Zbiór Orzeczeń

WYROK SĄDU (druga izba)

z dnia 11 grudnia 2018 r.*

Dostęp do dokumentów – Rozporządzenie (WE) nr 1049/2001 – Dokumenty związane z postępowaniem kontrolnym w sprawie pomocy państwa – Odmowa dostępu – Wyjątek dotyczący ochrony interesów handlowych stron trzecich – Wyjątek dotyczący ochrony celów kontroli, dochodzenia i audytu – Ogólne domniemanie poufności – Obowiązek przeprowadzenia konkretnego i indywidualnego badania – Nadrzędny interes publiczny

W sprawie T-440/17

Arca Capital Bohemia a.s., z siedzibą w Pradze (Republika Czeska), reprezentowana przez adwokata M. Nedelkę,

strona skarżąca,

przeciwko

Komisji Europejskiej, reprezentowanej przez A. Bouchagiara i A. Bucheta, działających w charakterze pełnomocników,

strona pozwana,

mającej za przedmiot wniosek oparty na art. 263 TFUE i zmierzający do stwierdzenia nieważności, po pierwsze, decyzji zawartej w odpowiedzi Komisji z dnia 15 marca 2017 r. w przedmiocie odpowiedzi udzielonej na wstępny wniosek o udzielenie dostępu do dokumentów dotyczących postępowania kontrolnego w sprawie pomocy państwa, i po drugie, decyzji Komisji C(2017) 3130 final z dnia 4 maja 2017 r. odmawiającej takiego dostępu,

SĄD (druga izba),

w składzie: M. Prek, prezes, E. Buttigieg (sprawozdawca) i B. Berke, sędziowie,

sekretarz: E. Coulon,

wydaje następujący

* Język postępowania: angielski.

Wyrok

Okoliczności powstania sporu

1 W dniu 18 lipca 2007 r. Komisja Europejska wydała decyzję 2008/214/WE w sprawie pomocy państwa C 27/2004, udzielonej przez Republikę Czeską [na rzecz] GE Capital Bank a.s. i GE Capital International Holdings Corporation, USA [notyfikowaną jako dokument nr C(2007) 1965] (Dz.U. 2008, L 67, s. 3).

2 W decyzji tej Komisja uznała, że – w ramach prywatyzacji i restrukturyzacji banku Agrobanka Praha a.s. – GE Capital Bank i GE Capital International Holdings Corporation, USA skorzystały począwszy od dnia 1 maja 2004 r. z pomocy państwa zgodnej z rynkiem wewnętrznym w formie odszkodowania z tytułu niektórych roszczeń, dokonanego na podstawie umowy o wypłacie odszkodowań zawartej między Česká Národní Banka (narodowym bankiem czeskim) a GE Capital International Holdings Corporation, USA w dniu 22 czerwca 1998 r., zmienionej aneksem nr 1 do umowy o wypłacie odszkodowań z dnia 25 kwietnia 2004 r., oraz w formie opcji sprzedaży na podstawie umowy opcji sprzedaży zawartej przez te strony w dniu 22 czerwca 1998 r.

3 Pismem z dnia 23 lutego 2017 r. skarżąca, Arca Capital Bohemia a.s., złożyła wniosek, 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 – wyd. spec. w jęz. polskim, rozdz. 1, t. 3, s. 331; sprostowania: Dz.U. 2010, L 271, s. 20; Dz.U. 2013, L 333, s. 83), o dostęp do niektórych dokumentów dotyczących postępowania administracyjnego w sprawie kontroli pomocy państwa zakończonego wydaniem decyzji 2008/214.

4 Konkretnie wniosek o udzielenie dostępu dotyczył następujących dokumentów (zwanych dalej „rozpatrywanymi dokumentami”):

– Porozumienie ramowe z dnia 22 czerwca 1998 r. zawarte między narodowym bankiem czeskim, GE Capital Bank a.s. i GE Capital International Holdings Corporation, USA (wraz z załącznikami) (zwane dalej „porozumieniem ramowym”);

– aneks nr 1 do porozumienia ramowego z dnia 30 listopada 2000 r.;

– aneks nr 2 do porozumienia ramowego z dnia 21 listopada 2001 r.

5 Pismem z dnia 15 marca 2017 r. Komisja poinformowała skarżącą o odrzuceniu jej wniosku o dostęp do rozpatrywanych dokumentów na podstawie wyjątku przewidzianego w art. 4 ust. 2 tiret pierwsze rozporządzenia nr 1049/2001 (zwanym dalej „odpowiedzią udzieloną na wniosek wstępny”). Przypomniawszy swój obowiązek wynikający z art. 339 TFUE w odniesieniu do ochrony tajemnicy zawodowej i oparłszy się na wyroku z dnia 28 czerwca 2012 r., Komisja/Agrofert Holding (C-477/10 P, EU:C:2012:394), Komisja uznała, że dokumenty te są objęte ogólnym domniemaniem poufności, zgodnie z którym ich ujawnienie narusza co do zasady ochronę interesów handlowych przedsiębiorstw, których one dotyczą. Wskazała ona także, że skarżąca nie przedstawiła żadnego argumentu mającego na celu wykazanie, iż rozpatrywane dokumenty nie są objęte ogólnym domniemaniem, lub mogącego świadczyć o istnieniu nadrzędnego interesu publicznego. Na koniec Komisja wskazała, że ogólne domniemanie ma także zastosowanie w odniesieniu do częściowego dostępu, którego zatem nie można udzielić.

6 Pismem z dnia 4 kwietnia 2017 r. skarżąca złożyła ponowny wniosek, na podstawie art. 7 ust. 2 rozporządzenia nr 1049/2001, i podniosła, że istnieje nadrzędny interes publiczny uzasadniający ujawnienie rozpatrywanych dokumentów polegający zasadniczo na kontroli przez obywateli zarządzania środkami publicznymi przez czeskie władze publiczne przy prywatyzacji Agrobanka Praha w drodze nabycia przez GE Capital Bank i GE Capital International Holdings Corporation, USA.

7 Decyzją C(2017) 3130 final z dnia 4 maja 2017 r. (zwaną dalej „drugą zaskarżoną decyzją") Komisja odrzuciła skargę złożoną do niej przez skarżącą. Przypomniała ona przede wszystkim, że rozpatrywane dokumenty są zawarte w aktach postępowania administracyjnego związanego z postępowaniem kontrolnym w sprawie pomocy państwa, i opierając się na orzecznictwie, uznała, iż jako takie są one objęte ogólnym domniemaniem poufności opartym na wyjątkach określonych w art. 4 ust. 2 tiret pierwsze i trzecie rozporządzenia nr 1049/2001, i to nawet po ostatecznym zakończeniu dochodzenia. Przypomniała ona w szczególności, że w odniesieniu do postępowań w sprawie kontroli pomocy państwa rozporządzenie Rady (UE) 2015/1589 z dnia 13 lipca 2015 r. ustanawiające szczegółowe zasady stosowania art. 108 [TFUE] (Dz.U. 2015, L 248, s. 9) zawiera szczególne przepisy dotyczące przetwarzania informacji uzyskanych w ramach postępowania w sprawie kontroli pomocy państwa, a w konsekwencji, że udzielenie dostępu do akt tego postępowania stronom trzecim innym niż zainteresowane państwo członkowskie na podstawie rozporządzenia nr 1049/2001 skutkowałoby zakłóceniem równowagi, którą prawodawca chciał wprowadzić między zobowiązaniem państw członkowskich do przekazywania Komisji informacji szczególnie chronionych, w tym informacji dotyczących zainteresowanych przedsiębiorstw, a gwarancją zaostrzonej ochrony, w zastosowaniu rozporządzenia 2015/1589, informacji przekazywanych Komisji. Co więcej, przypominając, że rozporządzenie 2015/1589 wprowadzało wymóg ochrony tajemnicy zawodowej, i opierając się na orzecznictwie, Komisja uznała, iż z tego względu, że rozpatrywane dokumenty zawierają szczególnie chronione informacje dotyczące działalności gospodarczej danych przedsiębiorstw, owe dokumenty są objęte ogólnym domniemaniem poufności, zgodnie z którym ich ujawnienie zagrażałoby co do zasady ochronie interesów handlowych tych przedsiębiorstw, i to nawet po ostatecznym zakończeniu dochodzenia.

