

HOTĂRÂREA CURȚII (Marea Cameră)

29 iunie 2010 \*

În cauza C-139/07 P,

având ca obiect un recurs formulat în temeiul articolului 56 din Statutul Curții de Justiție, introdus la 28 februarie 2007,

**Comisia Europeană**, reprezentată de domnii V. Kreuzschitz, P. Aalto și C. Docksey, în calitate de agenți, cu domiciliul ales în Luxemburg,

recurentă,

celelalte părți în proces fiind:

**Technische Glaswerke Ilmenau GmbH**, cu sediul în Ilmenau (Germania), reprezentată de C. Arhold și N. Wimmer, Rechtsanwälte,

reclamantă în primă instanță,

\* Limba de procedură: germana.

susținută de:

**Regatul Danemarcei**, reprezentat de doamna B. Weis Fogh, în calitate de agent, cu domiciliul ales în Luxemburg,

intervenient în recurs,

**Republica Finlanda**, reprezentată de domnul J. Heliskoski, în calitate de agent, cu domiciliul ales în Luxemburg,

**Regatul Suediei**, reprezentat de doamnele K. Wistrand, S. Johannesson și K. Petkovska, în calitate de agenți,

interveniente în primă instanță,

CURTEA (Marea Cameră),

compusă din domnul V. Skouris, președinte, domnii A. Tizzano, J. N. Cunha Rodrigues, K. Lenaerts, precum și doamnele R. Silva de Lapuerta și C. Toader, președinți de cameră, domnii A. Rosas, K. Schiemann, E. Juhász, G. Arestis (raportor) și T. von Danwitz, judecători

avocat general: doamna J. Kokott,  
grefieri: domnii H. von Holstein, grefier adjunct, și B. Fülöp, administrator,

având în vedere procedura scrisă și în urma ședinței din 16 iunie 2009,

după ascultarea concluziilor avocatului general în ședința din 8 septembrie 2009,

pronunță prezenta

**Hotărâre**

- 1 Prin recursul formulat, Comisia Comunităților Europene solicită anularea Hotărârii Tribunalului de Primă Instanță al Comunităților Europene din 14 decembrie 2006, Technische Glaswerke Ilmenau/Comisia (T-237/02, Rec., p. II-5131, denumită în continuare „hotărârea atacată”), prin care acesta a anulat Decizia Comisiei din 28 mai 2002 (denumită în continuare „decizia în litigiu”) în măsura în care privește refuzul accesului la documentele aferente procedurilor de control al ajutoarelor de stat acordate în favoarea Technische Glaswerke Ilmenau GmbH (denumită în continuare „TGI”).

## Cadrul juridic

- 2 Articolul 255 CE asigură oricărui cetățean al Uniunii Europene și oricărei persoane fizice sau juridice care are domiciliul sau sediul într-un stat membru un drept de acces la documentele Parlamentului European, ale Consiliului Uniunii Europene și ale Comisiei, sub rezerva principiilor și condițiilor stabilite de Consiliu din motive de interes public sau privat.
- 3 Regulamentul (CE) nr. 1049/2001 al Parlamentului European și al Consiliului din 30 mai 2001 privind accesul public la documentele Parlamentului European, ale Consiliului și ale Comisiei (JO L 145, p. 43, Ediție specială, 01/ vol. 3, p. 76) a fost adoptat în temeiul articolului 255 alineatul (2) CE.
- 4 Considerentele (4), (6) și (11) ale regulamentului au următorul cuprins:

„(4) Prezentul regulament vizează conferirea celui mai mare efect posibil dreptului de acces public la documente și definirea principiilor generale și a limitelor, în conformitate cu articolul 255 alineatul (2) din Tratatul CE.

[...]

- (6) Ar trebui autorizat un acces mai larg la documente în cazurile în care instituțiile acționează în calitate de legiuitor, inclusiv în cazul delegării atribuțiilor, păstrându-se totodată eficacitatea procesului decizional la nivelul instituțiilor. Aceste documente ar trebui să fie direct accesibile în cea mai mare măsură posibilă.

[...]

- (11) În principiu, publicul ar trebui să aibă acces la toate documentele instituțiilor. Cu toate acestea, anumite interese publice și private ar trebui protejate printr-un regim de excepție. Ar trebui să li se permită instituțiilor să-și protejeze consultările și deliberările interne, în cazul în care este necesar pentru păstrarea capacității lor de a-și îndeplini misiunile. [...]"
- 5 Articolul 1 din Regulamentul nr. 1049/2001, denumit „Obiectul”, prevede la litera (a) că acesta urmărește „definirea principiilor, a condițiilor și a limitelor, întemeiate pe rațiuni de interes public sau privat, care cârmuiesc dreptul de acces la documentele Parlamentului European, ale Consiliului și ale Comisiei (denumite în continuare «instituții»), prevăzut la articolul 255 din Tratatul CE în vederea garantării unui acces cât mai larg la documente”.
- 6 Articolul 2 din același regulament, intitulat „Beneficiarii și domeniul de aplicare”, recunoaște, la alineatul (1), oricărui cetățean al Uniunii și oricărei persoane fizice sau juridice având reședința sau sediul social într-un stat membru dreptul de acces la documentele instituțiilor „sub rezerva principiilor, condițiilor și limitelor definite de prezentul regulament”. Alineatul (3) al aceluiași articol prevede că regulamentul amintit se aplică tuturor documentelor deținute de o instituție, mai precis întocmite sau primite de către aceasta și aflate în posesia acesteia, „în toate domeniile de activitate ale Uniunii Europene”.
- 7 Potrivit articolului 3 litera (a) din Regulamentul nr. 1049/2001, în sensul acestuia, se înțelege prin „document” „orice conținut, indiferent de suport (scris pe hârtie sau stocat sub formă electronică, înregistrare sonoră, vizuală sau audiovizuală) privind un subiect referitor la politicile, activitățile și deciziile care țin de competența instituției”.

