Komisije s strani zadevne države članice.

- 57 Zato je priznanje splošne domneve zaupnosti, čeprav se to priznanje v sodni praksi iz točke 53 zgoraj sicer res nanaša na upravni spis v okviru postopka nadzora, uvedenega v skladu s členom 108(2) PDEU, gotovo samo, kar zadeva dokumente iz upravnega postopka, ki vodi do sprejetja sklepa Komisije, v katerem ta med drugim ugotovi obstoj državne pomoči in odredi njeno vračilo.
- 58 Poleg tega, kar zadeva dokumente v zvezi s fazo izvrševanja sklepa, v katerem Komisija odredi vračilo državne pomoči, drži, da so ti formalno lahko del istega spisa, kot je tisti, ki vsebuje dokumente v zvezi s preiskavo, ki jo je izvedla Komisija in na podlagi katere je sprejela ta sklep, kot sicer priznava tožeča stranka. Vsi dokumenti se namreč nanašajo na isti nacionalni ukrep oziroma ukrepe. Vendar je treba, kot je bilo opozorjeno v točki 42 zgoraj, izjeme od razkritja iz člena 4(2), tretja alinea, Uredbe št. 1049/2001 razlagati in uporabljati ozko, ker odstopajo od načela čim širšega dostopa javnosti do dokumentov institucij Unije. Zato, kot trdi tožeča stranka, ni mogoče šteti, da splošna domneva zaupnosti na področju nadzora državnih pomoči, kot je priznana v sodni praksi (glej točko 53 zgoraj), nujno zajema dokumente, ki se nanašajo na fazo izvrševanja sklepa Komisije, ker naj bi bili del istega upravnega spisa.
- 59 Preučiti je torej treba, ali lahko tudi za dokumente, ki se nanašajo na fazo izvrševanja sklepa Komisije s strani zadevne države članice, velja splošna domneva zaupnosti, bodisi ta na področju nadzora državnih pomoči, ki je priznana s sodno prakso, za katero bi se torej štelo, da zajema tudi te dokumente, bodisi katera druga splošna domneva zaupnosti.
- 60 V zvezi s tem je treba poudariti, da je sodišče Unije opredelilo več meril za priznanje splošne domneve zaupnosti, ki se nanašajo na zadevne dokumente in na poseg v interes, varovan z zadevno izjemo.

1) Zadevni dokumenti

- 61 Iz sodne prakse izhaja, da morajo biti za to, da se je mogoče veljavno sklicevati na splošno domnevo proti osebi, ki prosi za dostop do dokumentov na podlagi Uredbe št. 1049/2001, zadevni dokumenti del iste kategorije dokumentov oziroma istovrstni (sodba z dne 5. februarja 2018, MSD Animal Health Innovation in Intervet international/EMA, T-729/15, EU:T:2018:67, točka 25; glej v tem smislu tudi sodbi z dne 1. julija 2008, Švedska in Turco/Svet, C-39/05 P in C-52/05 P, EU:C:2008:374, točka 50, in z dne 17. oktobra 2013, Svet/Access Info Europe, C-280/11 P, EU:C:2013:671, točka 72).
- 62 V vseh zadevah, v katerih so bile izdane sodbe, v katerih so bile uporabljene take domneve, se je zadevna zavrnitev dostopa nanašala na celoto dokumentov, ki so bili jasno razmejeni s tem, da so vsi spadali v spis v zvezi z upravnim ali sodnim postopkom, ki je potekal (sodba z dne 5. februarja 2018, MSD Animal Health Innovation in Intervet international/EMA, T-729/15, EU:T:2018:67, točka 28; glej v tem smislu tudi sodbe z dne 28. junija 2012, Komisija/Éditions Odile Jacob, C-404/10 P, EU:C:2012:393, točka 128; z dne 14. novembra 2013, LPN in Finska/Komisija, C-514/11 P in C-605/11 P, EU:C:2013:738, točki 49 in 50, ter z dne 27. februarja 2014, Komisija/EnBW, C-365/12 P, EU:C:2014:112, točki 69 in 70).
- 63 V zvezi s tem je treba poudariti, da je Sodišče sicer res razsodilo, da vsi dokumenti iz upravnega spisa v zvezi s postopkom nadzora državnih pomoči spadajo v enotno kategorijo (glej v tem smislu sodbo z dne 14. novembra 2013, LPN in Finska/Komisija, C-514/11 P in C-605/11 P, EU:C:2013:738, točka 64). Vendar se sodišču Unije, kot je bilo navedeno v točki 56 zgoraj, ni bilo treba izreči o tem, ali dokumenti, ki so privedli do sprejetja sklepa, v katerem je Komisija ugotovila

obstoj državne pomoči in odredila njeno vračilo, in dokumenti v zvezi s postopkom nadzora nad izvrševanjem tega sklepa spadajo v isto kategorijo dokumentov. Ugotoviti je treba, da čeprav so lahko del istega spisa Komisije, pa to ne spremeni dejstva, da *stricto sensu* pripadajo dvema različnima kategorijama dokumentov.

- 64 Ni pa sporno, da dokumenti v zvezi s postopkom nadzora nad izvrševanjem sklepa Komisije, s katerim je bilo naloženo vračilo državne pomoči, spadajo v enotno kategorijo, saj jih jasno opredeljuje dejstvo, da vsi pripadajo spisu v zvezi z upravnim postopkom, ki je sledil tistemu, ki je vodil do sprejetja navedenega sklepa.

2) Poseg v interes, varovan z uveljavljano izjemo

- 65 V skladu s sodno prakso uporabo splošnih domnev zaupnosti narekuje nujna potreba po zagotovitvi pravilnega delovanja zadevnih postopkov in tega, da se ne ogrozijo njihovi cilji. Tako lahko priznanje take splošne domneve temelji na nezdružljivosti dostopa do dokumentov nekaterih postopkov z učinkovitim potekom teh postopkov in na nevarnosti, da bi bili ti postopki oslabljeni, glede na to, da splošne domneve zaupnosti omogočajo ohranitev celovitosti poteka postopka z omejitvijo vpletanja tretjih oseb (sodbi z dne 7. septembra 2017, AlzChem/Komisija, T-451/15, neobjavljena, EU:T:2017:588, točka 21, in z dne 5. februarja 2018, MSD Animal Health Innovation in Intervet international/EMA, T-729/15, EU:T:2018:67, točka 26).
- 66 Priznanje splošne domneve zaupnosti za novo kategorijo dokumentov je tako pogojeno s tem, da je najprej dokazano, da je razumno predvidljivo, da bi razkritje dokumentov, ki spadajo v to kategorijo, dejansko poseglo v interes, ki je varovan z zadevno izjemo (sodba z dne 28. maja 2020, Campbell/Komisija, T-701/18, EU:T:2020:224, točka 39).
- 67 V tem okviru je treba najprej ugotoviti, ali se dokumenti v zvezi s postopkom nadzora nad izvrševanjem sklepa Komisije, s katerim je bilo naloženo vračilo državne pomoči, nanašajo na fazo preiskave, kar tožeča stranka izpodbija. Po potrebi bo treba nato presoditi, ali značilnosti take preiskave upravičujejo priznanje splošne domneve zaupnosti, ki velja za navedene dokumente.