8 Następnie Komisja zbadała możliwość udzielenia skarżącej częściowego dostępu do danych dokumentów. W tym względzie Komisja doszła do wniosku, że nie można udzielić takiego częściowego dostępu bez naruszenia celu prowadzonego przez nią dochodzenia i ochrony interesów handlowych. Zdaniem Komisji dane dokumenty były bowiem w sposób oczywisty i w całości objęte powołanymi wyjątkami i nie podlegały zatem ani w całości, ani częściowo obowiązkowi ujawnienia.

9 Wreszcie, Komisja uznała, że w niniejszej sprawie nie istnieje żaden nadrzędny interes publiczny w rozumieniu art. 4 ust. 2 rozporządzenia nr 1049/2001 mogący uzasadnić ujawnienie danych dokumentów. W tym względzie uznała ona, że argumenty podniesione przez skarżącą, dotyczące zarzucanej niezgodności z prawem rozpatrywanej pomocy państwa, nie mogą zostać uwzględnione w ramach procedury udzielania dostępu do dokumentów. Co więcej, wskazała ona, że prywatny interes, jaki skarżąca może mieć w uzyskaniu dostępu do rozpatrywanych dokumentów, nie mógł stanowić nadrzędnego interesu publicznego.

Postępowanie i żądania stron

10 Pismem złożonym w sekretariacie Sądu w dniu 4 lipca 2017 r. skarżąca wniosła niniejszą skargę.

11 Na mocy art. 106 § 3 regulaminu postępowania w braku złożenia przez strony główne, w terminie trzech tygodni od doręczenia stronom powiadomienia o zamknięciu pisemnego etapu postępowania, wniosku o przeprowadzenie rozprawy Sąd może zdecydować o wydaniu rozstrzygnięcia w przedmiocie skargi z pominięciem ustnego etapu postępowania. W niniejszej sprawie Sąd uznaje, że akta sprawy wystarczająco wyjaśniają okoliczności zawisłej przed nim sprawy, i w braku wspomnianego wniosku postanawia orzec bez przeprowadzenia ustnego etapu postępowania.

12 Skarżąca wnosi do Sądu o:

– stwierdzenie nieważności odpowiedzi udzielonej na wniosek wstępny i drugiej zaskarżonej decyzji;

– obciążenie Komisji kosztami postępowania.

13 Komisja wnosi do Sądu o:

– odrzucenie skargi jako niedopuszczalnej w odniesieniu do odpowiedzi udzielonej na wniosek wstępny;

– oddalenie skargi jako bezzasadnej w odniesieniu do drugiej zaskarżonej decyzji;

– obciążenie strony skarżącej kosztami postępowania.

Co do prawa

W przedmiocie dopuszczalności żądania stwierdzenia nieważności odpowiedzi udzielonej na wniosek wstępny

14 Komisja podnosi zarzut częściowej niedopuszczalności skargi w zakresie, w jakim skarga ta jest skierowana przeciwko odpowiedzi udzielonej na wniosek wstępny ze względu na to, że odpowiedź ta jest aktem przygotowawczym, który nie może mieć wpływu na sytuację prawną skarżącej.

15 Należy zauważyć, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem przedmiotem skargi o stwierdzenie nieważności mogą być jedynie przepisy wywołujące wiążące skutki prawne naruszające interesy skarżącej poprzez istotną zmianę jej sytuacji prawnej (zob. wyrok z dnia 26 stycznia 2010 r., Internationaler Hilfsfonds/Komisja, C-362/08 P, EU:C:2010:40, pkt 51 i przytoczone tam orzecznictwo).

16 Z utrwalonego orzecznictwa dotyczącego dopuszczalności skarg o stwierdzenie nieważności wynika również, że w celu zaklasyfikowania zaskarżonych aktów należy skupić się na samej istocie tych aktów, jak również na zamiarze ich autorów. W tym względzie aktami zaskarżalnymi są co do zasady akty, które określają w sposób definitywny stanowisko Komisji po zakończeniu postępowania administracyjnego i które zmierzają do wywołania wiążących skutków prawnych mogących naruszać interesy skarżącej, z wyłączeniem zwłaszcza aktów tymczasowych służących przygotowaniu wydania ostatecznej decyzji, które nie wywołują takich skutków, jak również aktów wyłącznie potwierdzających wcześniejszy akt, który nie został zaskarżony w terminie (zob. wyrok z dnia 26 stycznia 2010 r., Internationaler Hilfsfonds/Komisja, C-362/08 P, EU:C:2010:40, pkt 52 i przytoczone tam orzecznictwo).

17 Jeśli chodzi o rozporządzenie nr 1049/2001, należy zaznaczyć, że jego art. 7 i 8, które przewidują dwuetapową procedurę, mają na celu umożliwić, po pierwsze, szybkie i ułatwione rozpatrywanie wniosków o dostęp do dokumentów danych instytucji, a po drugie, w sposób priorytetowy, ugodowe rozstrzyganie sporów, które mogą ewentualnie zaistnieć. W sytuacji gdy taki spór nie może zostać rozstrzygnięty między stronami, art. 8 ust. 1 tego rozporządzenia przewiduje dwa środki prawne, a mianowicie postępowanie sądowe oraz złożenie skargi do Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich (wyrok z dnia 26 stycznia 2010 r., Internationaler Hilfsfonds/Komisja, C-362/08 P, EU:C:2010:40, pkt 53).

18 Procedura określona w art. 7 i 8 rozporządzenia nr 1049/2001, w zakresie, w jakim przewiduje złożenie ponownego wniosku, pozwala zwłaszcza danej instytucji – przed wydaniem ostatecznej decyzji odmownej, która może być przedmiotem skargi do sądów Unii Europejskiej – na ponowne zbadanie zajmowanego przez nią stanowiska. Taka procedura pozwala na szybsze rozpoznanie wniosków wstępnych, a w konsekwencji na częstsze spełnianie oczekiwań wnioskodawcy, umożliwiając jednocześnie tejże instytucji zajęcie szczegółowego stanowiska przed sformułowaniem ostatecznej odmowy dostępu do dokumentów wskazanych przez wnioskodawcę, w szczególności jeżeli ów wnioskodawca ponawia swój wniosek o ujawnienie tych dokumentów pomimo uzasadnionej odmowy ze strony rzeczonej instytucji (wyrok z dnia 26 stycznia 2010 r., Internationaler Hilfsfonds/Komisja, C-362/08 P, EU:C:2010:40, pkt 54).

19 Z powyższego wynika, że odpowiedź udzielona na wniosek wstępny w rozumieniu art. 7 ust. 1 rozporządzenia nr 1049/2001 stanowi jedynie pierwsze stanowisko, zasadniczo niepodlegające zaskarżeniu, ponieważ odpowiedź ta nie wywołuje skutków prawnych, w braku wyjątkowych okoliczności (zob. podobnie wyroki: z dnia 2 października 2014 r., Strack/Komisja, C-127/13 P, EU:C:2014:2250, pkt 36; z dnia 19 stycznia 2010 r., Co-Frutta/Komisja, T-355/04 i T-446/04, EU:T:2010:15, pkt 36).