8 Articolul 4 din Regulamentul nr. 1049/2001, intitulat „Excepții”, prevede:

„[...]”

(2) Instituțiile resping cererile de acces la un document în cazul în care divulgarea conținutului ar putea aduce atingere protecției:

— [...]

— procedurilor judiciare și consultanței juridice;

— obiectivelor activităților de inspecție, de anchetă și de audit,

cu excepția cazului în care un interes public superior justifică divulgarea conținutului documentului în cauză.

(3) Accesul la un document întocmit de o instituție pentru uzul său intern sau primit de o instituție și referitor la o chestiune pentru care instituția nu a luat încă nicio decizie este refuzat în cazul în care divulgarea conținutului acestuia ar aduce gravă atingere procesului decizional al acestei instituții, cu excepția cazului în care un interes public superior justifică divulgarea conținutului documentului în cauză.

Accesul la un document conținând avize destinate uzului intern în cadrul deliberărilor și al consultărilor preliminare în cadrul instituției în cauză este refuzat chiar și după luarea deciziei, în cazul în care divulgarea conținutului acestuia ar aduce gravă atingere procesului decizional al acestei instituții, cu excepția cazului în care un interes public superior justifică divulgarea conținutului documentului în cauză.

[...]

(6) În cazul în care doar o parte a documentului cerut se încadrează într-una sau mai multe dintre excepțiile menționate anterior, celelalte părți ale documentului se divulgă.

(7) Excepțiile prevăzute la alineatele (1), (2) și (3) se aplică doar în perioada în care protecția se justifică prin conținutul documentului. [...]"

- 9 Articolul 6 din Regulamentul nr. 1049/2001, intitulat „Cereri de acces”, prevede la alineatul (1) că „cererile de acces la documente se formulează [...] într-un mod suficient de precis pentru a permite instituției să identifice documentul” și că „solicitantul nu este obligat să-și motiveze cererea.” Alineatul (2) al aceluiași articol prevede că „[în cazul] în care o cerere nu este suficient de precisă, instituția invită solicitantul să o clarifice și îl asistă în acest scop”. Alineatul (3) din același articol prevede că „în cazul unei cereri privind un document foarte lung sau un număr foarte mare de documente, instituția în cauză poate discuta informal cu solicitantul în scopul ajungerii la o soluție echitabilă”.

- 10 Pe de altă parte, Regulamentul (CE) nr. 659/1999 al Consiliului din 22 martie 1999 de stabilire a normelor de aplicare a articolului [88] din Tratatul CE (JO L 83, p. 1, Ediție specială, 08/vol. 1, p. 41) stabilește procedurile aplicabile exercitării de către Comisie a competenței ce îi este acordată la articolul 88 CE de a se pronunța asupra compatibilității ajutoarelor de stat cu piața comună.
- 11 Articolul 20 din Regulamentul nr. 659/1999, intitulat „Drepturile părților interesate”, prevede:

„(1) Orice parte interesată poate prezenta observații în temeiul articolului 6, în urma unei decizii a Comisiei de a deschide procedura oficială de investigare. Orice parte interesată care a înaintat astfel de observații și orice beneficiar de ajutor individual primesc câte o copie a deciziei adoptate de Comisie în temeiul articolului 7.

(2) Orice parte interesată poate informa Comisia asupra oricărui presupus ajutor ilegal, precum și asupra oricărei presupuse utilizări abuzive a unui ajutor. În cazul în care consideră, pe baza informațiilor pe care le deține, că nu există suficiente motive pentru examinarea cazului, Comisia informează partea interesată asupra acestui fapt. Atunci când adoptă o decizie într-un caz cu privire la obiectul informației furnizate, Comisia transmite o copie a deciziei respective părții interesate.

(3) La cerere, orice parte interesată poate obține o copie a oricărei decizii adoptate în temeiul articolelor 4 și 7, al articolului 10 alineatul (3) și al articolului 11.”



## Situația de fapt

- 12 Prin scrisoarea din 1 decembrie 1998, Republica Federală Germania a notificat Comisiei anumite măsuri având drept scop să consolideze situația financiară a TGI, printre care exonerarea parțială de plată și un împrumut bancar.
- 13 La 4 aprilie 2000, Comisia a deschis procedura oficială de investigare, prevăzută la articolul 88 alineatul (2) CE, în ceea ce privește exonerarea și împrumutul amintite, care a fost înregistrată cu numărul C 19/2000.
- 14 Prin Decizia din 12 iunie 2001, în cadrul căreia și-a limitat aprecierea numai la măsura de exonerare de plată, Comisia a declarat că această măsură constituie un ajutor de stat incompatibil cu piața comună. TGI a contestat această decizie introducând, la 28 august 2001, o acțiune în anulare în fața Tribunalului, acțiune care a fost respinsă prin Hotărârea din 8 iulie 2004, Technische Glaswerke Ilmenau/Comisia (T-198/01, Rec., p. II-2717), confirmată în recurs prin Hotărârea Curții din 11 ianuarie 2007 (C-404/04 P).
- 15 La 3 iulie 2001, Comisia a deschis o a doua procedură oficială de investigare, cu numărul C 44/2001, în temeiul articolului 88 alineatul (2) CE, privind în special împrumutul bancar.
- 16 Prin scrisoarea din 24 octombrie 2001, TGI a prezentat observațiile sale în cadrul celei de a doua proceduri oficiale de investigare și a solicitat Comisiei să îi acorde, pe de o parte, acces la o versiune neconfidențială a dosarului și, pe de altă parte, posibilitatea de a prezenta, în consecință, noi observații. Această ultimă cerere a fost respinsă de Comisie prin scrisoarea din 23 noiembrie 2001.