i) Obstoj preiskave

- 68 Spomniti je treba, da čeprav člen 4(2), tretja alineja, Uredbe št. 1049/2001 določa, da institucije zavrnejo dostop do dokumenta, kadar bi njegovo razkritje oslabilo zlasti varstvo namena preiskave, pojem „preiskava“ v smislu te določbe v tej uredbi ni opredeljen.
- 69 V skladu s sodno prakso je pojem preiskave iz člena 4(2), tretja alineja, Uredbe št. 1049/2001 avtonomen pojem prava Unije, ki ga je treba razlagati zlasti ob upoštevanju njegovega običajnega pomena in okvira, v katerega se umešča (sodba z dne 7. septembra 2017, Francija/Schlyter, C-331/15 P, EU:C:2017:639, točka 45). Ker pojem „preiskava“ spada v okvir izjeme od splošnega pravila, na podlagi katerega je treba zagotoviti dostop do vseh dokumentov, ga je treba razlagati in uporabljati ozko (sklepni predlogi generalnega pravobranilca M. Watheleta v zadevi Francija/Schlyter, C-331/15 P, EU:C:2017:280, točka 101).
- 70 Ne da bi bilo treba izčrpno opredeliti „preiskavo“ v smislu člena 4(2), tretja alineja, Uredbe št. 1049/2001, je treba ugotoviti, da je preiskava strukturiran in formaliziran postopek Komisije, katerega cilj je zbiranje in analiza informacij, da lahko ta institucija v okviru izvrševanja svojih nalog, določenih s Pogodbama EU in DEU, sprejme stališče. Ni nujno, da mora biti namen tega

postopka odkrivanje ali pregon kršitev oziroma nepravilnosti. Pojem „preiskava“ lahko vključuje tudi dejavnost Komisije, katere namen je ugotoviti dejstva zaradi presoje danih okoliščin (sodba z dne 7. septembra 2017, Francija/Schlyter, C-331/15 P, EU:C:2017:639, točki 46 in 47).

- 71 Nazadnje, kot je Komisija navedla v izpodbijanem sklepu, se pojem „preiskava“, kar zadeva postopke v zvezi z državnimi pomočmi, ne nanaša samo na varovanje namena preiskav v zvezi z nekaterimi podjetji (glej v tem smislu sodbo z dne 19. septembra 2018, Chambre de commerce et d'industrie métropolitaine Bretagne-Ouest (port de Brest)/Komisija, T-39/17, neobjavljena, EU:T:2018:560, točka 70).
- 72 Kot trdi Komisija, je treba ugotoviti, da v okviru postopka nadzora nad izvrševanjem sklepa, s katerim je bilo naloženo vračilo državne pomoči, zbira in ocenjuje informacije, ki jih je predložila zadevna država članica, da tako opredeli, ali je ta med drugim sprejela vse potrebne ukrepe za vračilo celotne pomoči, in se po potrebi odloči zadevo predložiti Sodišču v skladu s členom 108(2) PDEU.
- 73 Iz tega sledi, da je v skladu s sodno prakso, navedeno v točki 70 zgoraj, taka dejavnost strukturiran in formaliziran postopek Komisije, katerega cilj je zbiranje in analiza informacij, da lahko ta institucija v okviru izvrševanja svojih nalog sprejme stališče.
- 74 Poleg tega je treba ugotoviti, da je v okviru postopka nadzora nad izvrševanjem sklepa Komisije, s katerim je naloženo vračilo državne pomoči, v členu 28(1) Uredbe 2015/1589 določeno, da „[č]e zadevna država članica ne izpolni pogojnega ali negativnega sklepa, zlasti v primerih, navedenih v členu 16 te uredbe, lahko Komisija zadevo predloži neposredno Sodišču Evropske unije v skladu s členom 108(2) PDEU“.
- 75 Poudariti je treba, da člen 108(2), drugi pododstavek, PDEU za razliko od člena 258 PDEU ne določa predhodne faze. Kot trdi Komisija, je treba fazo nadzora nad izvrševanjem sklepa, s katerim je naloženo vračilo državne pomoči, obravnavati kot primerljivo s predhodno fazo postopka iz člena 258 PDEU, ki ustreza preiskavam v smislu člena 4(2), tretja alineja, Uredbe št. 1049/2001. Kot je namreč generalni pravobranilec M. Wathelet v bistvu navedel v sklepnih predlogih v zadevi Francija/Schlyter (C-331/15 P, EU:C:2017:280, točka 99), pojem „preiskava“ v Uredbi št. 1049/2001 zajema postopek zaradi neizpolnitve obveznosti, kot je razvidno iz sodbe z dne 14. novembra 2013, LPN in Finska/Komisija (C-514/11 P in C-605/11 P, EU:C:2013:738, točka 70), in preiskave, ki lahko pripeljejo do začetka tega postopka (glej v tem smislu sodbo z dne 16. julija 2015, ClientEarth/Komisija, C-612/13 P, EU:C:2015:486, točki 62 in 65).
- 76 V nasprotju s trditvijo tožeče stranke in kot trdi Komisija, iz navedenega izhaja, da postopek nadzora nad izvrševanjem sklepa, s katerim je naloženo vračilo državne pomoči, ustreza preiskavi, ki jo vodi Komisija, v smislu člena 4(2), tretja alineja, Uredbe št. 1049/2001, kot je opredeljena v sodni praksi.
- 77 Te ugotovitve ni mogoče omajati s trditvijo tožeče stranke, da bi bilo načelu dostopa do dokumentov in Uredbi 1049/2001, če bi se utemeljitev Sodišča iz sodbe z dne 14. novembra 2013, LPN in Finska/Komisija (C-514/11 P in C-605/11 P, EU:C:2013:738), uporabljala za dokumente, ki bi jih Komisija morda lahko uporabila v okviru prihodnjih potencialnih postopkov za ugotovitev kršitev, odvzeto bistvo. Po njenem mnenju namreč skoraj vsi dokumenti, ki jih Komisija zbere v katerem koli okviru, lahko ne bi bili razkriti, saj bi bilo mogoče vsak dokument ne glede na okoliščine, v katerih je bil pridobljen, uporabiti v okviru postopkov, ki bi lahko vplivali na potencialne preiskave, ki bi jih vodila Komisija. V zvezi s tem zadostuje ugotovitev, da ne gre za

potencialne preiskave, ampak za točno določen upravni postopek, ki se začne s sklepom Komisije, v katerem je opredeljen namen preiskav po njegovem sprejetju, da lahko Komisija sprejme novo odločitev o predložitvi zadeve Sodišču v skladu s členom 108(2) PDEU.