20 Inaczej jest w szczególności w sytuacji, gdy odpowiedź udzielona na wniosek wstępny jest dotknięta wadą formalną ze względu na to, że Komisja nie poinformowała skarżącej o jej prawie do złożenia ponownego wniosku (zob. podobnie wyrok z dnia 9 września 2009 r., Brink's Security Luxembourg/Komisja, T-437/05, EU:T:2009:318, pkt 74, 75) lub jeżeli instytucja przyjmie w owej odpowiedzi swe stanowisko w sposób ostateczny (zob. podobnie wyroki: z dnia 26 stycznia 2010 r., Internationaler Hilfsfonds/Komisja, C-362/08 P, EU:C:2010:40, pkt 58–62; z dnia 2 października 2014 r., Strack/Komisja, C-127/13 P, EU:C:2014:2250, pkt 36).

21 W niniejszej sprawie skarżąca nie wskazała na żadne szczególne okoliczności uzasadniające dopuszczalność skargi w zakresie, w jakim jest ona skierowana przeciwko odpowiedzi na wniosek wstępny. Ponadto z badania tej odpowiedzi wynika, że nie zawierała ona ostatecznego stanowiska Komisji, gdyż skarżącą poinformowano o jej prawie do złożenia ponownego wniosku o ponowne rozpatrzenie decyzji przez Komisję, co skarżąca zresztą uczyniła.

22 W świetle powyższego skargę należy odrzucić jako niedopuszczalną w zakresie, w jakim jest ona skierowana przeciwko odpowiedzi udzielonej na wniosek wstępny.

W przedmiocie żądania stwierdzenia nieważności drugiej zaskarżonej decyzji

23 W uzasadnieniu skargi skarżąca podnosi zasadniczo dwa zarzuty, z których pierwszy, powołany tytułem głównym, dotyczy błędnego zastosowania wyjątków przewidzianych w art. 4 ust. 2 tiret pierwsze i trzecie rozporządzenia nr 1049/2001, a drugi, powołany tytułem pomocniczym, dotyczy naruszenia art. 4 ust. 2 tego rozporządzenia ze względu na to, że ujawnienie rozpatrywanych dokumentów było uzasadnione nadrzędnym interesem publicznym.

W przedmiocie zarzutu pierwszego, dotyczącego błędnego zastosowania wyjątków przewidzianych w art. 4 ust. 2 tiret pierwsze i trzecie rozporządzenia (WE) nr 1049/2001

24 W ramach zarzutu pierwszego skarżąca utrzymuje, że Komisja błędnie zastosowała art. 4 ust. 2 tiret pierwsze i trzecie rozporządzenia nr 1049/2001 poprzez dokonanie interpretacji wyjątków przewidzianych w tych przepisach w sposób rozszerzający i błędny.

25 W pierwszej kolejności należy zbadać zgodność z prawem drugiej zaskarżonej decyzji w zakresie, w jakim opiera się ona na ogólnym domniemaniu poufności dotyczącym ochrony interesów handlowych stron trzecich, przewidzianym w art. 4 ust. 2 tiret pierwsze rozporządzenia nr 1049/2001.

– W przedmiocie stosowania ogólnego domniemania opartego na wyjątku dotyczącym ochrony interesów handlowych stron trzecich, przewidzianym w art. 4 ust. 2 tiret pierwsze rozporządzenia nr 1049/2001

26 Skarżąca uważa, że w niniejszej sprawie nie może zostać zastosowane orzecznictwo przytoczone przez Komisję w drugiej zaskarżonej decyzji na poparcie zastosowania wyjątku dotyczącego ochrony interesów handlowych stron trzecich, przewidzianego w art. 4 ust. 2 tiret pierwsze rozporządzenia nr 1049/2001. Kwestionuje ona znaczenie dla sprawy powoływanego przez Komisję orzecznictwa dotyczącego spraw z zakresu prawa koncentracji i w sprawach kartelowych i twierdzi, że nie ma ono zastosowania do wniosku skarżącej w zakresie pomocy państwa. Istnieją rozbieżności w celach i charakterze tych postępowań. Zdaniem skarżącej w odróżnieniu od postępowań w przedmiocie pomocy państwa, które dotyczą zarządzania środkami publicznymi i stosunków państw członkowskich z innymi podmiotami, postępowania w sprawie kontroli koncentracji i postępowania w sprawach kartelowych dotyczą bowiem stosunków między co najmniej dwoma podmiotami prywatnymi, a dokumenty przekazane w tym zakresie Komisji zawierają zazwyczaj tajemnice handlowe, które należy chronić. Postępowanie w przedmiocie pomocy państwa jest natomiast z natury związane z nadrzędnym interesem publicznym służącym uzyskaniu możliwie najszerszych informacji do celów kontroli zgodnego z prawem funkcjonowania organów państwa i właściwego zarządzania środkami publicznymi. Zdaniem skarżącej wpływ ujawnienia na istniejącą po stronie przedsiębiorstw wolę współpracy ma znaczenie jedynie w postępowaniu w sprawach kartelowych lub w sprawach koncentracji, gdy osoby podlegające procedurom są podmiotami prywatnymi i gdy procedury te nie dotyczą środków publicznych.

27 Skarżąca twierdzi w replice, że z utrwalonego orzecznictwa wynika, iż poufny charakter danych może zostać racjonalnie pominięty ze względu na to, że rozpatrywane informacje dotyczą przeszłości. Co więcej, utrzymuje ona, że odmowa dostępu nie może być uzasadniona w rozumieniu art. 4 ust. 7 rozporządzenia nr 1049/2001, zważywszy na treść żądanych dokumentów, która jest ogólna i szczegółowo określona w całkowicie dostępnej publicznie umowie o zakupie. Ujawnienie rozpatrywanych dokumentów nie zagroziłoby zatem interesom handlowym danych przedsiębiorstw.

28 Zdaniem skarżącej Komisja była zobowiązana do przeprowadzenia indywidualnej analizy dokumentów, aby wykazać, że mimo czasu, jaki upłynął, informacje zawarte w rozpatrywanych dokumentach ciągle zasługiwały na ochronę na podstawie wyjątku dotyczącego ochrony interesów handlowych.

29 Komisja kwestionuje argumenty skarżącej.

30 Należy zauważyć, że o ile skarżąca nie podważa wyraźnie zasady ogólnego domniemania poufności dokumentów związanych z postępowaniem kontrolnym w sprawie pomocy państwa, o tyle utrzymuje ona w istocie, iż takie domniemanie nie ma zastosowania w niniejszej sprawie, ponieważ dochodzenie było ostatecznie zakończone. Uważa ona zatem, że Komisja była zobowiązana do przeprowadzenia indywidualnej analizy dokumentów, aby wykazać, iż mimo czasu, jaki upłynął, informacje zawarte w rozpatrywanych dokumentach ciągle zasługiwały na ochronę na podstawie wyjątku dotyczącego ochrony interesów handlowych.

31 Z utrwalonego orzecznictwa wynika zaś, że dopuszczenie stosowania w tego typu sytuacjach ogólnego domniemania, zgodnie z którym ujawnienie dokumentów pewnego rodzaju naruszałoby zasadniczo ochronę jednego z interesów wymienionych w art. 4 rozporządzenia nr 1049/2001, pozwala danej instytucji rozpatrzyć wniosek w sposób całościowy i ustosunkować się do niego w odpowiedni sposób

(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 48; z dnia 28 marca 2017 r., Deutsche Telekom/Komisja, T-210/15, EU:T:2017:224, pkt 54).