- 17 Prin scrisoarea din 1 martie 2002, TGI a solicitat, în temeiul Regulamentului nr. 1049/2001, accesul la toate documentele din dosarele Comisiei referitoare la cazurile de ajutor de stat care o privesc și, în special, la cazul înregistrat cu numărul C 44/2001, precum și la toate documentele din dosarele Comisiei referitoare la ajutoarele de stat în folosul întreprinderii Schott Glas, cu excepția informațiilor confidențiale referitoare la alte întreprinderi.
- 18 Prin scrisoarea din 27 martie 2002, Comisia a respins această cerere de acces, arătând în special că documentele solicitate fac obiectul excepției prevăzute la articolul 4 alineatul (2) din Regulamentul nr. 1049/2001. De asemenea, Comisia a precizat că documentele privind TGI sunt documente care fac parte din procedura oficială de investigare în desfășurare în cazul cu numărul C 44/2001.
- 19 Prin scrisoarea din 15 aprilie 2002, TGI a adresat secretarului general al Comisiei o cerere de confirmare a accesului în privința aceluiași documente, în temeiul articolului 7 alineatul (2) din Regulamentul nr. 1049/2001.
- 20 Prin decizia în litigiu, acesta a respins cererea de acces, confirmând astfel refuzul care fusese deja invocat împotriva TGI, cu motivarea că divulgarea acestor diferite documente ar putea aduce atingere protecției obiectivelor activităților de inspecție și de anchetă, această excepție de la dreptul de acces fiind expres prevăzută la articolul 4 alineatul (2) a treia liniuță din Regulamentul nr. 1049/2001.
- 21 În plus, decizia amintită arată că, întrucât cererea TGI implica faptul de a i se acorda accesul la un document ce cuprinde o descriere detaliată a unui proiect al Schott Glas, există riscul de a se aduce o atingere gravă intereselor comerciale ale acestei societăți, acest interes fiind în mod expres protejat prin excepția de la dreptul de acces prevăzută la articolul 4 alineatul (2) din regulamentul menționat. Pe de altă parte, aceeași

decizie precizează că a fost analizată posibilitatea de a permite accesul la părțile din documentele solicitate care nu fac obiectul excepțiilor, dar s-a dovedit că aceste documente nu au putut fi separate în părți confidențiale și în părți neconfidențiale. În sfârșit, se menționează de asemenea că, în speță, niciun interes public superior nu ar justifica divulgarea documentelor în cauză.

- 22 La 2 octombrie 2002, ca urmare a celei de a doua proceduri oficiale de investigare cu numărul C 44/2001, Comisia a adoptat decizia C (2002) 2147 final prin care a declarat în special că împrumutul bancar acordat TGI a constituit un ajutor de stat incompatibil cu piața comună. TGI a contestat această decizie introducând, la 17 decembrie 2002, o acțiune în anulare în fața Tribunalului (cauza T-378/02), cauză care a făcut obiectul Ordonanței de radiere din 16 mai 2007.

### **Procedura în fața Tribunalului și hotărârea atacată**

- 23 Prin cererea introductivă depusă la grefa Tribunalului la 8 august 2002, TGI a formulat o acțiune având ca obiect anularea deciziei în litigiu, cu excepția părții în care aceasta din urmă privește refuzul de a acorda accesul la documente legate în mod direct de procedura în curs de control al ajutoarelor de stat referitoare la Schott Glas. A fost admisă cererea de intervenție a Regatului Suediei și a Republicii Finlanda în susținerea concluziilor formulate de TGI.
- 24 La rândul său, Comisia, susținută de Schott Glas, a solicitat Tribunalului respingerea acțiunii ca nefondată.

- 25 Prin hotărârea atacată, Tribunalul, pe de o parte, a respins acțiunea ca inadmisibilă, în măsura în care viza anularea unui pretins refuz implicit de acces la documente privind „procedura de ajutor încheiată în cadrul privatizării Jenaer Schott Glas” și, pe de altă parte, a anulat decizia în litigiu în măsura în care aceasta se referă la accesul la documente aferente procedurilor de control al ajutoarelor de stat acordate în favoarea TGI.
- 26 În special, în cadrul motivului invocat de TGI, întemeiat pe încălcarea articolului 4 din Regulamentul nr. 1049/2001 referitor la excepția de la dreptul de acces având drept fundament protecția obiectivelor de inspecție, de anchetă și de audit, Tribunalul a arătat, mai întâi, la punctul 76 din hotărârea atacată, că documentele menționate în cererea de acces se referă într-adevăr la o activitate „de anchetă” în înțelesul alineatului (2) a treia liniuță al articolului menționat și a statuat, la punctul 77 din această hotărâre, că simpla împrejurare că un document privește un interes protejat printr-o excepție nu poate fi suficientă pentru a justifica aplicarea acesteia din urmă. Tribunalul a mai arătat că o astfel de aplicare nu poate, în principiu, să fie justificată decât în ipoteza în care instituția a analizat în prealabil, în primul rând, dacă accesul la document ar aduce în mod concret și efectiv atingere interesului protejat și, în al doilea rând, în ipotezele prevăzute la articolul 4 alineatele (2) și (3) din regulamentul menționat, dacă nu există un interes public superior care să justifice divulgarea documentului respectiv. Tribunalul a arătat în decizie că examinarea pe care trebuie, în principiu, să o realizeze instituția pentru a aplica o excepție trebuie efectuată în mod concret și trebuie să rezulte din considerentele deciziei.
- 27 În continuare, Tribunalul a precizat, la punctul 78 din hotărârea în cauză, că din Regulamentul nr. 1049/2001 rezultă că toate excepțiile menționate la alineatele (1)-(3) ale articolului 4 din acest regulament sunt redactate în sensul că trebuie să se aplice la „un document”. De asemenea, se arată în cuprinsul aceluiași punct, în ceea ce privește punctul 70 din Hotărârea Tribunalului din 13 aprilie 2005, Verein für Konsumenteninformation/Comisia (T-2/03, Rec., p. II-1121), că această examinare concretă trebuie, prin urmare, să fie realizată pentru fiecare document vizat în cerere.