- 78 Poleg tega sicer ni mogoče zanikati, da obstaja povezava med fazo sprejetja sklepa v zvezi z državno pomočjo in fazo nadzora nad izvrševanjem tega sklepa, saj je druga posledica prve, vendar z vidika uporabe izjeme iz člena 4(2), tretja alineja, Uredbe št. 1049/2001 ni mogoče šteti, da med tema fazama teče neprekinjen postopek. Ugotoviti je namreč treba, da se preiskave v vsaki od njiju razlikujejo, kar zadeva razlog za njihovo uvedbo in njihov namen. Trditve Komisije v zvezi s tem je zato treba zavrni.

ii) Oslabitev varstva namena preiskave

- 79 V skladu s sodno prakso za utemeljitev zavrnitve dostopa do dokumenta, za razkritje katerega se zaproša, načeloma ne zadošča, da ta dokument spada na področje, navedeno v členu 4(2) Uredbe št. 1049/2001. Zadevna institucija, organ, urad ali agencija Unije mora predložiti tudi pojasnila o tem, kako bi dostop do navedenega dokumenta lahko konkretno in dejansko škodoval interesu, ki je varovan z eno od izjem, določenih v tem členu (sodbe z dne 28. junija 2012, Komisija/Éditions Odile Jacob, C-404/10 P, EU:C:2012:393, točka 116; z dne 14. novembra 2013, LPN in Finska/Komisija, C-514/11 P in C-605/11 P, EU:C:2013:738, točka 44, in z dne 16. julija 2015, ClientEarth/Komisija, C-612/13 P, EU:C:2015:486, točka 68).
- 80 V zvezi s tem je treba opozoriti, da je treba fazo nadzora nad izvrševanjem sklepa, s katerim je bilo naloženo vračilo državne pomoči, šteti za primerljivo s predhodno fazo postopka iz člena 258 PDEU (glej točko 75 zgoraj).
- 81 V skladu z ustaljeno sodno prakso pa se lahko domneva, da bi razkritje dokumentov v zvezi s postopkom zaradi neizpolnitve obveznosti v fazi predhodnega postopka lahko spremenilo naravo tega postopka in njegov potek ter da bi zato to razkritje načeloma oslabilo varstvo namena preiskav v smislu člena 4(2), tretja alineja, Uredbe št. 1049/2001 (sodbi z dne 14. novembra 2013, LPN in Finska/Komisija, C-514/11 P in C-605/11 P, EU:C:2013:738, točka 65, in z dne 11. maja 2017, Švedska/Komisija, C-562/14 P, EU:C:2017:356, točka 40).
- 82 Ugotovljeno je bilo namreč, da nadzor, ki ga mora Komisija opraviti v okviru postopka zaradi neizpolnitve obveznosti, izhaja iz upravne funkcije, v okviru katere ima Komisija široko diskrecijsko pravico in vodi dvostranski dialog z zadevnimi državami članicami. Nasprotno pa osebe, ki niso te države članice, nimajo posebnih procesnih jamstev, katerih spoštovanje je lahko predmet učinkovitega sodnega nadzora (glej sodbo z dne 13. septembra 2013, ClientEarth/Komisija, T-111/11, EU:T:2013:482, točka 74 in navedena sodna praksa).
- 83 Komisija je zato v skladu s sodno prakso upravičena ohraniti zaupnost dokumentov, zbranih v okviru preiskave v zvezi s postopkom zaradi neizpolnitve obveznosti, katerih razkritje bi lahko škodilo vzdušju medsebojnega zaupanja, ki mora obstajati med Komisijo in zadevno državo članico, da bi se dosegla sporazumna rešitev glede kršitev prava Unije, ki se morda odkrijejo (sodba z dne 13. septembra 2013, ClientEarth/Komisija, T-111/11, EU:T:2013:482, točka 60).

- 84 Kar zadeva postopek nadzora nad izvrševanjem sklepa, s katerim je naloženo vračilo državne pomoči, je treba upoštevati okoliščino, da je ta postopek dvostranski, saj poteka med Komisijo in zadevno državo članico. V tem postopku zainteresirane strani, ki niso ta država članica, nimajo pravice do vpogleda v dokumente iz upravnega spisa Komisije in zanje ni pridržana nobena posebna vloga.
- 85 Če bi torej lahko zainteresirane strani, ki niso zadevna država članica, na podlagi Uredbe št. 1049/2001 pridobile dostop do dokumentov iz upravnega spisa Komisije v zvezi s postopkom nadzora nad izvrševanjem sklepa, s katerim je naloženo vračilo državne pomoči, bi lahko tako razkritje spremenilo naravo in potek takega dvostranskega postopka, saj bi lahko tretje osebe, če bi bilo to primerno, zavzele stališče o informacijah, ki jih je predložila zadevna država članica, s čimer bi oslabile varstvo namena preiskav.
- 86 V okviru postopka vračila državne pomoči sta namreč lojalno sodelovanje in vzajemno zaupanje med Komisijo in državo, odgovorno za dodelitev pomoči, nujno potrebna, da se jima omogoči, da prosto izrazita svoja stališča. Če mora navedena država članica izvršiti sklep Komisije, ta pa mora poskrbeti za njegovo izvršitev, so za izvršitev sklepa o vračilu potrebne izmenjave med Komisijo in organi zadevne države članice, in sicer zlasti – ne pa izključno – kadar ima ta država pri izterjavi težave.
- 87 Dvostranski dialog med Komisijo in zadevno državo članico je lahko zagotovilo za lojalno sodelovanje zadnjenavedene, pri čemer si Komisija ves čas prizadeva za pravilno in čimprejšnjo izvršitev svojega sklepa. Kot navaja ta institucija, bi razkritje dokumentov v zvezi s postopkom nadzora nad izvrševanjem sklepa, s katerim je naloženo vračilo državne pomoči, ogrozilo spremljanje tega postopka in pripravljenost držav članic, da predložijo podrobna pojasnila zlasti o napredku vračila in težavah, na katere naletijo pri izterjavi. Tako bi se lahko izkazalo, da Komisija še težje pridobi take informacije ter po potrebi začne pogajanja in sklene sporazum z zadevno državo članico, s katerim bi prenehala neizpolnitev obveznosti, ki jo je mogoče očitati tej državi, in sicer neizvršitev sklepa Komisije, da bi se omogočila spoštovanje prava Unije in izognitev uporabi pravnih sredstev na podlagi člena 108(2) PDEU (glej v tem smislu in po analogiji sodbo z dne 14. novembra 2013, LPN in Finska/Komisija, C-514/11 P in C-605/11 P, EU:C:2013:738, točka 63).
- 88 Zato je treba iz enakih razlogov, kot so bili navedeni v okviru postopka zaradi neizpolnitve obveznosti in zlasti njegove predhodne faze, na katere je bilo opozorjeno v točkah od 81 do 83 zgoraj, in ob upoštevanju posebnega položaja zadevne države članice v okviru postopka nadzora nad izvrševanjem sklepa, s katerim je naloženo vračilo državne pomoči, priznati, da bi razkritje dokumentov v zvezi s tem postopkom načeloma ogrozilo dialog in s tem sodelovanje med Komisijo in navedeno državo članico.
- 89 Iz navedenih preudarkov je razvidno, da ob upoštevanju uporabe izjeme iz člena 4(2), tretja alineja, Uredbe št. 1049/2001 dokumenti v zvezi s postopkom nadzora nad izvrševanjem sklepa, s katerim je naloženo vračilo državne pomoči, spadajo v del upravnega spisa Komisije v zvezi z zadevnim nacionalnim ukrepom ali ukrepi, ki ga je treba razlikovati od dela, ki se nanaša na fazo opredelitve ukrepa ali ukrepov državne pomoči (glej točko 63 zgoraj). Prav tako je treba preiskovalno fazo pred sprejetjem sklepa o državni pomoči razlikovati od faze nadzora nad izvrševanjem tega sklepa (glej točko 78 zgoraj). Zato je treba ugotoviti, da v nasprotju s tem, kar je Komisija trdila v izpodbijanem sklepu, za dokumente v zvezi s postopkom nadzora nad

izvrševanjem sklepa, s katerim je naloženo vračilo državne pomoči, ne velja splošna domneva zaupnosti, ki se nanaša na dokumente iz upravnega spisa v zvezi s postopkom nadzora državnih pomoči, kot je priznana s sodno prakso (glej točko 53 zgoraj).