32 Z powyższego wynika, że ogólne domniemanie oznacza, iż objęte nim dokumenty są zwolnione z obowiązku ujawnienia, w całości lub w części, ich treści (zob. podobnie wyrok z dnia 28 czerwca 2012 r., Komisja/Éditions Odile Jacob, C-404/10 P, EU:C:2012:393, pkt 133).

33 Gdyby zatem należało uznać, że Komisja słusznie odmówiła w niniejszej sprawie udzielenia skarżącej dostępu do rozpatrywanych dokumentów, gdy oparła się na ogólnym domniemaniu, mimo że postępowanie w sprawie kontroli rozpatrywanej pomocy państwa było już zakończone, wynikałoby z tego, iż Komisja nie była zobowiązana do przeprowadzenia indywidualnego badania każdego dokumentu, do którego zażądano dostępu, ani do zbadania, czy można było przyznać przynajmniej częściowy dostęp do owych dokumentów (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 68).

34 Należy zatem zbadać, czy Komisja nie naruszyła prawa, gdy zastosowała w niniejszej sprawie ogólne domniemanie oparte na wyjątku dotyczącym ochrony interesów handlowych stron trzecich, przewidziane w art. 4 ust. 2 tiret pierwsze rozporządzenia nr 1049/2001.

35 W tym zakresie należy przypomnieć, że rozporządzenie nr 1049/2001 ma na celu zapewnienie możliwie najszerszego publicznego dostępu do dokumentów instytucji. Jednocześnie z rozporządzenia tego, w szczególności z jego art. 4, ustanawiającego system wyjątków w tym względzie, wynika, że prawo dostępu do dokumentów jest jednak poddane pewnym ograniczeniom ze względu na interes publiczny lub prywatny (wyroki: z dnia 29 czerwca 2010 r., Komisja/Technische Glaswerke Ilmenau, C-139/07 P, EU:C:2010:376, pkt 51; z dnia 27 lutego 2014 r., Komisja/EnBW, C-365/12 P, EU:C:2014:112, pkt 61).

36 Prawdą jest, że z utrwalonego orzecznictwa Trybunału wynika, iż aby uzasadnić odmowę dostępu do dokumentu, o którego ujawnienie wnioskowano, zasadniczo nie wystarczy powołać się na okoliczność, że dokument ten ma związek z czynnościami wymienionymi w art. 4 ust. 2 rozporządzenia nr 1049/2001. Dana instytucja jest również zobowiązana wyjaśnić, w jaki sposób dostęp do tego dokumentu mógłby stanowić konkretne i faktyczne naruszenie interesu chronionego wyjątkiem przewidzianym w tym przepisie (wyrok z dnia 1 lipca 2008 r., Szwecja i Turco/Rada, C-39/05 P i C-52/05 P, EU:C:2008:374, pkt 49; zob. także wyrok z dnia 27 lutego 2014 r., Komisja/EnBW, C-365/12 P, EU:C:2014:112, pkt 64 i przytoczone tam orzecznictwo).

37 Niemniej jednak Trybunał orzekł, że jest dopuszczalne, by w tym względzie dana instytucja oparła się na ogólnych domniemaniach mających zastosowanie do niektórych kategorii dokumentów, ponieważ podobne względy natury ogólnej mogą mieć zastosowanie do wniosków o ujawnienie dokumentów o tym samym charakterze (wyrok z dnia 1 lipca 2008 r., Szwecja i Turco/Rada, C-39/05 P i C-52/05 P, EU:C:2008:374, pkt 54; zob. także wyrok z dnia 27 lutego 2014 r., Komisja/EnBW, C-365/12 P, EU:C:2014:112, pkt 65 i przytoczone tam orzecznictwo).

38 Trybunał uwzględnił już bowiem takie ogólne domniemania w szczególności w odniesieniu do dokumentów z akt administracyjnych dotyczących postępowania kontrolnego w sprawie pomocy państwa (zob. podobnie wyroki: z dnia 29 czerwca 2010 r., Komisja/Technische Glaswerke Ilmenau, C-139/07 P, EU:C:2010:376, pkt 61; z dnia 14 lipca 2016 r., Sea Handling/Komisja, C-271/15 P, niepublikowany, EU:C:2016:557, pkt 36), do dokumentów wymienionych w ramach postępowania w sprawie kontroli koncentracji przedsiębiorstw między Komisją a zgłaszającymi lub stronami trzecimi (zob. podobnie wyroki: z dnia 28 czerwca 2012 r., Komisja/Éditions Odile Jacob, C-404/10 P, EU:C:2012:393, pkt 123; z dnia 28 czerwca 2012 r., Komisja/Agrofert Holding, C-477/10 P, EU:C:2012:394, pkt 64) lub do dokumentów zawartych w aktach postępowania na podstawie art. 101 TFUE (zob. podobnie wyrok z dnia 27 lutego 2014 r., Komisja/EnBW, C-365/12 P, EU:C:2014:112, pkt 93). Sąd także uwzględnił ogólne domniemania, w szczególności w odniesieniu do

dokumentów z akt administracyjnych odnoszących się do postępowania dotyczącego nadużycia pozycji dominującej (wyrok z dnia 28 marca 2017 r., Deutsche Telekom/Komisja, T-210/15, EU:T:2017:224, pkt 45).

39 Co się tyczy ogólnego domniemania poufności dokumentów z akt administracyjnych dotyczących postępowania kontrolnego w sprawie pomocy państwa, Trybunał orzekł już, że ujawnienie dokumentów z takich akt naruszałoby zasadniczo ochronę celów czynności dochodzeniowej (wyroki: z dnia 29 czerwca 2010 r., Komisja/Technische Glaswerke Ilmenau, C-139/07 P, EU:C:2010:376, pkt 61; z dnia 14 lipca 2016 r., Sea Handling/Komisja, C-271/15 P, niepublikowany, EU:C:2016:557, pkt 37).

40 Do celów interpretacji art. 4 ust. 2 tiret trzecie rozporządzenia nr 1049/2001 sądy Unii uwzględniły okoliczność, że zainteresowani inni niż państwa członkowskie uczestniczące w postępowaniach kontrolnych w sprawie pomocy państwa nie dysponują prawem wglądu do dokumentów zgromadzonych w aktach postępowań administracyjnych Komisji. Gdyby bowiem wspomniani zainteresowani mogli uzyskać na podstawie rozporządzenia nr 1049/2001 dostęp do dokumentów zgromadzonych w aktach postępowań administracyjnych Komisji, system kontroli pomocy państwa zostałby podważony (wyroki: z dnia 29 czerwca 2010 r., Komisja/Technische Glaswerke Ilmenau, C-139/07 P, EU:C:2010:376, pkt 58; z dnia 25 marca 2015 r. Sea Handling/Komisja, T-456/13, niepublikowany, EU:T:2015:185, pkt 61).

41 Prawo wglądu do akt postępowania administracyjnego w ramach postępowania dotyczącego zastosowania art. 108 ust. 2 TFUE oraz prawo dostępu do dokumentów na podstawie rozporządzenia nr 1049/2001 różnią się z prawnego punktu widzenia, co jednak nie zmienia faktu, że prowadzą one do sytuacji porównywalnej pod względem funkcjonalnym. Niezależnie bowiem od podstawy prawnej przyznania dostępu do akt pozwala ono zainteresowanym na zapoznanie się z ogółem uwag i dokumentów przedstawionych Komisji (wyroki: z dnia 29 czerwca 2010 r., Komisja/Technische Glaswerke Ilmenau, C-139/07 P, EU:C:2010:376, pkt 59; z dnia 25 marca 2015 r., Sea Handling/Komisja, T-456/13, niepublikowany, EU:T:2015:185, pkt 62; zob. także podobnie i analogicznie wyrok z dnia 28 czerwca 2012 r., Komisja/Agrofert Holding, C-477/10 P, EU:C:2012:394, pkt 61).