- 28 Referindu-se din nou la această ultimă hotărâre, Tribunalul a subliniat, la punctul 79 din hotărârea atacată, că numai o examinare concretă și individuală, spre deosebire de o examinare abstractă și globală, poate permite instituției să aprecieze posibilitatea de a acorda un acces parțial solicitantului, conform articolului 4 alineatul (6) din Regulamentul nr. 1049/2001, și că, în ceea ce privește aplicarea *ratione temporis* a excepțiilor de la dreptul de acces, articolul 4 alineatul (7) prevede că excepțiile menționate la alineatele (1)-(3) ale acestuia se aplică numai în cursul perioadei în care protecția se justifică în privința „conținutului documentului”. În continuare, Tribunalul a statuat la punctul 80 din hotărârea amintită că, în speță, nu rezultă din considerentele deciziei în litigiu că s-a făcut de către Comisie o apreciere concretă și individuală a conținutului documentelor menționate în cererea de acces.
- 29 Pe de altă parte, la punctul 85 din hotărârea atacată, Tribunalul a arătat că obligația unei instituții de a face o apreciere concretă și individuală a conținutului documentelor menționate în cererea de acces constituie o soluție de principiu, care se aplică la toate excepțiile menționate la articolul 4 alineatele (1)-(3) din Regulamentul nr. 1049/2001, indiferent care este domeniul căruia îi aparțin documentele solicitate, mai precis indiferent dacă este vorba de domeniul înțelegerilor sau de cel al controlului ajutoarelor publice.
- 30 Totuși, Tribunalul a adăugat, la punctul 86 din hotărârea atacată, că analiza amintită poate să nu fie necesară atunci când, datorită împrejurărilor din speță, este evident că accesul la documente trebuie refuzat sau, dimpotrivă, acordat. Potrivit Tribunalului, această situație s-ar regăsi în speță, în special dacă anumite documente fie ar fi făcut, în mod vădit, obiectul unei excepții de la dreptul de acces în integralitatea lor, fie, dimpotrivă, ar fi fost în mod evident accesibile în integralitatea lor, fie, în sfârșit, ar fi făcut deja obiectul unei aprecieri concrete și individuale din partea Comisiei în împrejurări similare.
- 31 Pentru a examina, astfel cum s-a arătat la punctul 87 din hotărârea atacată, dacă cererea TGI privea documente pentru care, datorită împrejurărilor din speță, nu este

necesar să se efectueze o asemenea examinare concretă și individuală, Tribunalul a arătat la punctul 88 din hotărârea menționată că în decizia în litigiu Comisia a justificat aplicarea unei excepții întemeiate pe protecția obiectivelor activităților de inspecție și de anchetă subliniind că, în cadrul anchetelor în curs privind compatibilitatea dintre un ajutor de stat și piața unică, cooperarea loială și încrederea reciprocă dintre Comisie, statul membru și întreprinderile în cauză sunt indispensabile pentru a permite diferitelor „părți” să se exprime liber și că divulgarea documentelor aferente acestor anchete „ar putea afecta rezultatul examinării plângerii, compromițând acest dialog”.

32 Tribunalul a considerat, la punctul 89 din hotărârea atacată, că o apreciere atât de generală, care se aplică întregului dosar administrativ referitor la procedurile de control al ajutoarelor de stat acordate în favoarea TGI, nu demonstrează existența unor împrejurări speciale ale speței care să permită a se considera că nu este necesar să se efectueze o examinare concretă și individuală a documentelor care fac parte din acest dosar. În special, potrivit Tribunalului, Comisia nu a stabilit că aceste documente făceau în mod evident, în integralitatea lor, obiectul unei excepții de la dreptul de acces.

33 În plus, la punctul 92 din hotărârea atacată, Tribunalul a apreciat că este paradoxal să se evoce necesitatea unui dialog sincer și direct între Comisie, statul membru și „întreprinderile în cauză”, într-un context de cooperare loială și de încredere reciprocă, pentru ca apoi să se refuze uneia dintre „părțile” în cauză tocmai luarea la cunoștință a unei informații care privește în mod direct însuși obiectul discuțiilor.