- 90 Vendar pa razlogi, iz katerih se prizna splošna domneva zaupnosti v skladu s členom 4(2), tretja alineja, Uredbe št. 1049/2001, ki se uporablja za dokumente, zbrane v okviru preiskave o potencialnem postopku zaradi neizpolnitve obveznosti, utemeljujejo priznanje splošne domneve v skladu z isto določbo, ki se uporablja za dokumente v zvezi s postopkom nadzora nad izvrševanjem sklepa, s katerim je naloženo vračilo državne pomoči (glej točko 88 zgoraj).
- 91 Zato je treba šteti, da Komisija ni napačno uporabila prava s tem, da je ugotovila, da za dokumente v zvezi s postopkom nadzora nad izvrševanjem sklepa, s katerim je naloženo vračilo državne pomoči, velja splošna domneva zaupnosti na podlagi člena 4(2), tretja alineja, Uredbe št. 1049/2001.
- 92 Preučiti je torej treba, ali je Komisija storila napako pri presoji, ko je v obravnavani zadevi uporabila splošno domnevo zaupnosti, navedeno v točki 91 zgoraj.

b) Uporaba splošne domneve zaupnosti za zaprosene dokumente

- 93 Kot priznava tožeča stranka, je Komisija v izpodbijanem sklepu zlasti navedla, da bi lahko nespoštovanje njenega sklepa, s katerim je zadevni državi članici naložena izterjava pomoči, privedlo do uvedbe postopka zaradi neizpolnitve obveznosti. Zato je menila, da se razlogovanje, uporabljeno za priznanje obstoja splošne domneve zaupnosti, ki se uporablja za dokumente, zbrane v okviru preiskave v zvezi s postopkom zaradi neizpolnitve obveznosti, *mutatis mutandis* uporablja za zavrnitev razkritja dokumentov iz obravnavane zadeve.
- 94 V zvezi s tem sicer drži – kot trdi tožeča stranka – da se Komisija v izpodbijanem sklepu ni sklicevala na postopek vračila državne pomoči iz člena 16 Uredbe 2015/1589, vendar je kljub temu dovolj jasno napoteno na postopek vračila, zato ni pomembno, da ni navedla te določbe.
- 95 Kot je bilo poleg tega navedeno v točki 4 zgoraj, je tožeča stranka zaprosila za dostop do upoštevnihih dokumentov Komisije, ki so vsebovali informacije o napredku vračila in znesku državne pomoči, ki jo je Slovaška republika izterjala na podlagi Sklepa 2015/1826.
- 96 Torej je lahko Komisija, ne da bi storila napako pri presoji, menila, da se za zaprosene dokumente uporablja splošna domneva zaupnosti v skladu z izjemo v zvezi z varstvom namena preiskav iz člena 4(2), tretja alineja, Uredbe št. 1049/2001, ki se uporablja za dokumente v zvezi s postopkom nadzora nad izvrševanjem sklepa, s katerim je naloženo vračilo državne pomoči (glej točko 91 zgoraj).
- 97 Trditve tožeče stranke ne morejo izpodbiti te ugotovitve.
- 98 Na prvem mestu, tožeča stranka meni, da ugoditev njeni prošnji za dostop do zaprosenih dokumentov ne bi mogla ogroziti pripravljenosti Slovaške republike za sodelovanje s Komisijo v okviru njene preiskave. Čeprav se – kot trdi – njena prošnja ne nanaša na vsebinske trditve, ki jih je navedla ta država, to drži samo toliko, kolikor bi se te trditve nanašale na opredelitev nacionalnih ukrepov, preučenih v Sklepu 2015/1826. Nasprotno, njena prošnja bi se lahko nanašala na vsebinske trditve navedene države v zvezi z izvajanjem navedenega sklepa.

- 99 Na drugem mestu, tožeča stranka trdi, da je v izpodbijanem sklepu sicer napoteno na številne precedense, vendar se v obravnavani zadevi ne uporablja nobeden od njih. Po njenem mnenju so se sodba z dne 11. decembra 2001, *Petrie in drugi/Komisija* (T-191/99, EU:T:2001:284), sklep z dne 13. novembra 2012, *ClientEarth in drugi/Komisija* (T-278/11, EU:T:2012:593), in sodba z dne 19. septembra 2018, *Chambre de commerce et d'industrie métropolitaine Bretagne-Ouest (port de Brest)/Komisija* (T-39/17, neobjavljena, EU:T:2018:560), nanašali na prošnje za dostop do „vsebinskih dokumentov“, ki jih je pripravila Komisija v zvezi s potencialno kršitvijo prava Unije, ne pa na posebne informacije o napredku vračila državne pomoči.
- 100 V zvezi s tem je treba ugotoviti, da je Komisija s tretjo sodbo, navedeno v točki 99 zgoraj, utemeljila svojo trditev, da njena ravnanja v fazi izvrševanja sklepa o ugotovitvi nezakonnosti državne pomoči pomenijo preiskave iz člena 4(2), tretja alineja, Uredbe št. 1049/2001. Enako velja v zvezi s sodbo z dne 7. septembra 2017, *Francija/Schlyter* (C-331/15 P, EU:C:2017:639), na katero je želela tožeča stranka, kot je pojasnila na obravnavi, napotiti v svojih pisanjih, v katerih je napačno navedla „sodbo Francija/Komisija“. Nazadnje, Komisija je prvi sodbi, navedeni v točki 99 zgoraj, navedla v podporo trditvi, da se razlogovanje, uporabljeno glede obstoja splošne domneve zaupnosti dokumentov v zvezi s preiskavami, ki bi lahko potencialno privedle do postopka zaradi neizpolnitve obveznosti, *mutatis mutandis* uporablja za dokumente, kakršni so ti iz obravnavane zadeve. Ugotovljeno pa je bilo, da Komisija v teh razlogovanjih ni napačno uporabila prava.
- 101 Na tretjem mestu, tožeča stranka trdi, da tudi če bi dopustili – kot je predlagalo Sodišče v sodbi z dne 14. novembra 2013, *LPN in Finska/Komisija* (C-514/11 P in C-605/11 P, EU:C:2013:738) – da se za informacije glede postopka za ugotovitev kršitve lahko uporablja izjema v zvezi z varstvom namena preiskav, ni seznanjena z nobenim postopkom za ugotovitev kršitve, uvedenim zoper Slovaško republiko po sprejetju Sklepa 2015/1826. V zvezi s tem je treba ugotoviti, da – ker mora ta država članica v skladu s Sklepom 2015/1826 izterjati zadevno državno pomoč in ker lahko Komisija v skladu s členom 108(2) PDEU v primeru nespoštovanja obveznosti vračila zadevo predloži neposredno Sodišču – ni nikakor potrebna „uvedba“ novega postopka v smislu člena 108(2) PDEU ali „uvedba“ postopka v skladu s členom 258 PDEU zoper to državo. Poleg tega se Komisija – v nasprotju s tem, kar prav tako trdi tožeča stranka – v svojih pisanjih ne sklicuje na postopek zaradi neizpolnitve obveznosti, uveden zoper Slovaško republiko v zvezi z izvršitvijo Sklepa 2015/1826.
- 102 Na četrtem mestu, tožeča stranka trdi, da se Komisija ne more opreti na široko razlago izjem od splošnega načela razkritja javnih dokumentov, določenega z Uredbo št. 1049/2001, ker je iz njene prakse jasno razvidno, da se razlogi, na katere se sklicuje, za prošnjo za dostop ne uporabljajo. Kot primer navaja šest zadev, v katerih naj bi Komisija pred uvedbo postopkov za ugotovitev kršitve objavila sporočila za medije, ki naj bi vsebovala informacije, primerljive s tistimi, ki jih je želela pridobiti s svojo prošnjo. V teh sporočilih in svojem dopisu iz junija 2015, s katerim je bila družba AlzChem Trostberg AG obveščena o tem, kako pri izterjavi nekaterih glob s področja omejevalnih sporazumov napredujejo tretje osebe, naj bi Komisija tako dokazala, da je mogoče predložiti količinske podatke, ne da bi bili ob tem razkriti bistveni podatki. V obravnavani zadevi bi tako lahko razkrila zgolj količinske informacije v zvezi s stanjem vračila zadevne državne pomoči.
- 103 V zvezi s tem je treba na eni strani ugotoviti, da se je Komisija v šestih zadevah, ki jih je navedla tožeča stranka, odločila v sporočilih za medije objaviti nekatere informacije, kot je njena odločitev, da pri Sodišču vloži tožbo zoper vsako od šestih zadevnih držav članic. Vendar, kot trdi Komisija, objava takih sporočil ne vpliva na uporabo splošne domneve zaupnosti za dokumente, ki