42 Powyższe rozważania mają również zastosowanie do celów wykładni wyjątku przewidzianego w art. 4 ust. 2 tiret pierwsze rozporządzenia nr 1049/2001 ze względu na to, że przepisy, które regulują postępowanie kontrolne w sprawie pomocy państwa, przewidują rygorystyczne zasady w zakresie przetwarzania informacji istotnych z handlowego punktu widzenia uzyskanych lub ustalonych w ramach takiego postępowania. Jak słusznie podnosi bowiem Komisja, art. 30 rozporządzenia 2015/1589 wprowadza wymóg nieujawniania informacji zebranych na podstawie tego rozporządzenia i objętych tajemnicą zawodową (zob. podobnie i analogicznie wyrok z dnia 28 czerwca 2012 r., Komisja/Agrofert Holding, C-477/10 P, EU:C:2012:394, pkt 60).

43 Powyższy przepis uzupełnia w dziedzinie stosowania rozporządzenia 2015/1589 normę postępowania ustanowioną w art. 339 TFUE, który to przepis przewiduje, że instytucje Unii są zobowiązane nie ujawniać informacji objętych ze względu na ich charakter tajemnicą zawodową, a zwłaszcza informacji dotyczących przedsiębiorstw i ich stosunków handlowych lub kosztów własnych (zob. podobnie wyroki: z dnia 8 listopada 2011 r., Idromacchine i in./Komisja, T-88/09, EU:T:2011:641, pkt 43; z dnia 13 maja 2015 r., Niki Luftfahrt/Komisja, T-511/09, EU:T:2015:284, pkt 70).

44 W tych okolicznościach upubliczniony dostęp na podstawie rozporządzenia nr 1049/2001 do dokumentów zawartych w aktach administracyjnych postępowania kontrolnego w sprawie pomocy państwa mógłby naruszyć równowagę, jaką prawodawca Unii chciał zapewnić w rozporządzeniu w sprawie koncentracji z jednej strony między ciążącym na danym państwie członkowskim obowiązkiem i, w danym wypadku, wolą przekazania Komisji przez strony trzecie potencjalnie mających szczególne znaczenie informacji handlowych w celu umożliwienia dokonania Komisji oceny

zgodności pomocy państwa z rynkiem wewnętrznym, a z drugiej strony gwarancją zaostrzonej ochrony obejmującą, ze względu na tajemnicę zawodową i tajemnicę handlową, informacje w ten sposób przekazane Komisji (zob. podobnie i analogicznie wyrok z dnia 28 czerwca 2012 r., Komisja/Agrofert Holding, C-477/10 P, EU:C:2012:394, pkt 62).

45 Gdyby osoby inne niż państwo członkowskie, którego dotyczy postępowanie kontrolne w sprawie pomocy państwa, jako jedyne uprawnione do dostępu do akt tego postępowania w drodze uregulowań w przedmiocie pomocy państwa mogły uzyskać dostęp do dokumentów na podstawie rozporządzenia nr 1049/2001, system ustanowiony tymi uregulowaniami zostałby podważony (zob. podobnie i analogicznie wyrok z dnia 28 czerwca 2012 r., Komisja/Agrofert Holding, C-477/10 P, EU:C:2012:394, pkt 63).

46 W związku z powyższym do celów wykładni wyjątku przewidzianego w art. 4 ust. 2 tiret pierwsze rozporządzenia nr 1049/2001 należy uznać istnienie ogólnego założenia, zgodnie z którym ujawnienie dokumentów z akt administracyjnych dotyczących kontroli pomocy państwa naruszałoby zasadniczo interesy handlowe przedsiębiorstw objętych takim postępowaniem.

47 W niniejszej sprawie jest bezsporne, że rozpatrywane dokumenty, wskazane w pkt 1 drugiej zaskarżonej decyzji, przedstawiono w ramach postępowania kontrolnego w sprawie pomocy państwa C 27/2004 zakończonego wydaniem decyzji 2008/214, a zatem stanowią one część akt administracyjnych tego postępowania. Co więcej, jeśli chodzi o porozumienie ramowe i aneksy do niego, należy uważać je za należące do tej samej kategorii dokumentów. Dokumenty te są zatem objęte ogólnym domniemaniem poufności.

48 Jak słusznie wskazała Komisja w drugiej zaskarżonej decyzji, i wbrew twierdzeniom skarżącej, wniosek ten nasuwa się niezależnie od kwestii, czy wniosek o udzielenie dostępu dotyczy postępowania kontrolnego już zakończonego czy też jeszcze toczącego się. Ze względu na interesy chronione w ramach postępowania kontrolnego w sprawie pomocy państwa publikacja mających szczególne znaczenie informacji dotyczących działalności gospodarczej objętych tym postępowaniem przedsiębiorstw, w szczególności beneficjenta pomocy, może bowiem naruszyć interesy handlowe owych przedsiębiorstw, niezależnie od tego, że postępowanie na podstawie art. 108 TFUE zostało już zakończone (zob. analogicznie wyroki: z dnia 28 czerwca 2012 r., Komisja/Éditions Odile Jacob, C-404/10 P, EU:C:2012:393, pkt 124; z dnia 28 czerwca 2012 r., Komisja/Agrofert Holding, C-477/10 P, EU:C:2012:394, pkt 66; z dnia 13 września 2013 r., Niderlandy/Komisja, T-380/08, EU:T:2013:480, pkt 43).

49 Należy ponadto podkreślić, że zgodnie z art. 4 ust. 7 rozporządzenia nr 1049/2001 wyjątki dotyczące interesów handlowych lub dokumentów o szczególnym znaczeniu mogą mieć zastosowanie przez okres 30 lat, a nawet, jeśli to konieczne, po tym okresie (wyroki: z dnia 28 czerwca 2012 r., Komisja/Éditions Odile Jacob, C-404/10 P, EU:C:2012:393, pkt 125; z dnia 28 czerwca 2012 r., Komisja/Agrofert Holding, C-477/10 P, EU:C:2012:394, pkt 67; z dnia 13 września 2013 r., Niderlandy/Komisja, T-380/08, EU:T:2013:480, pkt 44).

50 W tym zakresie należy oddalić zastrzeżenie skarżącej, zgodnie z którym orzecznictwo w dziedzinie dostępu do dokumentów z akt postępowania w sprawie kontroli koncentracji i akt dotyczących stosowania art. 101 TFUE nie jest istotne w niniejszej sprawie w odniesieniu do dostępu do dokumentów z akt postępowania kontrolnego w sprawie pomocy państwa. Trybunał orzekł już bowiem, że pod względem dostępu do akt administracyjnych postępowania kontrolne w sprawie pomocy państwa i postępowania w sprawie kontroli koncentracji są porównywalne i że w każdym z tych postępowań należy uwzględnić ogólne domniemanie poufności dokumentów związanych z tymi postępowaniami (wyroki: z dnia 28 czerwca 2012 r., Komisja/Éditions Odile Jacob, C-404/10 P, EU:C:2012:393, pkt 117–123; z dnia 14 lipca 2016 r., Sea Handling/Komisja, C-271/15 P, niepublikowany, EU:C:2016:557, pkt 45, 62). Trybunał zastosował także w tym względzie analogię

między postępowaniami kontrolnymi w sprawie pomocy państwa i postępowaniami prowadzonymi na podstawie art. 101 TFUE (wyrok z dnia 14 lipca 2016 r., Sea Handling/Komisja, C-271/15 P, niepublikowany, EU:C:2016:557, pkt 46).