34 În sfârșit, Tribunalul a concluzionat, la punctul 100 din hotărârea atacată, că trebuie primit motivul întemeiat pe lipsa examinării concrete și individuale a documentelor menționate în cererea de acces și că simplul refuz al Comisiei de a acorda accesul TGI a fost, în consecință, afectat de o eroare de drept. Prin urmare, Tribunalul a declarat și a hotărât, la punctul 1 din dispozitivul hotărârii atacate, că s-a încălcat de către

Comisie articolul 4 alineatul (2) din Regulamentul nr. 1049/2001 și că, în consecință, decizia în litigiu trebuia să fie anulată în măsura în care a refuzat accesul la documentele referitoare la procedurile de control al ajutoarelor de stat acordate în favoarea TGI, fără a fi necesar să se examineze celelalte motive de anulare invocate de TGI și de Regatul Suediei. Pe de altă parte, la punctul 3 din dispozitivul hotărârii în cauză, Tribunalul a obligat Comisia la plata propriilor cheltuieli de judecată, precum și la plata a trei părți din cheltuielile de judecată efectuate de TGI.

### **Concluziile părților în fața Curții**

- <sup>35</sup> Prin recursul formulat, Comisia solicită, pe de o parte, anularea hotărârii atacate în măsura în care aceasta a anulat decizia în litigiu și, pe de altă parte, obligarea TGI la plata cheltuielilor de judecată.
- <sup>36</sup> TGI, Republica Finlanda și Regatul Suediei solicită respingerea recursului și, în plus, obligarea Comisiei la plata cheltuielilor de judecată.
- <sup>37</sup> Prin Ordonanța președintelui Curții din 4 martie 2008, s-a admis intervenția Regatului Danemarcei în susținerea concluziilor TGI, în temeiul articolului 93 alineatul (7) din Regulamentul de procedură, mai precis numai prin intermediul observațiilor din cadrul procedurii orale.

## Cu privire la recurs

- 38 În susținerea recursului, Comisia invocă cinci motive. Acestea sunt întemeiate, în primul rând, pe interpretarea eronată a articolului 4 alineatul (2) din Regulamentul nr. 1049/2001, în al doilea rând, pe încălcarea voinței legiuitorului, în al treilea rând, pe încălcarea conținutului articolului 4 din acest regulament, în al patrulea rând, pe încălcarea articolului 255 CE în ceea ce privește dispozițiile și finalitatea regulamentului menționat și, în al cincilea rând, pe existența altor erori de drept în hotărârea atacată.
- 39 Primul motiv invocat de Comisie, întemeiat pe interpretarea eronată a articolului 4 alineatul (2) din Regulamentul nr. 1049/2001, se structurează în două aspecte.

### *Argumentele părților*

- 40 Prin intermediul primului aspect al primului motiv, Comisia impută Tribunalului că a interpretat în mod greșit articolul 4 alineatul (2) din Regulamentul nr. 1049/2001, statuând, la punctele 87-89 din hotărârea atacată, că nu existau „împrejurări speciale în speță”, astfel cum s-a arătat la punctul 86 din hotărârea menționată, care să îi permită să considere că nu este necesar să se efectueze o examinare concretă și individuală a documentelor menționate în cererea de acces introdusă de TGI în temeiul regulamentului respectiv.
- 41 Or, potrivit Comisiei, ar exista într-adevăr „împrejurări speciale în speță”, în temeiul cărora era evident că accesul solicitat de TGI trebuia refuzat. În această privință, aceasta consideră că inexistența dreptului de a consulta dosarul pentru alte părți



interesate decât statul membru în cauză, în cadrul procedurilor de ajutoare de stat, astfel cum rezultă din jurisprudența constantă a Curții și a Tribunalului, trebuie recunoscută ca fiind o „împrejurare specială în speță”, cu excepția cazului în care Regulamentul nr. 1049/2001 contrazice jurisprudența amintită.

- 42 Potrivit Comisiei, rezultă că „împrejurările speciale în speță” dovedesc în mod evident că trebuia să se refuze accesul la „toate documentele și dosarele Comisiei în toate cazurile de ajutor [de stat] care privesc întreprinderea TGI”, fără ca, în prealabil, să se efectueze o examinare concretă și individuală a documentelor amintite, și că acestea din urmă fac pe deplin obiectul excepției de la dreptul de acces, prevăzută la articolul 4 alineatul (2) din Regulamentul nr. 1049/2001.
- 43 Pe de altă parte, Comisia susține că există o contradicție între punctele 86 și 89 din hotărârea atacată. La acest ultim punct, Tribunalul ar căuta o dovadă a existenței împrejurărilor speciale pentru a demonstra că nu este necesară o examinare concretă și individuală a documentelor, deși a statuat, la punctul 86 menționat, că aceste împrejurări trebuie să fie evidente și că nu trebuie să fie dovedite.
- 44 TGI, Regatul Danemarcei, Republica Finlanda și Regatul Suediei susțin că argumentele invocate de Comisie în cadrul primului aspect al primului motiv al acesteia nu sunt întemeiate și că, în consecință, trebuie respinse.
- 45 TGI consideră că inexistența dreptului de a consulta dosarul pentru alte părți interesate decât statul membru în cauză, în cadrul procedurilor de control al ajutoarelor de stat, nu poate exclude, în sine, dreptul de acces la documente în temeiul Regulamentului nr. 1049/2001. TGI arată că faptul că este vorba despre documente referitoare la o procedură de control al ajutoarelor de stat nu justifică niciun tratament specific. De asemenea, împrejurarea că Regulamentul nr. 659/1999 nu recunoaște niciun drept de a consulta dosarul pentru părțile interesate în cadrul procedurilor de acest tip nu

ar fi nici suficient de specifică pentru a nu se putea efectua o examinare individuală a documentelor menționate într-o cerere de acces formulată în temeiul Regulamentului nr. 1049/2001.