se nanašajo na fazo izvrševanja Sklepa 2015/1826 (glej v tem smislu sodbo z dne 5. decembra 2018, Campbell/Komisija, T-312/17, neobjavljena, EU:T:2018:876, točka 38). Kot navaja Komisija, to drži še toliko bolj, če se še ni odločila vložiti tožbo pri Sodišču.

- 104 Na drugi strani, kolikor bi bilo mogoče trditve tožeče stranke razložiti kot prošnjo za delni dostop do zadevnih dokumentov, da bi pridobila dostop do samo nekaterih informacij, jih je treba zavrniti. Pojem dokumenta je treba namreč razlikovati od pojma informacije. Pravica do dostopa javnosti do dokumenta institucij se nanaša samo na dokumente, in ne na informacije bolj na splošno, ter glede institucij ne vsebuje dolžnosti odgovarjanja na vsako posameznikovo zahtevo za informacije (sodba z dne 25. aprila 2007, WWF European Policy Programme/Svet, T-264/04, EU:T:2007:114, točka 76).
- 105 Dalje, kolikor tožeča stranka trdi, da bi ji Komisija lahko predložila dokument, iz katerega bi bilo razvidno, da je bil vrnjen določen odstotni delež nezakonite in nezdružljive državne pomoči, bi ji bila v nasprotju s tem, na kar napeljuje, tako predložena bistvena informacija. Kar zadeva dostop do dokumentov, za katere se uporablja splošna domneva zaupnosti, kot so zaproseni dokumenti, navedena domneva vsekakor pomeni, da za dokumente, ki jih zajema, ne velja obveznost celotnega ali delnega razkritja njihove vsebine (glej v tem smislu sodbi z dne 14. novembra 2013, LPN in Finska/Komisija, C-514/11 P in C-605/11 P, EU:C:2013:738, točka 68, in z dne 7. septembra 2017, AlzChem/Komisija, T-451/15, neobjavljena, EU:T:2017:588, točki 93 in 94 ter navedena sodna praksa).
- 106 Glede na vse navedeno je treba prvi in drugi del prvega tožbenega razloga zavrniti.

2. Četrta del: diskriminatorna uporaba izjem od razkritja informacij v zvezi z vračilom

- 107 Tožeča stranka trdi, da je Komisija v izpodbijanem sklepu v nasprotju s členom 20 Listine o temeljnih pravicah diskriminatorno uporabila izjeme od razkritja informacij v zvezi z vračilom državne pomoči. Na prvem mestu, trdi, da je Komisija v šestih zadevah v zvezi z državnimi pomočmi javnost seznanila z informacijami, ki so se nanašale na zneske, ki niso bili vrnjeni, in sicer še pred uvedbo postopka za ugotovitev kršitve zoper zadevne države članice in v času, ko so tekli sodni postopki v zvezi z osnovnim sklepom o državnih pomočeh. Zatrjevani interes varstva namena preiskav v teku ali poslovnih interesov naj takrat Komisiji ne bi preprečil razkritja imena upravičencev, ki naj bi bili opredeljeni ali opredeljivi.
- 108 Na drugem mestu, tožeča stranka se v repliki sklicuje na to, da je Komisija razkrila količinske in bistvene informacije v zvezi s stanjem izterjave glob na področju omejevalnih sporazumov, čeprav naj bi v zvezi z nekaterimi od sklepov, s katerimi so bile naložene, tekli postopki pred sodišči Unije.
- 109 Komisija izpodbija trditve tožeče stranke.
- 110 Opozoriti je treba, da člen 20 Listine o temeljnih pravicah določa, da so „[p]red zakonom [...] vsi enaki“. Še preden je Listina o temeljnih pravicah na podlagi člena 6 PEU postala pravno zavezujoča, je Sodišče že menilo, da je načelo enakosti eno od splošnih načel prava Unije, ki jih morajo spoštovati vsa sodišča (glej v tem smislu sodbo z dne 19. oktobra 1977, Ruckdeschel in drugi, 117/76 in 16/77, EU:C:1977:160, točka 7). Spoštovanje tega načela zahteva, da se primerljivi položaji ne obravnavajo različno in da se različni položaji ne obravnavajo enako, razen če je tako obravnavanje objektivno utemeljeno (glej v tem smislu sodbo z dne 11. julija 2006, Franz Egenberger, C-313/04, EU:C:2006:454, točka 33 in navedena sodna praksa).