51 O ile prawdą jest, że istnieją różnice w charakterze i przebiegu takich postępowań w sprawie kontroli koncentracji lub kartelu oraz w charakterze i przebiegu postępowania w przedmiocie pomocy państwa, o tyle, wbrew twierdzeniom skarżącej, nie zmienia to faktu, że chronione w ramach tych postępowań interesy handlowe przedsiębiorstw mają podobny charakter.

52 Zważywszy bowiem na cel postępowania na podstawie art. 108 TFUE, który polega na sprawdzeniu, czy pomoc państwa jest zgodna z rynkiem wewnętrznym, Komisja, jak słusznie zaznacza, może zbierać od państwa członkowskiego lub od podmiotów prywatnych, takich jak składający skargę do Komisji lub inne strony trzecie, takie jak konkurenci lub klienci beneficjenta, mające szczególne znaczenie informacje handlowe dotyczące działalności gospodarczej danych przedsiębiorstw i których ujawnienie naruszałoby interesy handlowe tych przedsiębiorstw.

53 Zgodnie z orzecznictwem informacjami objętymi tajemnicą zawodową mogą być bowiem zarówno informacje poufne, jak i tajemnice handlowe (zob. wyrok z dnia 8 listopada 2011 r., Idromacchine i in./Komisja, T-88/09, EU:T:2011:641, pkt 45 i przytoczone tam orzecznictwo). Jak wynika z motywów 10 i 11 komunikatu Komisji C(2003) 4582 z dnia 1 grudnia 2003 r. w sprawie tajemnicy zawodowej w decyzjach dotyczących pomocy państwa (Dz.U. 2003, C 297, s. 6), tajemnice handlowe w aktach związanych z postępowaniem w sprawie kontroli pomocy państwa, które dotyczą, po pierwsze, beneficjenta pomocy, lecz także strony trzeciej, mogą odnosić się w szczególności do metod oszacowania kosztów produkcji i dystrybucji, tajemnic produkcji oraz procesów produkcyjnych, źródeł dostaw, wyprodukowanych oraz sprzedanych ilości, udziałów w rynku, list klientów i dystrybutorów, strategii handlowych, struktury kosztów własnych, polityki sprzedaży oraz informacji na temat wewnętrznej organizacji przedsiębiorstwa.

54 Gdyby te nieupublicznione informacje zostały ujawnione mogłyby one zostać wykorzystane z zyskiem przez pozostałe przedsiębiorstwa, gdyż przysparzają posiadającemu je przedsiębiorstwu korzyści gospodarczej, strategicznej lub organizacyjnej i strukturalnej. Takie ujawnienie może zatem naruszyć interesy handlowe beneficjenta pomocy lub strony trzeciej uczestniczącej w postępowaniu kontrolnym w sprawie pomocy państwa. Ponieważ informacje te zostały zebrane na podstawie rozporządzenia 2015/1589, są one zatem objęte tajemnicą handlową (zob. podobnie i analogicznie wyroki: z dnia 30 maja 2006 r., Bank Austria Creditanstalt/Komisja, T-198/03, EU:T:2006:136, pkt 71; z dnia 12 października 2007 r., Pergan Hilfsstoffe für industrielle Prozesse/Komisja, T-474/04, EU:T:2007:306, pkt 65).

55 Z powyższego wynika, że w niniejszej sprawie Komisja słusznie odmówiła udzielenia dostępu do żądanych przez skarżącą dokumentów, gdy zastosowała ogólne domniemanie oparte na wyjątku dotyczącym ochrony interesów handlowych danych przedsiębiorstw w rozumieniu art. 4 ust. 2 tiret pierwsze rozporządzenia nr 1049/2001, niezależnie od faktu, że postępowanie kontrolne w sprawie rozpatrywanej pomocy państwa było już zakończone.

56 W konsekwencji, zgodnie z orzecznictwem przypomnianym w pkt 31–33 powyżej i wbrew twierdzeniom skarżącej, Komisja nie była zobowiązana do przeprowadzenia indywidualnego badania każdego dokumentu, do którego zażądano dostępu, aby sprawdzić, czy mimo upływu czasu informacje zawarte w rozpatrywanych dokumentach ciągle zasługiwały na ochronę na podstawie wyjątku dotyczącego ochrony interesów handlowych. Taki wymóg pozbawiałby bowiem ogólne domniemanie skuteczności (effet utile), czyli pozwolenia Komisji na ustosunkowanie się do wniosku o udzielenie całościowego dostępu również w sposób całościowy (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 68 i przytoczone tam orzecznictwo).

57 Tego wniosku nie podważają argumenty skarżącej, jakie zamierza ona oprzeć na orzecznictwie Trybunału. Należy przede wszystkim zauważyć, że okazuje się, iż skarżąca powołuje się na to orzecznictwo jedynie w celu zakwestionowania stosowania przez okres dłuższy niż czas trwania postępowania kontrolnego w sprawie pomocy państwa ogólnego domniemania opartego na wyjątku dotyczącym ochrony celów dochodzenia, lecz nie domniemania opartego na wyjątku dotyczącym ochrony interesów handlowych stron trzecich.

58 Następnie w każdym razie należy zauważyć, że w sprawach leżących u podstaw wyroków z dnia 21 lipca 2011 r., Szwecja/MyTravel i Komisja (C-506/08 P, EU:C:2011:496), i z dnia 21 września 2010 r., Szwecja i in./API i Komisja (C-514/07 P, C-528/07 P i C-532/07 P, EU:C:2010:541), na których opiera się skarżąca, Trybunał dokonał wykładni skutku zakończenia rozpatrywanego postępowania na stosowanie, odpowiednio, przewidzianego w art. 4 ust. 3 rozporządzenia nr 1049/2001 wyjątku mającego na celu ochronę procesu podejmowania decyzji i określonego w art. 4 ust. 2 tiret drugie tego rozporządzenia wyjątku dotyczącego ochrony postępowania sądowego i opinii prawnych, a nie przewidzianego w art. 4 ust. 2 tiret pierwsze tego rozporządzenia wyjątku dotyczącego ochrony interesów handlowych stron trzecich. Skarżąca nie przedstawiła żadnego argumentu w celu wykazania, w jaki sposób orzecznictwo to znajdowałoby zastosowanie w odniesieniu do tego ostatniego wyjątku.

59 Argumentację przedstawioną w tym względzie przez skarżącą należy zatem oddalić.

60 Niemniej jednak ogólne domniemanie poufności nie wyklucza prawa zainteresowanych do wykazania, że dany dokument, o którego ujawnienie wnoszą, nie wchodzi w zakres tego domniemania, w szczególności z powodu upływu czasu (zob. podobnie wyrok z dnia 13 września 2013 r. Niderlandy/Komisja, T-380/08, EU:T:2013:480, pkt 27), lub że nadrzędny interes publiczny uzasadnia ujawnienie danego dokumentu zgodnie z art. 4 ust. 2 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 lipca 2016 r., Sea Handling/Komisja, C-271/15 P, niepublikowany, EU:C:2016:557, pkt 39).

61 Do wnoszącego o ujawnienie dokumentu należy przedstawienie dowodów mogących wykazać, bądź że ogólne domniemanie poufności dokumentów związanych z postępowaniami kontrolnymi w sprawie pomocy państwa nie obejmuje wspomnianego dokumentu, bądź że nadrzędny interes publiczny uzasadnia takie ujawnienie (zob. podobnie wyrok z dnia 14 lipca 2016 r., Sea Handling/Komisja, C-271/15 P, niepublikowany, EU:C:2016:557, pkt 40).