- 46 În plus, TGI precizează că „împrejurările speciale în speță” trebuie să excedeze simplul fapt că domeniul la care se referă cazul în discuție este cel al ajutoarelor de stat. Potrivit TGI, trebuie să fie vorba despre împrejurări speciale „în speță”, iar nu despre împrejurări obișnuite, întâlnite în general în materia ajutoarelor de stat. În caz contrar, aceasta ar echivala cu o exceptare pe categorii pentru procedurile de control al ajutoarelor de stat și, în consecință, cu inaplicabilitatea Regulamentului nr. 1049/2001 în cadrul acestora, fapt pe care Comisia l-ar fi respins.
- 47 Republica Finlanda, la rândul său, menționează în plus că nu prezintă decât puțină importanță dacă solicitantul este beneficiarul unui ajutor de stat sau o altă persoană la care face trimitere articolul 2 alineatul (1) din Regulamentul nr. 1049/2001. Întrucât această ultimă dispoziție se aplică fără deosebire tuturor cererilor de acces, aceasta nu ar atribui beneficiarului respectiv o poziție mai puțin favorabilă decât cea acordată altor solicitanți atunci când se are în vedere soluționarea unei cereri de acces la documente referitoare la o procedură de control al ajutoarelor de stat.
- 48 Regatul Suediei subliniază că principiul transparenței, garantat de Regulamentul nr. 1049/2001, și principiul dreptului la apărare, care cuprinde dreptul de a consulta dosarul în cadrul procedurilor de control al ajutoarelor de stat, reprezintă două principii distincte care nu urmăresc același obiectiv și că, în consecință, jurisprudența referitoare la dreptul la apărare în cadrul procedurilor amintite nu ar fi relevantă pentru soluționarea unei cereri de acces la documente ale instituțiilor, formulată în temeiul regulamentulului menționat.
- 49 Pe de altă parte, TGI apreciază că incumbă Comisiei obligația de a proba existența împrejurărilor speciale, întrucât aceasta s-a prevalat de o excepție

de la o regulă de principiu potrivit căreia trebuie să se efectueze o examinare concretă și individuală a documentelor menționate în cererea de acces. În consecință, Tribunalul nu ar trebui să cerceteze din oficiu existența unor astfel de împrejurări.

### *Aprecierea Curții*

- 50 Cu titlu preliminar, trebuie să se arate că cererea formulată de TGI se referă la întreg dosarul administrativ privind procedurile de control al ajutoarelor de stat care i-au fost acordate.
- 51 Trebuie amintit că, fiind adoptat în temeiul articolului 255 alineatul (2) CE, Regulamentul nr. 1049/2001 vizează, astfel cum se arată în considerentul (4) și la articolul 1, conferirea către public a unui drept de acces cât mai larg posibil la documentele instituțiilor. De asemenea, rezultă din regulamentul menționat, în special din considerentul (11) și din articolul 4, care prevede un sistem de excepții în această privință, că dreptul de acces la documente este totuși condiționat de anumite limite întemeiate pe considerente de interes public sau privat.
- 52 În speță, Comisia refuzase să comunice TGI documentele aferente procedurilor de control al ajutoarelor de stat care îi fuseseră atribuite, invocând excepția de la dreptul de acces prevăzută la articolul 4 alineatul (2) a treia liniuță din Regulamentul nr. 1049/2001, întemeiată pe obiectivele activităților de inspecție, de anchetă și de audit. Astfel cum rezultă din cuprinsul punctului 76 din hotărârea atacată, aceste documente, precum cele menționate în cererea de acces introdusă de TGI în temeiul regulamentulului menționat, intră în mod efectiv sub incidența unei activități „de anchetă” în sensul dispoziției amintite.

- 53 Desigur, pentru a justifica refuzul de a acorda accesul la un document a cărui divulgare este solicitată, nu este suficient, în principiu, ca acest document să intre sub incidența unei activități menționate la articolul 4 alineatul (2) din Regulamentul nr. 1049/2001. Instituția în cauză trebuie totodată să furnizeze explicații cu privire la modul în care accesul la documentul respectiv ar putea aduce atingere în mod concret și efectiv interesului protejat printr-o excepție prevăzută la acest articol (a se vedea Hotărârea din 1 iulie 2008, Suedia și Turco/Consiliul, C-39/05 P și C-52/05 P, Rep., p. I-4723, punctul 49).
- 54 Totuși, Curtea a recunoscut că instituției comunitare îi este permis să se întemeieze în această privință pe prezumții generale care se aplică anumitor categorii de documente, considerații de ordin general similare fiind susceptibile să se aplice cererilor de divulgare cu privire la documente de aceeași natură (a se vedea Hotărârea Suedia și Turco/Consiliul, citată anterior, punctul 50).
- 55 În ceea ce privește procedurile de control al ajutoarelor de stat, astfel de prezumții generale pot rezulta din Regulamentul nr. 659/1999, precum și din jurisprudența referitoare la dreptul de a consulta documentele din dosarul administrativ al Comisiei. În această privință, trebuie amintit că, potrivit considerentului (2), Regulamentul nr. 659/1999 urmărește codificarea practicii constante a Comisiei privind aplicarea articolului 88 CE, această practică fiind dezvoltată și instituită în conformitate cu jurisprudența.
- 56 Regulamentul nr. 659/1999 și în special articolul 20 din acesta nu prevăd niciun drept de acces la documentele din dosarul administrativ al Comisiei pentru părțile interesate, în cadrul procedurii de control deschise conform articolului 88 alineatul (2) CE.