- 111 Na prvem mestu, kot trdi tožeča stranka, ji je Komisija v dopisu z dne 24. aprila 2019 zavrnila dostop do zaprošenih dokumentov z obrazložitvijo, da se Sklep 2015/1826 nanaša na postopek v teku, zato se uporablja člen 4(2), tretja alineja, Uredbe št. 1049/2001. Vendar je treba ugotoviti, da ta preudarek v izpodbijanem sklepu ni bil ponovljen in da Komisija v sklepu, ki ga je sprejela v odgovor na potrdilno prošnjo, ni bila dolžna ohraniti pravne podlage, ki jo je navedla v utemeljitev odgovora na prvotno prošnjo (sodba z dne 28. marca 2017, Deutsche Telekom/Komisija, T-210/15, EU:T:2017:224, točka 83). Torej ni upoštevno to, da je bila v štirih od šestih zadev v zvezi z državnimi pomočmi, ki jih je navedla tožeča stranka in za katere je bilo objavljeno sporočilo za medije, zoper sklepe Komisije, na podlagi katerih je bila vsaki od držav članic naložena obveznost izterjave zadevne državne pomoči, vložena tožba pri sodiščih Unije, kot v obravnavani zadevi to velja za Sklep 2015/1826.
- 112 Poleg tega je treba zavrniti trditev tožeče stranke, da ni mogoče razumeti, kako je Komisija lahko menila, da je v šestih zadevah, ki jih navaja, preiskava o vračilu pomoči končana, medtem ko naj bi pojem preiskav v teku v smislu člena 4(2), tretja alineja, Uredbe št. 1049/2001 zajemal obdobja, v katerih se postopki nadaljujejo pred sodišči Unije. Položaj naj bi bil torej enak v teh šestih zadevah in v obravnavani zadevi. Poleg preudarkov, navedenih v točki 103 zgoraj, je treba pojasniti, da sklep, v katerem Komisija ugotovi, da je bila dodeljena državna pomoč, sicer pomeni, da ta institucija meni, da jo je preiskava, katere namen je bil opredeliti obstoj državne pomoči, privedla do določene ugotovitve, vendar je po drugi strani posledica dejstva, da zoper navedeni sklep teče postopek s tožbo pred sodišči Unije, ta, da za dokumente v zvezi z navedeno preiskavo še naprej velja splošna domneva zaupnosti. Enako velja za dokumente v zvezi s fazo vračila pomoči, če se Komisija odloči zadevo predložiti Sodišču, ker meni, da njen sklep, v katerem je zahtevala vračilo zadevne državne pomoči, ni bil izvršen. Torej tudi ob predpostavki, da je Komisija lahko menila, da je bila v šestih zadevah, ki jih navaja, preiskava glede vračila pomoči do konca izpeljana, ni razlike med njimi in obravnavano zadevo z vidika možnosti uporabe splošne domneve zaupnosti, ki se uporablja za dokumente v zvezi z nadzorom nad izvrševanjem sklepa, s katerim je naloženo vračilo državne pomoči.
- 113 Vendar je treba v zvezi s šestimi zadevami, ki jih je navedla tožeča stranka, ugotoviti, da Komisija ni omogočila dostopa do dokumentov, ampak je javnost prek sporočil za medije seznanila s svojo odločitvijo, da zoper zadevne države članice vloži tožbo pri Sodišču, ker po njenem mnenju niso izvršile sklepov, s katerimi se je zahtevalo vračilo državne pomoči. Kot torej trdi Komisija, se položaj v teh šestih zadevah razlikuje od položaja iz obravnavane zadeve, saj je tožeča stranka Komisijo zaprosila za dostop do dokumentov v skladu z Uredbo št. 1049/2001. Poleg tega niso na voljo elementi, ki bi omogočali ugotovitev, da se je Komisija odločila pri Sodišču vložiti tožbo zoper Slovaško republiko zaradi neizvršitve Sklepa 2015/1826 (glej točko 101 zgoraj).
- 114 Na drugem mestu, v zvezi z zadevami glede plačila glob, ki jih navaja tožeča stranka, je treba ugotoviti, da Komisija pravilno navaja, da so predloženi dokazi novi, saj so bili predloženi v fazi replike. Tožeča stranka ni namreč navedla nobenega elementa, katerega namen bi bil dokazati, da predloženih dokumentov – to je na eni strani prošnje za dostop do dokumentov, ki jo je družba AlzChem Trostberg vložila v skladu z Uredbo št. 1049/2001 v zvezi z zneskom glob, ki so jih naslovniki več sklepov Komisije dejansko plačali v okviru zadev s področja konkurenčnega prava Unije (priloga C.1 k repliki), in na drugi strani odgovora Komisije na to prošnjo (priloga C.2 k repliki) – ni imela že v času vložitve tožbe, niti elementov, s katerimi bi bilo mogoče dokazati, zakaj navedenih dokazov ni predložila skupaj s tožbo. Torej je predložitev teh dokumentov v fazi replike prepozna, prilogi C.1 in C.2 k repliki pa sta v skladu s členom 85(1) Poslovnika nedopustni.

- 115 Vsekakor in poleg dejstva, da so bili za razliko od postopka vračila na podlagi Sklepa 2015/1826 trije od sedmih navedenih primerov končani in da Komisija z dopisom z dne 11. junija 2005 iz priloge C.2 ni omogočila dostopa do dokumentov, ampak je predložila informacije, se vračilo državne pomoči – kot trdi Komisija – umešča v pravni okvir, ki se razlikuje od pravnega okvira, ki ureja plačilo globe, naložene v sklepu, ki ga sprejme na podlagi člena 7 Uredbe Sveta (ES) št. 1/2003 z dne 16. decembra 2002 o izvajanju pravil konkurence iz členov [101] in [102 PDEU] (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 8, zvezek 2, str. 205). Kot navaja Komisija, obveznost vračila državne pomoči ni sankcija, naložena prejemniku pomoči – niti zadevni državi članici – postopek vračila pa poteka izključno v sodelovanju s to državo, ki je kot edina stranka, ki je kršila pravo Unije (člen 108(3) PDEU), naslovnica sklepa o vračilu, medtem ko je z globo, naloženo podjetju, sankcionirana kršitev pravil o konkurenci. Zaradi vseh teh razlik položaja nista primerljiva.
- 116 Iz vsega navedenega izhaja, da Komisiji ni mogoče očitati, da je kršila načelo prepovedi diskriminacije. Zato je treba četrti del prvega pritožbenega razloga zavrniti.

3. Peti del: obstoj prevladujočega javnega interesa

- 117 Tožeča stranka trdi, da bi morala Komisija, tudi če bi upravičeno ugotovila, da se njena prošnja nanaša na dokumente, za katere se uporabljajo izjeme iz člena 4(2) Uredbe št. 1049/2001, na prvem mestu, te dokumente razkriti zaradi obstoja prevladujočega javnega interesa, to je zagotavljanja pravice do učinkovitega pravnega sredstva v skladu s členom 47 Listine o temeljnih pravicah.
- 118 Na drugem mestu, tožeča stranka se sklicuje na velik pomen preglednosti in javnega nadzora nad ravnanji Komisije. Tako naj bi bilo treba izjemo iz člena 4(2), tretja alineja, Uredbe št. 1049/2001 razlagati ob upoštevanju cilja varstva namena preiskav in Komisiji ne bi smelo biti dovoljeno, da jo uporabi samo zato, da bi se izognila nadzoru javnosti. Čeprav tožeča stranka Komisiji ne očita, da zoper Slovaško republiko ni uvedla postopka zaradi neizpolnitve obveznosti v skladu s členom 258 PDEU, saj naj bi ta odločitev spadala v njeno diskrecijsko pravico, naj bi ta institucija zaradi svojega nedelovanja kljub vsemu nosila odgovornost v odnosu do državljanov Unije.
- 119 Zaščita proračuna držav članic pred uničujočimi učinki pehanja za državnimi pomočmi in izvrševanje sklepov Komisije s tega področja naj bi oboje spadalo v prevladujoči javni interes, ne pa v zasebni interes tožeče stranke. Kot naj bi navedla Komisija v študiji o uporabi pravil Unije o državnih pomočeh na nacionalni ravni, naj bi dve nemški instituciji poudarili javni interes, povezan z vračilom nezakonitih državnih pomoči.
- 120 Tožeča stranka dodaja, da so sodišča Unije Uredbo št. 1049/2001 razložila in uporabila ozko, kar je Evropski parlament grajal, medtem ko bi bilo treba vsako izjemo od pravice do dostopa do dokumentov ali vsako omejitev te pravice razlagati ozko. Ker se njena prošnja ne nanaša na dokument ali informacijo iz spisa Komisije v zvezi z državno pomočjo, ki jo je Slovaška republika dodelila družbi NCHZ, Komisiji ne bi smelo biti dovoljeno, da dodatno omeji temeljno pravico državljanov Unije, da dostopajo do dokumentov.
- 121 Komisija izpodbija trditve tožeče stranke.