62 W niniejszej sprawie należy stwierdzić, że w ponownym wniosku skarżąca poprzestała na podniesieniu, iż istnieje nadrzędny interes publiczny mogący uzasadnić w niniejszej sprawie ujawnienie rozpatrywanych dokumentów. Nie przedstawiła ona natomiast żadnego dowodu w celu wykazania, że rozpatrywane dokumenty nie są objęte ogólnym domniemaniem poufności opartym na wyjątku dotyczącym ochrony interesów handlowych, na który Komisja powołała się już w odpowiedzi udzielonej na wniosek wstępny. Skarżąca nie twierdziła w szczególności, co uczyniła w swojej replice przedłożonej w niniejszym postępowaniu, że informacje zawarte w tych dokumentach nie są już poufne ze względu na to, że dotyczą przeszłości lub ponieważ zostały już upublicznione. Wobec braku w ponownym wniosku zastrzeżeń dotyczących konkretnie okoliczności, że rozpatrywane dokumenty nie są objęte ogólnym domniemaniem poufności, należy uznać, że wbrew twierdzeniom skarżącej Komisja nie była zobowiązana do przeprowadzenia indywidualnej i konkretnej analizy tych dokumentów w drugiej zaskarżonej decyzji i mogła do nich zastosować ogólne domniemanie poufności, zgodnie z którym ich ujawnienie naruszałoby ochronę interesów handlowych danych przedsiębiorstw (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 80).

63 Podobnie w ramach niniejszej skargi na etapie pisma wszczynającego postępowanie skarżąca nie podniosła żadnego argumentu mającego na celu wykazanie, że takie ogólne domniemanie nie obejmowało w szczególności rozpatrywanych dokumentów. Dopiero w replice skarżąca stwierdziła, że

rozpatrywane dokumenty nie zawierały poufnych informacji handlowych ze względu na to, że dotyczą one przeszłości i ponieważ została upubliczniona umowa o zakupie precyzująca warunki porozumienia ramowego. Owe zastrzeżenia, podniesione po raz pierwszy na etapie repliki, nie mogą zatem zostać uznane za stanowiące rozszerzenie zarzutu podniesionego w skardze i należy je w każdym wypadku odrzucić jako niedopuszczalne (zob. podobnie wyrok z dnia 27 kwietnia 2017 r., Germanwings/Komisja, T-375/15, niepublikowany, EU:T:2017:289, pkt 128).

64 Argumenty skarżącej służące wykazaniu nadrzędnego interesu publicznego uzasadniającego w niniejszej sprawie ujawnienie rozpatrywanych dokumentów na podstawie art. 4 ust. 2 rozporządzenia nr 1049/2001 w rozumieniu orzecznictwa przypomnianego w pkt 60 i 61 zostaną zbadane w ramach rozpatrywania zarzutu drugiego.

– W przedmiocie stosowania ogólnego domniemania opartego na wyjątku dotyczącym ochrony celów kontroli, dochodzenia i audytu, przewidzianym w art. 4 ust. 2 tiret trzecie rozporządzenia nr 1049/2001

65 Z pkt 55 powyżej wynika, że druga zaskarżona decyzja opiera się na uzasadnieniu odnoszącym się do przewidzianego w art. 4 ust. 2 tiret pierwsze rozporządzenia nr 1049/2001 wyjątku dotyczącego ochrony interesów handlowych danych przedsiębiorstw. Wynika z tego, że ewentualna niezgodność z prawem obciążająca tę decyzję w odniesieniu do uzasadnienia związanego z wyjątkiem dotyczącym ochrony celów dochodzenia, w rozumieniu art. 4 ust. 2 tiret trzecie rozporządzenia nr 1049/2001, pozostaje w każdym razie bez wpływu na zgodność z prawem tej decyzji. Nie ma zatem potrzeby badania, czy w niniejszej sprawie Komisja mogła skutecznie oprzeć odmowę dostępu na ogólnym domniemaniu poufności uzasadnionym tym ostatnim wyjątkiem (zob. podobnie wyroki: z dnia 13 września 2013 r., Niderlandy/Komisja, T-380/08, EU:T:2013:480, pkt 88; z dnia 25 marca 2015 r., Sea Handling/Komisja, T-456/13, niepublikowany, EU:T:2015:185, pkt 86).

66 Zarzutu pierwszego nie można zatem uwzględnić i należy go oddalić.

W przedmiocie zarzutu drugiego, dotyczącego naruszenia art. 4 ust. 2 rozporządzenia nr 1049/2001

67 W ramach zarzutu drugiego skarżąca utrzymuje, pomocniczo, że w niniejszej sprawie istniał nadrzędny interes publiczny uzasadniający ujawnienie rozpatrywanych dokumentów. Interes ten dotyczy przejrzystości, kontroli środków publicznych i kontroli postępowań prywatyzacyjnych oraz wynika z ewentualnego zagrożenia dla stabilności sektora bankowego w Republice Czeskiej.

68 Z jednej strony prywatyzację banku Agrobanka Praha przeprowadzono w sposób nieprzejrzysty i istnieją racjonalne podstawy, by podejrzewać, ze organy państwa czeskiego dopuściły się nielegalnych działań w ramach restrukturyzacji i transformacji tego banku. Poza tym obecnie toczy się postępowanie karne dotyczące uchybień popełnionych przez niektóre osoby w ramach tej restrukturyzacji. Zdaniem skarżącej, skoro pomoc państwa przyznana przez Republikę Czeską pochodzi z budżetu państwa, a zatem od obywateli czeskich, istnieje nadrzędny interes publiczny uzasadniający ujawnienie rozpatrywanych dokumentów.

69 Z drugiej strony skarżąca utrzymuje, że ponieważ zgodność z prawem sprzedaży części banku Agrobanka Praha na rzecz GE Capital Bank jest wątpliwa, skutkowałaby ona zagrożeniem dla stabilności czeskiego sektora bankowego, gdyż konieczna mogłaby się okazać wypłata istotnych subwencji publicznych finansowanych przez czeskich podatników.

70 Wreszcie, skarżąca uważa, że sam fakt, iż jest ona uczestnikiem toczącego się postępowania w sprawie cywilnej, nie jest równoznaczny z istnieniem samego interesu prywatnego w uzyskaniu dostępu do rozpatrywanych dokumentów mogącego wykluczyć istnienie nadrzędnego interesu publicznego.

71 Komisja wnosi o oddalenie zarzutu drugiego jako bezzasadnego.

72 W tym względzie należy zauważyć, jak przypomniano w pkt 60 powyżej, że ogólne domniemanie poufności dokumentów wchodzących w skład akt postępowania kontrolnego w sprawie pomocy państwa nie wyklucza możliwości wykazania, iż dany dokument, o którego ujawnienie wniesiono, nie jest objęty zakresem tego domniemania lub iż istnieje nadrzędny interes publiczny uzasadniający ujawnienie tego dokumentu zgodnie z art. 4 ust. 2 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 lipca 2016 r., Sea Handling/Komisja, C-271/15 P, niepublikowany, EU:C:2016:557, pkt 39).

73 Zgodnie z orzecznictwem ten, kto powołuje się na istnienie nadrzędnego interesu publicznego, powinien w sposób konkretny wskazać okoliczności uzasadniające ujawnienie danych dokumentów (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 94 i przytoczone tam orzecznictwo; z dnia 14 lipca 2016 r., Sea Handling/Komisja, C-271/15 P, niepublikowany, EU:C:2016:557, pkt 40).

74 W niniejszej sprawie Komisja w drugiej zaskarżonej decyzji uznała, że żaden nadrzędny interes publiczny nie uzasadnia ujawnienia dokumentów na podstawie art. 4 ust. 2 in fine rozporządzenia nr 1049/2001. Zdaniem Komisji nie można było oceniać zgodności z prawem rozpatrywanej pomocy państwa w ramach procedury udzielania dostępu do dokumentów, a interes prywatny, jaki skarżąca może mieć w uzyskaniu dostępu do dokumentów dotyczących zastrzyku kapitałowego na rzecz GE Group, nie mógł być uwzględniony przy ocenie nadrzędnego interesu publicznego.