- 57 În schimb, articolul 6 alineatul (2) din regulamentul menționat prevede că observațiile primite de Comisie, în cadrul respectivei proceduri de control, sunt comunicate statului membru în cauză, acesta din urmă având în continuare posibilitatea de a răspunde la aceste observații într-un termen determinat. Astfel, procedura de control al ajutoarelor de stat este, ținând seama de economia sa generală, o procedură deschisă față de statul membru care răspunde pentru acordarea ajutorului, iar Comisia nu este îndreptățită să folosească în decizia sa finală, sub sancțiunea încălcării dreptului la apărare, informații pe care acesta nu a avut posibilitatea să le comenteze (a se vedea Hotărârea din 24 septembrie 2002, Falck și Acciaierie di Bolzano/Comisia, C-74/00 P și C-75/00 P, Rec., p. I-7869, punctul 81).
- 58 Rezultă din cele ce precedă că părțile interesate, cu excepția statului membru care răspunde pentru acordarea ajutorului, nu beneficiază, în cadrul procedurii de control al ajutoarelor de stat, de dreptul de a consulta documentele dosarului administrativ al Comisiei. Trebuie să se țină seama de această împrejurare la interpretarea excepției prevăzute la articolul 4 alineatul (2) a treia liniuță din Regulamentul nr. 1049/2001. Astfel, dacă aceste părți interesate ar fi fost în măsură să obțină accesul la documentele dosarului administrativ al Comisiei, în temeiul Regulamentului nr. 1049/2001, sistemul de control al ajutoarelor de stat ar fi contestat.
- 59 Desigur, dreptul de a consulta dosarul administrativ în cadrul unei proceduri de control deschise potrivit articolului 88 alineatul (2) CE și dreptul de acces la documente, în temeiul Regulamentului nr. 1049/2001, sunt diferite din punct de vedere juridic, însă nu este mai puțin adevărat că acestea conduc la o situație comparabilă din punct de vedere funcțional. Astfel, indiferent de temeiul juridic pe baza căruia este acordat, accesul la dosar permite părților interesate să obțină toate observațiile și documentele prezentate de Comisie și, eventual, să adopte o poziție cu privire la aceste elemente în cadrul propriilor observații, fapt ce poate modifica natura unei astfel de proceduri.

- 60 Pe de altă parte, trebuie precizat că, spre deosebire de cazurile în care instituțiile comunitare acționează în calitate de legiuitor, când un acces mai larg la documente ar trebui să fie permis în temeiul considerentului (6) al Regulamentului nr. 1049/2001, precum în cauza în care s-a pronunțat Hotărârea Suedia și Turco/Consiliul, citată anterior, documentele aferente procedurilor de control al ajutoarelor de stat, precum cele solicitate de TGI, se înscriu în cadrul funcțiilor administrative specifice atribuite instituțiilor menționate prin articolul 88 CE.
- 61 Din ansamblul considerațiilor de mai sus rezultă că, la interpretarea excepției prevăzute la articolul 4 alineatul (2) a treia liniuță din Regulamentul nr. 1049/2001, Tribunalul ar fi trebuit să țină seama, în hotărârea atacată, de împrejurarea că celelalte părți interesate în afara statului membru în cauză în cadrul procedurilor de control al ajutoarelor de stat nu dispun de dreptul de a consulta documentele din dosarul administrativ al Comisiei și, în consecință, ar fi trebuit să recunoască existența unei prezumții generale potrivit căreia divulgarea documentelor dosarului administrativ ar putea, în principiu, să aducă atingere protecției obiectivelor activităților de anchetă.
- 62 Această prezumție generală nu exclude dreptul respectivelor părți interesate de a dovedi că un anumit document a cărui divulgare este solicitată nu face obiectul prezumției menționate sau că există un interes public superior care justifică divulgarea documentului în cauză în temeiul articolului 4 alineatul (2) din Regulamentul nr. 1049/2001.
- 63 Prin faptul că nu a luat în considerare împrejurarea menționată și a reținut în mod eronat, la punctele 87-89 din hotărârea atacată, că nu era evident în speță că trebuia să se refuze accesul la toate documentele aferente procedurilor de control al ajutoarelor de stat menționate în cererea de acces formulată de TGI în temeiul Regulamentului nr. 1049/2001, fără a efectua în prealabil o examinare concretă și individuală a acestor documente, Tribunalul a săvârșit o eroare de interpretare a articolului 4 alineatul (2) a treia liniuță din regulamentul amintit.

- 64 Prin urmare, al doilea aspect al primului motiv invocat de Comisie trebuie admis și, în consecință, se impune anularea hotărârii atacate în măsura în care aceasta a anulat decizia în litigiu, fără a fi necesar să se analizeze al doilea aspect al acestui motiv și nici celelalte motive invocate de Comisie în susținerea recursului.