- 122 Opozoriti je treba, da v skladu s členom 4(2) Uredbe št. 1049/2001 „[i]nstitucije zavrnejo dostop do dokumenta, kadar bi razkritje oslabilo varstvo“ med drugim „namena inšpekcij, preiskav in revizij, razen če ne prevlada javni interes za razkritje“.
- 123 Kot je bilo navedeno v točki 43 zgoraj, splošna domneva zaupnosti, ki temelji na izjemi v zvezi z varstvom namena preiskav iz člena 4(2), tretja alineja, Uredbe št. 1049/2001, ne izključuje možnosti, da se dokaže obstoj prevladujočega javnega interesa, ki upravičuje razkritje zadevnih dokumentov.
- 124 V skladu z ustaljeno sodno prakso mora tisti, ki zatrjuje obstoj prevladujočega javnega interesa, konkretno navesti okoliščine, ki upravičujejo razkritje zadevnih dokumentov (glej sodbo z dne 14. novembra 2013, LPN in Finska/Komisija, C-514/11 P in C-605/11 P, EU:C:2013:738, točka 94 in navedena sodna praksa; glej v tem smislu tudi sodbo z dne 14. julija 2016, Sea Handling/Komisija, C-271/15 P, neobjavljena, EU:C:2016:557, točka 40).
- 125 Ureditev izjem iz člena 4 Uredbe št. 1049/2001, zlasti njegovega odstavka 2, tako temelji na tehtanju interesov, ki so si v danih okoliščinah nasprotni, in sicer, na eni strani interesov, ki bi jim razkritje zadevnih dokumentov koristilo, in na drugi strani tistih, ki bi jih to razkritje ogrozilo. Odločitev o prošnji za dostop do dokumentov je odvisna od tega, kateremu interesu je treba v obravnavani zadevi dati prednost (glej sodbo z dne 7. septembra 2017, AlzChem/Komisija, T-451/15, neobjavljena, EU:T:2017:588, točka 66 in navedena sodna praksa).
- 126 Trditve tožeče stranke je treba analizirati ob upoštevanju teh načel.
- 127 V obravnavani zadevi se tožeča stranka, na prvem mestu, v tožbi sklicuje na prevladujoči javni interes, ki je zagotovitev pravice do učinkovitega pravnega sredstva v skladu s členom 47 Listine o temeljnih pravicah. Vendar tega očitka ni treba preučiti, saj je tožeča stranka, ko ji je bilo na obravnavi v zvezi s tem postavljeno vprašanje, potrdila, da ne obstaja neposredna povezava med zavrnitvijo dostopa do zaprosenih dokumentov in učinkovitostjo sodnega nadzora, zagotovljenega s členom 47 Listine o temeljnih pravicah. Navedla je še, da Splošnemu sodišču ni treba upoštevati sklicevanja na obstoj prevladujočega javnega interesa, ki zajema zagotavljanje pravice do učinkovitega pravnega sredstva, kot je navedeno v naslovu petega dela prvega tožbenega razloga, kar je bilo zapisano v zapisnik obravnave.
- 128 Na drugem mestu, tožeča stranka s sklicevanjem na uvodno izjavo 2 Uredbe št. 1049/2001 napotuje na velik pomen preglednosti in javnega nadzora nad ravnanjem Komisije, ki ji ne bi smela biti dovoljena uporaba izjeme iz člena 4(2), tretja alineja, iste uredbe samo zato, da upraviči svoje nedelovanje in se izogne nadzoru javnosti.
- 129 Poudariti je treba, da je interes, povezan s preglednostjo, sicer res javni interes, ker je objektivni in splošen (sodba z dne 11. decembra 2018, Arca Capital Bohemia/Komisija, T-440/17, EU:T:2018:898, točka 76; glej v tem smislu tudi sodbo z dne 12. maja 2015, Technion in Technion Research & Development Foundation/Komisija, T-480/11, EU:T:2015:272, točka 78 in navedena sodna praksa). Kot pa je bilo opozorjeno v točki 37 zgoraj, so sodišča Unije v zvezi s preglednostjo in javnim nadzorom ravnanj Komisije priznala, da njena upravna dejavnost ne zahteva tako širokega dostopa do dokumentov, kot ga zahteva zakonodajna dejavnost institucije Unije. V obravnavani zadevi zaproseni dokumenti očitno spadajo v okvir upravnega postopka, in sicer postopka vračila državne pomoči na podlagi sklepa Komisije.

- 130 Poleg tega s splošnimi preudarki v zvezi z načelom preglednosti in pravico javnosti do obveščenosti o delu institucij ni mogoče upravičiti razkritja dokumentov v zvezi s postopkom nadzora nad izvrševanjem sklepa Komisije, ki lahko privede do predložitve zadeve Sodišču v skladu s členom 108(2), drugi pododstavek, PDEU in je primerljivo s predhodno fazo postopka zaradi neizpolnitve obveznosti (glej točko 75 zgoraj) (glej v tem smislu sodbo z dne 16. julija 2015, ClientEarth/Komisija, C-612/13 P, EU:C:2015:486, točki 91 in 93).
- 131 V zvezi s tem je treba opozoriti, da mora Komisija, če meni, da država članica ni izpolnila svojih obveznosti, presoditi o možnosti ukrepanja proti tej državi ter opredeliti določbe, ki naj bi jih kršila, in trenutek, ko bo proti njej začela postopek iz člena 108(2), drugi pododstavek, PDEU. Zato tožeča stranka ali državljani nima pravice zahtevati, naj Komisija sprejme stališče v določenem smislu, ali izpodbijati odločitve Komisije, da ne bo začela postopka proti Slovaški republiki (glej v tem smislu in po analogiji sodbo z dne 14. novembra 2013, LPN in Finska/Komisija, C-514/11 P in C-605/11 P, EU:C:2013:738, točki 60 in 61).
- 132 Torej namen, na katerega se tožeča stranka sklicuje v utemeljitev razkritja zaprošenih dokumentov, to je izvajanje nadzora nad ravnanjem Komisije v okviru postopka nadzora nad izvrševanjem Sklepa 2015/1826, v nasprotju s trditvijo tožeče stranke privede prav do zanikanja obstoja diskrecijske pravice, ki jo ima ta institucija v okviru postopka iz člena 108(2), drugi pododstavek, PDEU, saj je namen splošne domneve zaupnosti, ki velja za vse dokumente v zvezi s takim postopkom, prav ta, da se med drugim zavaruje koristnost ukrepanja Komisije v okviru teh postopkov (glej v tem smislu in po analogiji sodbo z dne 14. novembra 2013, LPN in Finska/Komisija, C-514/11 P in C-605/11 P, EU:C:2013:738, točke 61, 63 in 65).
- 133 Poleg tega Komisija, kot je upravičeno navedla, zagotavlja obveščanje javnosti o napredku posameznih spisov o kršitvah z objavo sporočil za medije (glej v tem smislu sodbo z dne 23. januarja 2017, Justice & Environment/Komisija, T-727/15, neobjavljena, EU:T:2017:18, točka 60).
- 134 Tožeča stranka se poleg tega v bistvu sklicuje na javni interes za izvrševanje sklepov Komisije v zvezi z državnimi pomočmi, na javni interes zaščite proračuna držav članic pred uničujočimi učinki pehanja za državnimi pomočmi in na javni interes v zvezi z obveznostjo vračila nezakonitih državnih pomoči, nezdružljivih z notranjim trgov, v proračun držav članic, na katere se nanaša sklep v zvezi z državnimi pomočmi. Vendar te trditve ni mogoče sprejeti. Kot trdi Komisija, s tem, da se tožeči stranki omogoči dostop do zaprošenih dokumentov, še ni mogoče zagotoviti javnega interesa zaščite proračuna držav članic prek vračila nezakonitih državnih pomoči.
- 135 Nazadnje, tožeča stranka trdi, da so sodišča Unije Uredbo št. 1049/2001 razložila ozko, medtem ko bi bilo treba vsakršno izjemo od pravice do dostopa do dokumentov razlagati ozko, in da njena prošnja v bistvu ni zajeta z izjemo, katere cilj je varstvo namena preiskav. Vendar se trditve tožeče stranke – kolikor izpodbija to, da je njena prošnja za dostop lahko zajeta z izjemo iz člena 4(2), tretja alineja, Uredbe št. 1049/2001 – nanašajo na vprašanje, ločeno od vprašanja, ali v primeru uporabe izjeme prevladujoči javni interes omogoča zavrnitev take uporabe. Zato teh trditev v okviru tega dela tožbenega razloga ni mogoče upoštevati. Poleg tega so bile preučene in zavrnjene v okviru prvega dela tega tožbenega razloga.
- 136 Torej je treba peti del prvega tožbenega razloga in s tem prvi tožbeni razlog v celoti zavrniti, ne da bi bilo treba preučiti njegov tretji del, saj je bila izjema, katere namen je varstvo preiskav, ki jih vodijo institucije Unije, samostojen temelj, ki zadostuje za utemeljitev sprejetja izpodbijanega