75 Ta ocena Komisji nie jest obarczona żadnym błędem.

76 Po pierwsze, w odniesieniu do interesu dotyczącego przejrzystości należy bowiem zauważyć, że stanowi on niewątpliwie interes publiczny, ponieważ ma charakter obiektywny i ogólny (zob. 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 jednak tak ogólne stwierdzenia, jak te podniesione przez skarżącą, a mianowicie interes w zrozumieniu, jak przebiegała prywatyzacja banku Agrobanka Praha, aby domniemane nieprawidłowości tego samego rodzaju nie powtarzały się w przyszłości, a także troska o zwiększenie zaufania obywateli czeskich do instytucji rządowych ze względu na to, że obywatele ci mogliby się upewnić, iż działania instytucji rządowych uczestniczących w prywatyzacji były zgodne z prawem, adekwatne i właściwe, nie mogą wykazać, że interes dotyczący przejrzystości w tym konkretnym przypadku posiada jakąś szczególną wagę, która mogłaby przeważyć nad względami uzasadniającymi odmowę ujawnienia rozpatrywanych dokumentów (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 92, 93).

77 W tym względzie należy przede wszystkim przypomnieć, że sąd Unii miał już okazję stwierdzić, iż interes publiczny w uzyskaniu dostępu do danego dokumentu w oparciu o zasadę przejrzystości, której celem jest zapewnienie większego udziału obywateli w procesie podejmowania decyzji i zagwarantowanie większej praworządności, skuteczności i odpowiedzialności administracji względem obywateli w systemie demokratycznym, nie ma takiej samej wagi w przypadku dokumentu sporządzonego w postępowaniu administracyjnym jak w przypadku dokumentu dotyczącego postępowania, w którym instytucja Unii występuje w charakterze prawodawcy (zob. podobnie wyroki: z dnia 29 czerwca 2010 r., Komisja/Technische Glaswerke Ilmenau, C-139/07 P, EU:C:2010:376, pkt 60; z dnia 20 marca 2014 r., Reagens/Komisja, T-181/10, niepublikowany, EU:T:2014:139, pkt 140).

78 Tymczasem w niniejszym przypadku sporne dokumenty wpisują się w sposób oczywisty w ramy postępowania administracyjnego, a mianowicie postępowania kontrolnego w sprawie pomocy państwa

79 Co się ponadto tyczy interesu związanego z kontrolą zarządzania środkami publicznymi i kontrolą postępowań prywatyzacyjnych, a także interesu wynikającego z ewentualnego zagrożenia dla stabilności sektora bankowego w Republice Czeskiej ze względu na domniemaną niezgodność z prawem prywatyzacji banku Agrobanka Praha, należy zauważyć, jak słusznie podniosła Komisja, że w decyzji 2008/214 Komisja uznała, iż pomoc państwa przyznana w ramach prywatyzacji i restrukturyzacji banku Agrobanka Praha na rzecz GE Capital Bank i na rzecz GE Capital International Holdings Corporation, USA jest zgodna z rynkiem wewnętrznym. Skarżąca nie może w niniejszym postępowaniu podważyć tej oceny twierdzeniami dotyczącymi ewentualnej niezgodności z prawem środków przyjętych przez państwo czeskie. Zadaniem skarżącej nie jest wykazanie niezgodności z prawem prywatyzacji banku Agrobanka Praha, a zadaniem Sądu nie jest zbadanie tej niezgodności w niniejszej sprawie w przedmiocie dostępu do dokumentów (zob. podobnie i analogicznie wyrok z dnia 7 września 2017 r., AlzChem/Komisja, T-451/15, niepublikowany, odwołanie w toku, EU:T:2017:588, pkt 46).

80 Wręcz przeciwnie, jeżeli postępowania krajowe, w szczególności mające za przedmiot uchybienia niektórych osób biorących udział w prywatyzacji banku Agrobanka Praha, są w toku, jak przyznaje skarżąca, to w ramach tych właśnie procedur mogłaby być zapewniona ochrona interesu publicznego dotyczącego kontroli zarządzania środkami publicznymi przez organy państwa. W ten sposób interes ogólny mógłby być zapewniony w niniejszej sprawie tymi postępowaniami krajowymi mającymi na celu przeprowadzenie kontroli zgodności z prawem zachowań tych osób w ramach rozpatrywanej prywatyzacji (zob. podobnie i analogicznie wyrok z dnia 25 września 2014 r., Spirlea/Komisja, T-306/12, EU:T:2014:816, pkt 98).

81 Wnioskowany przez skarżącą dostęp do dokumentów może zatem leżeć w jej ewentualnym interesie prywatnym w utrzymywaniu swych własnych przekonań, takich jak wyrażone w ponownym wniosku i w skardze, dotyczących niezgodności z prawem działań organów państwa czeskiego, i ewentualnie w wykazaniu ich w postępowaniach sądowych, w których skarżąca wniosła skargę, lub w interesie w publicznym powiadomieniu o ewentualnych błędach popełnionych w ramach tych postępowań.

82 Rozporządzenie nr 1049/2001 ma na celu zagwarantowanie ogólnego publicznego dostępu do dokumentów instytucji, a nie wprowadzanie przepisów służących ochronie indywidualnego interesu tej czy innej osoby w uzyskaniu dostępu do jednego z tych dokumentów (wyrok z dnia 1 lutego 2007 r., Sison/Rada, C-266/05 P, EU:C:2007:75, pkt 43).

83 Ponadto, o ile przewidziany w art. 4 ust. 2 rozporządzenia nr 1049/2001 system wyjątków opiera się na wyważeniu interesów, które w danej sytuacji stoją ze sobą w sprzeczności, czyli, po pierwsze, interesów zagrożonych ujawnieniem, a po drugie, interesów, za którymi przemawia ujawnienie danych dokumentów, o tyle w odniesieniu do interesów, za którymi przemawia ujawnienie danych dokumentów, może zostać uwzględniony wyłącznie nadrzędny interes publiczny. Ten interes musi mieć obiektywny i ogólny charakter i nie można mylić go z interesami indywidualnymi lub prywatnymi, ponieważ takie interesy nie są istotnymi elementami w ramach wyważenia interesów przewidzianego w art. 4 ust. 2 tego rozporządzenia (zob. podobnie wyrok z dnia 20 marca 2014 r., Reagens/Komisja, T-181/10, niepublikowany, EU:T:2014:139, pkt 142).

84 Z powyższych rozważań wynika, że indywidualny interes wnioskodawcy w uzyskaniu dostępu do dokumentu oraz indywidualna sytuacja wnioskodawcy nie mogą zostać uwzględnione przez instytucję, która musi zdecydować, czy ujawnienie dokumentu naruszy interesy chronione art. 4 ust. 2 rozporządzenia nr 1049/2001, z wyjątkiem sytuacji, w której interesy te wiążą się z nadrzędnym interesem publicznym (zob. podobnie wyrok z dnia 12 maja 2015 r., Unión de Almacenistas de Hierros de España/Komisja, T-623/13, EU:T:2015:268, pkt 90 i przytoczone tam orzecznictwo).

85 Z powyższego wynika, że należy oddalić zarzut drugi, a co za tym idzie – oddalić skargę w całości.

W przedmiocie kosztów

86 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 (druga izba)

orzeka, co następuje:

1) Skarga zostaje oddalona.

2) Arca Capital Bohemia a.s. zostaje obciążona kosztami postępowania.

Prek Buttigieg Berke

Wyrok ogłoszono na posiedzeniu jawnym w Luksemburgu w dniu 11 grudnia 2018 r.

Podpisy