### **Cu privire la acțiune în fața Tribunalului**

- 65 Potrivit articolului 61 primul paragraf a doua teză din Statutul Curții de Justiție a Uniunii Europene, aceasta din urmă poate, în cazul în care anulează decizia Tribunalului, să soluționeze ea însăși litigiul, atunci când acesta este în stare de judecată. Se impune constatarea că o astfel de situație se regăsește în speță.
- 66 Acțiunea TGI în fața Tribunalului, în măsura în care aceasta nu a fost soluționată definitiv de Tribunal, privea refuzul de a acorda accesul la documentele aferente procedurilor de control al ajutoarelor de stat acordate în favoarea TGI și era întemeiată pe încălcarea de către Comisie a articolului 4 din Regulamentul nr. 1049/2001. În susținerea acestui motiv de anulare, TGI a invocat mai multe aspecte. În primul rând, Comisia ar fi refuzat accesul la documentele solicitate fără a efectua o examinare concretă a fiecăruia dintre ele. În al doilea rând, instituția menționată s-ar fi întemeiat, în mod eronat, pe soluțiile din jurisprudența privind refuzul de a acorda accesul la documentele privind procedurile de constatare a neîndeplinirii obligațiilor îndreptate împotriva unui stat membru, care nu sunt comparabile cu procedurile de control al ajutoarelor de stat. În al treilea rând, Comisia ar fi încălcat dreptul de acces parțial. În al patrulea rând, evaluarea comparativă a intereselor, prevăzută la alineatul (2) al aceluiași articolul 4, ar fi trebuit să conducă la divulgarea documentelor solicitate.

- 67 Or, în ceea ce privește primul aspect, rezultă din cuprinsul punctelor 61 și 63 din prezenta hotărâre că, în speță, Comisia a avut posibilitatea, în temeiul articolului 4 alineatul (2) a treia liniuță din Regulamentul nr. 1049/2001, să refuze accesul la toate documentele aferente procedurilor de control al ajutoarelor de stat menționate în cererea de acces formulată de TGI în temeiul acestui regulament și aceasta fără a efectua în prealabil o examinare concretă și individuală a documentelor menționate.
- 68 În lipsa unor elemente care să rezulte din acțiune și care ar putea să contrazică prezumția generală menționată la punctul 61 din prezenta hotărâre, TGI nu poate pretinde că o astfel de examinare trebuie efectuată de Comisie și, prin urmare, se impune respingerea acestui prim aspect.
- 69 Din considerațiile de mai sus rezultă că al doilea aspect este inoperant. Întrucât articolul 4 alineatul (2) a treia liniuță din Regulamentul nr. 1049/2001 permite în principiu să se refuze accesul la documentele din dosarul unei proceduri de control al ajutoarelor de stat, o motivație a refuzului care se inspiră de asemenea din aspectele legate de procedurile de constatare a neîndeplinirii obligațiilor îndreptate împotriva unui stat membru nu pot determina nelegalitatea refuzului.
- 70 În ceea ce privește al treilea și al patrulea aspect, acestea sunt neîntemeiate. Astfel, în acțiunea sa, TGI nu invocă nici faptul că o parte a documentelor vizate în cererea sa nu făceau obiectul prezumției generale menționate la punctul 61 din prezenta hotărâre, nici interesul public superior care ar justifica divulgarea documentelor în cauză. Astfel cum rezultă din acțiunea sa, TGI nu invocă decât interesul său în calitate de beneficiar al ajutorului de stat vizat de procedurile de control.
- 71 În consecință, se impune respingerea acțiunii formulate de TGI în fața Tribunalului, având ca obiect anularea deciziei în litigiu în măsura în care prin aceasta se refuză accesul la documentele aferente procedurilor de control al ajutoarelor de stat acordate în favoarea TGI.



## Cu privire la cheltuielile de judecată

- 72 Articolul 122 primul paragraf din Regulamentul de procedură prevede că, atunci când recursul este fondat, iar Curtea soluționează ea însăși în mod definitiv litigiul, aceasta se pronunță asupra cheltuielilor de judecată. Potrivit articolului 69 alineatul (2) din același regulament, aplicabil procedurii de recurs în temeiul articolului 118 din acesta, partea care cade în pretenții este obligată, la cerere, la plata cheltuielilor de judecată. Alineatul (4) primul paragraf al articolului 69 prevede că statele membre care intervin în litigiu suportă propriile cheltuieli de judecată.
- 73 Întrucât a fost admis recursul Comisiei, iar acțiunea TGI în fața Tribunalului trebuie respinsă, se impune obligarea TGI la plata propriilor cheltuieli de judecată, precum și a cheltuielilor de judecată efectuate de Comisie, atât în primă instanță, cât și în prezentul recurs, conform concluziilor acesteia din urmă.
- 74 Regatul Danemarcei, Republica Finlanda și Regatul Suediei suportă propriile cheltuieli de judecată.

Pentru aceste motive, Curtea (Marea Cameră) declară și hotărăște:

- 1) Anulează punctele 1 și 3 din dispozitivul Hotărârii Tribunalului de Primă Instanță al Comunităților Europene din 14 decembrie 2006, Technische Glaswerke Ilmenau/Comisia (T-237/02).**

- 2) **Respinge acțiunea formulată în fața Tribunalului de Primă Instanță al Comunităților Europene având ca obiect anularea Deciziei Comisiei Comunităților Europene din 28 mai 2002 în măsura în care prin aceasta se refuză accesul la documentele aferente procedurilor de control al ajutoarelor de stat acordate în favoarea Technische Glaswerke Ilmenau GmbH.**
  
- 3) **Technische Glaswerke Ilmenau GmbH suportă propriile cheltuieli de judecată, precum și cheltuielile de judecată efectuate de Comisia Europeană atât în primă instanță, cât și în prezentul recurs.**
  
- 4) **Regatul Danemarcei, Republica Finlanda și Regatul Suediei suportă propriile cheltuieli de judecată.**

Semnături