sklepa, zato morebitna napaka v drugem razlogu navedenega sklepa v zvezi z izjemo, katere namen je varstvo poslovnih interesov in na katero se nanaša tretji del prvega tožbenega razloga, vsekakor ne bi vplivala na zakonitost tega sklepa.

C. Drugi tožbeni razlog: kršitev obveznosti obrazložitve zavrnitve dostopa do zaprošenih dokumentov v nezaupni različici ali prostorih Komisije

- 137 Tožeča stranka navaja, da je v potrdilni prošnji predlagala dostop do dokumentov v nezaupni različici ali prostorih Komisije. Vendar naj bi ta kljub vsemu menila, da delnega dostopa ni mogoče odobriti, saj se za delna razkritja uporablja splošna domneva zaupnosti. Tožeča stranka meni, da – ker je ovrgla vse razloge, s katerimi bi bilo mogoče utemeljiti zavrnitev razkritja zaprošenih dokumentov, med njimi splošne domneve zaupnosti, na katere se je sklicevala Komisija – iz razlogovanja Komisije *a contrario* izhaja, da bi bilo treba njeni prošnji ugoditi vsaj tako, da bi ji bil omogočen delni dostop ali dostop v prostorih Komisije v skladu s členom 4(6) oziroma členom 10 Uredbe št. 1049/2001. Vendar naj Komisija ne bi navedla razlogov za svojo zavrnitev v zvezi s tem.
- 138 Komisija izpodbija trditve tožeče stranke.
- 139 V skladu z ustaljeno sodno prakso mora biti obrazložitev, ki se zahteva s členom 296 PDEU, prilagojena vrsti zadevnega akta ter mora jasno in nedvoumno izražati razlogovanje institucije, ki je akt izdala, tako da se lahko zainteresirane osebe seznani z utemeljitvijo sprejetega ukrepa in da lahko pristojno sodišče opravi nadzor (glej sodbo z dne 22. aprila 2008, Komisija/Salzgitter, C-408/04 P, EU:C:2008:236, točka 56 in navedena sodna praksa).
- 140 Poleg tega je treba opozoriti, da kršitev obveznosti obrazložitve pomeni tožbeni razlog v zvezi z bistveno kršitvijo postopka, ki se kot tak razlikuje od tožbenega razloga v zvezi z nepravilnostjo obrazložitve spornega sklepa, ki se preverja med preizkusom utemeljenosti tega sklepa (glej v tem smislu sodbi z dne 2. aprila 1998, Komisija/Sytraval in Brink's France, C-367/95 P, EU:C:1998:154, točka 67, in z dne 19. junija 2009, Qualcomm/Komisija, T-48/04, EU:T:2009:212, točka 179). Obrazložitev sklepa namreč pomeni, da je treba izrecno navesti razloge, na katerih temelji ta sklep. Če so ti razlogi napačni, to vpliva na vsebinsko zakonitost odločbe, in ne na njeno obrazložitev, ki je lahko zadostna, čeprav navaja napačne razloge (glej sodbo z dne 10. julija 2008, Bertelsmann in Sony Corporation of America/Impala, C-413/06 P, EU:C:2008:392, točka 181 in navedena sodna praksa).
- 141 Komisija je v izpodbijanem sklepu preučila možnost, da se tožeči stranki odobri delni dostop do zadevnih dokumentov v skladu s členom 4(6) Uredbe št. 1049/2001. Vendar je pojasnila, da se za zaprošene dokumente uporablja splošna domneva zaupnosti, ki temelji na izjemah iz člena 4(2), prva in tretja alineja, iste uredbe, ter da taka domneva izključuje možnost odobritve delnega dostopa do spisa. V zvezi s tem se je sklicevala na sodbo z dne 14. julija 2016, Sea Handling/Komisija (C-271/15 P, neobjavljena, EU:C:2016:557, točka 61).
- 142 Torej je treba šteti, da je Komisija pojasnila razloge, iz katerih je zavrnila prošnjo tožeče stranke za odobritev dostopa do dokumentov v nezaupni različici ali v prostorih Komisije. Tako je tožeči stranki omogočila razumevanje razlogov, iz katerih je bila ta prošnja zavrnjena, Splošnemu sodišču pa izvajanje nadzora. Zato je izpodbijani sklep v zvezi s tem zadostno obrazložen.

- 143 Dalje, kolikor tožeča stranka trdi, da je ovrгла vse razloge, s katerimi bi bilo mogoče utemeljiti zavrnitev razkritja zaprošenih dokumentov – zato bi morala Komisija ugoditi njeni prošnji za dostop do njih v nezaupni različici ali v svojih prostorih – je treba ugotoviti, da se ne sklicuje na neobstoje ali nezadostnost obrazložitve izpodbijanega sklepa, ampak izpodbija njegovo utemeljenost. Teh trditev vsekakor ne bi bilo mogoče nič bolj sprejeti. Ker je namreč lahko Komisija, ne da bi napačno uporabila pravo niti storila napako pri presoji, prošnjo tožeče stranke za dostop do zaprošenih dokumentov zavrnila na podlagi splošne domneve zaupnosti, trditve tožeče stranke temeljijo na napačni premisi.
- 144 Drugi tožbeni razlog je treba tako zavrniti.
- 145 Glede na vse zgoraj navedeno je treba to tožbo zavrniti.

V. Stroški

- 146 V skladu s členom 134(1) Poslovnika se plačilo stroškov na predlog naloži neuspeli stranki. Ker tožeča stranka z zahtevkom ni uspela, se ji v skladu s predlogom Komisije naloži plačilo stroškov postopka.

Iz teh razlogov je

SPLOŠNO SODIŠČE (peti senat)

razsodilo:

1. Tožba se zavrne.

2. Družbi AlzChem Group AG se naloži plačilo stroškov.

Spielmann

Spineanu-Matei

Mastroianni

Razglašeno na javni obravnavi v Luxembourg, 29. septembra 2021.

Podpisi